



**ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ
СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ
№ 5, 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

Контрольное мероприятие «Аудит эффективности использования средств краевого бюджета, направленных на внедрение и поддержание информационных технологий в деятельности органов государственной власти, местного самоуправления».....	4
Контрольное мероприятие «Аудит эффективности использования средств, направленных на развитие и функционирование библиотечного дела в Красноярском крае»	20
Экспертно-аналитическое мероприятие «Анализ реализации органами государственной власти Красноярского края государственных полномочий по организации сбора, обработки, транспортирования, утилизации, обезвреживания и захоронения твердых коммунальных отходов»	35
Контрольное мероприятие «Проверка использования средств на строительство Перинатального центра в г.Норильске».....	55
Контрольное мероприятие «Проверка использования бюджетных средств министерством здравоохранения края на предоставление мер социальной поддержки отдельных категорий граждан»	79

Контрольное мероприятие

«Аудит эффективности использования средств краевого бюджета, направленных на внедрение и поддержание информационных технологий в деятельности органов государственной власти, местного самоуправления»

Отчет рассмотрен коллегией Счетной палаты Красноярского края
(протокол от 5 апреля 2018 года № 5)

Контрольное мероприятие проведено на основании плана работы Счетной палаты Красноярского края на 2017 год по предложению Законодательного Собрания Красноярского края.

Объекты контрольного мероприятия: Правительство Красноярского края, министерство финансов Красноярского края, министерство экономического развития и инвестиционной политики Красноярского края, министерство промышленности, энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Красноярского края, министерство здравоохранения Красноярского края, министерство образования Красноярского края, министерство культуры Красноярского края, министерство социальной политики Красноярского края, министерство экологии и рационального природопользования Красноярского края, министерство лесного хозяйства Красноярского края, агентство информатизации и связи Красноярского края, агентство по обеспечению деятельности мировых судей Красноярского края, агентство труда и занятости населения Красноярского края, архивное агентство Красноярского края, служба по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники Красноярского края, служба строительного надзора и жилищного контроля Красноярского края.

Проверяемый период деятельности: 2016 год, 9 месяцев 2017 года.

При подготовке отчета использована информация, предоставленная органами исполнительной власти Красноярского края, а также сведения Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, Федеральной службы государственной статистики.

Результаты контрольного мероприятия

Общие сведения

В Красноярском крае в 2017 году общее количество информационных систем, отвечающих признакам государственных, составляло 80 единиц. Общий объем расходов краевого бюджета на внедрение и поддержание информационных технологий в деятельности органов государственной власти за период с 2006 по 2017 год оценивается в сумме около 5 млрд рублей, в том числе средства расходовались в рамках государственных программ «Развитие информационного общества», «Защита от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и обеспечение безопасности населения», долгосрочных целевых

программ «Развитие информационного общества и формирование электронного правительства в Красноярском крае», «Использование результатов космической деятельности в интересах социально-экономического развития Красноярского края» и других программах края. Численность работников органов исполнительной власти края задействованных в процессе внедрения и поддержания информационных технологий, возросла за указанный период с 51 до 175 человек, расходы на оплату их труда – с 20,4 до 102,8 млн рублей.

Краевой рынок услуг по разработке компьютерного программного обеспечения и деятельности в области информационных технологий является небольшим, но стремительно развивающимся сегментом региональной экономики. Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг составил в 2017 году 4,7 млрд рублей и увеличился за последние 10 лет в 15,6 раза, объем инвестиций в основной капитал (1,1 млрд рублей) – возрос в 3,4 раза.

Направления государственной политики и нормативно правовое регулирование в сфере внедрения и поддержания информационных технологий в деятельности органов государственной власти

Основным правовым актом, регламентирующим отношения в проверяемой сфере, является Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

Стратегией развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 годы (утверждена Указом Президента РФ от 09.05.2017 № 203) установлена необходимость обеспечения поэтапного перехода государственных органов и органов местного самоуправления к использованию инфраструктуры электронного правительства, входящей в информационную инфраструктуру Российской Федерации.

В Красноярском крае особенности создания, эксплуатации и регистрации государственных информационных систем установлены Законом края от 30.06.2011 № 12-6096 «О государственных информационных системах Красноярского края».

Анализ наличия и качества нормативных правовых актов в проверяемой сфере выявил следующие недостатки и нарушения.

В нарушение Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»¹, Закона края от 30.06.2011 № 12-6096 «О государственных информационных системах Красноярского края»² не приняты нормативные правовые акты края о внедрении отдельных государственных информационных систем Красноярского края (агентство информатизации и связи, министерства финансов, культуры, образования края,

¹ Подпункт 1 пункта 1 статьи 12 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

² Статья 2 Закона края от 30.06.2011 № 12-6096 «О государственных информационных системах Красноярского края».

экологии и рационального природопользования, социальной политики края).

Не соблюдены положения распоряжения Правительства РФ от 29.12.2014 2769-р «Об утверждении Концепции региональной информатизации» не приняты нормативные правовые акты края о внедрении отдельных информационных систем края (агентство информатизации и связи края, министерство социальной политики края, служба по надзору за техническим состоянием самоходных машин других видов техники края, служба строительного надзора и жилищного).

Не учтены положения Закона края от 30.06.2011 №12-6096 «О государственных информационных системах Красноярского края»³ – расходы на мероприятия по поддержанию государственных информационных систем края не предусмотрены в отдельных государственных программах края.

В нарушение Бюджетного кодекса Российской Федерации⁴ не установлены расходные обязательства края по внедрению и поддержанию отдельных информационных систем края.

Критерии отнесения информационных систем к государственным информационным системам края, подлежащим регистрации в реестре государственных информационных систем края, не установлены.

Система управления

Агентство информатизации и связи края, в соответствии с постановлением Правительства края от 23.12.2014 № 623-п «Об утверждении Положения об агентстве информатизации и связи Красноярского края», не обладает полномочиями по формированию политики развития в сфере информатизации и связи края, при этом осуществляет функции оператора реестра государственных информационных систем края. Соответствующие полномочия установлены постановлением Правительства края от 23.12.2014 № 623-п «Об утверждении Положения об агентстве информатизации и связи Красноярского края». По состоянию на 04.12.2017 в реестре государственных информационных систем края зарегистрированы 37 государственных информационных систем.

Агентство информатизации и связи края, в соответствии с постановлением Правительства края от 01.08.2013 № 374-п «Об утверждении Порядка принятия решений о разработке государственных программ Красноярского края, их формирования и реализации» осуществляет полномочия по согласованию проектов государственных программ края (в случае, если проект предусматривает приобретение электронно-вычислительных машин, прав на использование программ для электронно-вычислительных машин, устройств хранения данных, телекоммуникационного оборудования, средств криптозащиты (шифрования) информации, услуг связи⁵)

³ Пункт 7 статьи 2 Закона края от 30.06.2011 № 12-6096 «О государственных информационных системах Красноярского края».

⁴ Статья 8 Бюджетного кодекса РФ.

⁵ кроме услуг телефонной связи и сети связи общего пользования и подвижной радиотелефонной связи

Агентство информатизации и связи края в соответствии с постановлением Правительства края от 29.08.2008 № 65-п «Об утверждении Положения об агентстве государственного заказа Красноярского края» согласовывает заявки государственных заказчиков, направляемые в адрес агентства государственного заказа края (в случае, если объект закупки связан с приобретением электронно-вычислительных машин, прав на использование программ для электронно-вычислительных машин, устройств хранения данных, телекоммуникационного оборудования, средств криптозащиты (шифрования) информации, услуг связи).

Органы исполнительной власти края самостоятельно реализуют полномочия по созданию и поддержанию информационных технологий в их деятельности, а также делают это во взаимодействии с агентством информатизации и связи края.

Проведенный анализ показал, что органами исполнительной власти края применяются три основные модели управления процессом создания и поддержания информационных технологий в деятельности органов.

1 модель: Орган исполнительной власти края в своем составе имеет подразделения, наделенные компетенцией по внедрению и поддержанию информационных технологий в деятельности органа исполнительной власти (министерство экономического развития и инвестиционной политики края, министерство финансов края, министерство лесного хозяйства края, служба строительного надзора и жилищного контроля края).

2 модель: Орган исполнительной власти края в своем составе имеет подразделения, наделенные компетенцией по внедрению и поддержанию информационных технологий в деятельности органа исполнительной власти. Кроме этого, такие подразделения имеются в подведомственном органу исполнительной власти учреждении.

Количество подведомственных органам исполнительной власти края учреждений, занимающихся вопросами внедрения и поддержания информационных технологий, за период с 2012 по 2017 год увеличилось с 4 до 7 единиц.

3 модель: Орган исполнительной власти края в своем составе не имеет подразделений, наделенных компетенцией по внедрению и поддержанию информационных технологий в деятельности органа исполнительной власти.

Численность работников краевых учреждений, задействованных в процессе внедрения и поддержания информационных технологий за период с 2012 по 2016 год возросла с 62 до 81 единицы, расходы на оплату труда указанных работников с 18 до 46 млн рублей.

В отличие от практики федеральных органов исполнительной власти ⁶

⁶ Постановлением Правительства РФ от 25.04.2012 №394 «О мерах по совершенствованию использования информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов» формализованы процедура планирования органами государственной власти РФ мероприятий по созданию и развитию

процедура рассмотрения агентством информатизации и связи края заявок органов исполнительной власти на создание и поддержание информационных технологий не формализована (критерии отбора агентством информатизации и связи края информационных систем для включения расходов по их созданию и развитию в государственную программу края «Развитие информационного общества» не установлены).

Поступившие от органов исполнительной власти края заявки рассматриваются специалистами агентства информатизации и связи края (специалисты отдела автоматизации государственных и муниципальных услуг, отдела межведомственного электронного взаимодействия, отдела телекоммуникаций). На основе прошедших отбор заявок формируется финансово-экономическое обоснование для включения мероприятий в государственную программу края.

Мероприятия государственной программы края «Развитие информационного общества» на 2016 и 2017 годы (в разрезе 20 информационных систем) рассмотрены на заседании Комиссии по вопросам социально-экономического развития края и по бюджетным проектировкам на очередной финансовый год и плановый период⁷. Однако протокол заседания комиссии не содержит решение об одобрении расходов краевого бюджета в разрезе всех 20 информационных систем.

Следует отметить, что решение вопросов внедрения и поддержания информационных технологий в деятельности органов государственной власти края не согласовано с решением других вопросов совершенствования методов и инструментов государственного управления. До настоящего времени не реализовано предложение Счетной палаты края о наделении органа исполнительной власти края полномочием по выработке и реализации государственной политики в сфере совершенствования системы государственного управления и создании государственного органа субъекта РФ по управлению государственной службой (предусмотрен Федеральным законом от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

Не завершен процесс внедрения в деятельности органов исполнительной власти края практики управления проектами.

Не были предприняты меры по стандартизации текущей управленческой деятельности:

не внедрен национальный стандарт РФ ГОСТ Р 56577-2015 «Системы менеджмента качества органов власти», (утвержден приказом Федерального

информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов, а также процедура согласования указанных планов Министерством связи и массовых коммуникаций РФ.

⁷ Комиссия создана во исполнение постановления Правительства Красноярского края от 25.09.2008 № 100-п «О комиссии по вопросам социально-экономического развития Красноярского края и по бюджетным проектировкам на очередной финансовый год и плановый период».

агентства по техническому регулированию и метрологии от 23.09.2015 № 1369-ст); не используется утвержденный Минтрудом России Методический инструментарий по внедрению системы комплексной оценки профессиональной служебной деятельности госслужащих⁸.

Отсутствует практика передачи в пользование и (или) управление либо в муниципальную собственность информационных технологий, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых законами края органам местного самоуправления⁹.

На основании вышеизложенного к недостаткам системы управления в проверяемой сфере необходимо отнести следующее:

отсутствие органа исполнительной власти края, уполномоченного в вопросах формирования и реализации политики в сфере внедрения и поддержания информационных технологий в деятельности органов государственной власти;

неактуальность состава комиссии при Губернаторе края по развитию информационного общества и формированию электронного правительства в крае;

отсутствие заместителя высшего должностного лица или заместителя руководителя высшего исполнительного органа государственной власти края, от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» в отношении государственных информационных систем.

Не соблюдены требования приказа Минфина России от 01.12.2010 № 157н «Об утверждении Единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений и инструкции и инструкции по его применению» в части учета нематериальных активов (объектов интеллектуальной собственности) в отношении информационных систем:

«Трудовой отряд старшеклассников» (агентство информатизации и связи края); «Енисей-Стройнадзор», «Енисей-ЖилИнспектор» и «ЦОД Жилфонд» (служба строительного надзора и жилищного контроля края).

Не соблюдены требования Закона края от 03.03.2011 №12-5650 «Об управлении государственной собственностью Красноярского края»¹⁰ в части учета в Реестре государственной собственности края исключительных прав на объекты интеллектуальной собственности края:

«Окружающая среда» (министерство экологии и рационального

⁸ <http://kadry24.krskstate.ru/metod/>

⁹ В соответствии со статьей 19 Федерального закона от 19.06.2004 № 53-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

¹⁰ Часть 2 статьи 41 Закона Красноярского края от 03.03.2011 № 12-5650 «Об управлении государственной собственностью Красноярского края».

природопользования края);

«Статистика», «Регистр медработников», «Клинико-экономические стандарты», «Web-Мониторинг», «Паспорт медучреждения», «Планирование и учет лекарственных препаратов», «Регистр медосвидетельствования иностранных граждан» (министерство здравоохранения края);

«Адресная соцпомощь», «Регистр многодетных граждан», «Регистр получателей социальных услуг», «Реестр поставщиков социальных услуг», «Учет выписок из программ реабилитации инвалидов», «Поддержка реабилитации инвалидов» (министерство социальной политики края).

Указанные информационные системы созданы специалистами министерств и подведомственных им учреждений в рамках рабочего времени.

В соответствии с Приказом ФСТЭК России от 11.02.2013 № 17 «Об утверждении требований о защите информации, не составляющей государственную тайну, содержащейся в государственных информационных системах», а также постановлением Правительства РФ от 01.11.2012 № 1119 «Об утверждении требований к защите персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных» к государственным информационным системам применяется ряд требований по защите информации.

В результате проверки правомерности использования средств краевого бюджета на внедрение и поддержание информационных систем в деятельности органов исполнительной власти края выявлены факты расходования средств в отсутствие нормативных правовых актов, устанавливающих соответствующие расходные обязательства по информационным системам: «РНИС», «Портал опросов населения», «Охотники», «Контингент обучающихся», «Электронное дообразование», «Электронный колледж», «Жители – за чистоту и благоустройство», «Мониторинг-Ветеринария», «Красноярская экспертиза», «Поддержка малочисленных народов», «Трудовой отряд старшеклассников». Общая сумма расходов краевого бюджета за проверяемый период по указанным системам составила 410 млн рублей. Средства использованы с нарушением положений статьи 8 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

При анализе соответствия внедренных информационных систем установленным требованиям выявлены следующие недостатки и нарушения.

Государственные информационные системы края подлежат регистрации в реестре государственных информационных систем края. Обязанность по регистрации государственной информационной системы края в реестре несет оператор соответствующей государственной информационной системы края.

В нарушение Закона края от 30.06.2011 № 12-6096 «О государственных информационных системах Красноярского края»¹¹ не зарегистрированы в реестре

¹¹ Статья 3 Закона Красноярского края от 30.06.2011 № 12-6096 «О государственных информационных системах Красноярского края».

государственных информационных систем края:

эксплуатируемая органами государственной власти края информационная система «Реестр государственных информационных систем Красноярского края» (агентством информатизации и связи края);

информационные системы министерством здравоохранения края, отвечающие требованиям Федерального закона края от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации»¹² в отношении государственных информационных систем («Статистика», «Регистр медработников», «Клинико-экономические стандарты», «Web-Мониторинг», «Паспорт медучреждения», «Планирование и учет лекарственных препаратов», «Регистр медосвидетельствования иностранных граждан»).

Министерством экономического развития и инвестиционной политики края в реестре государственных информационных систем края зарегистрирована «Работа с персоналом», не отвечающая требованиям Федерального закона края, на которого возложена обязанность координации вопросов региональной информатизации;

увеличение количества подведомственных органам исполнительной власти края учреждений, занимающихся вопросами внедрения и поддержания информационных технологий;

решение вопросов внедрения и поддержания информационных технологий в отрыве от решения других вопросов совершенствования государственного управления.

Процедура планирования расходов на внедрение и поддержание информационных технологий в деятельности органов государственной власти не формализована.

*Проверка правомерности, результативности, эффективности
и экономичности использования средств краевого бюджета*

Приказом Минфина России от 01.07.2013 № 65н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации» предусмотрены различные варианты отражения расходов на внедрение и поддержание информационных технологий (коды видов расходов 242, 240, 244, 226, 340). До 2014 года отдельный код вида расходов не выделялся.

Объем бюджетных ассигнований в 2014-2017 годах по данным министерства финансов края по коду вида расходов 242 «Закупка товаров, работ, услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий» представлен в следующей таблице.

¹² Статья 14 Федерального закона края от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации».

млн рублей

	2014	2015	2016	2017	2006-2017
Расходы краевого бюджета по коду вида расходов 242 «Закупка товаров, работ, услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий»	90,2	70,8	544,8	1 044,5	1 750,3

Большинство органов исполнительной власти края отражают расходы на внедрение и поддержание информационных технологий в составе прочих расходов, что ограничивает возможность проведения их анализа и контроля.

Расходы краевого бюджета на внедрение и поддержание органами исполнительной власти края информационных технологий за период 2006-2017 годов превысили 4,8 млрд рублей.

В рамках проверяемого периода проведена проверка правомерности, результативности и экономичности использования органам исполнительной власти края – объектами проверки средств краевого бюджета в сумме 1 745 млн рублей¹³. Основная сумма расходов – 1 313,3 млн рублей предусмотрена государственной программой края «Развитие информационного общества». Для обеспечения защиты информации, содержащейся в информационной системе, проводятся ряд мероприятий, одним из которых является аттестация информационной системы по требованиям защиты информации лицензированным органом по аттестации объектов информатизации в системе сертификации Федеральной службой по техническому и экспортному контролю России.

В нарушение Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»¹⁴ органами исполнительной власти края не приняты меры по обеспечению защиты информации (не проведена аттестация государственных информационных систем)¹⁵ по следующим информационным системам:

«АИС «План-Прогноз»», «АИС Регион-24», «Инвестпортал края» (министерство экономического развития и инвестиционной политики края);

«АСУ БП «АЦК Финансы»», «АИС САПФИР», «ПК СКИФ» (министерство финансов края);

«Окружающая среда» (министерство экологии и рационального природопользования края);

«Управление лесфондом» (министерство лесного хозяйства края);

¹³ За исключением средств в сумме 935 млн рублей средства федерального бюджета на формирование информационно-коммуникационной среды услуг для обеспечения всех процессов взаимодействия, составляющих мероприятия по подготовке и проведению XXIX Всемирной зимней универсиады 2019 года в г. Красноярске), проверка использования которых проведена в рамках отдельного контрольного мероприятия.

¹⁴ Пункт 13 Требований о защите информации, не составляющей государственную тайну, содержащейся в государственных информационных системах (утверждены приказом ФСТЭК России от 11.02.2013 № 17).

¹⁵ 1Статья 16 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

«Енисей-Стройнадзор», «Енисей-ЖилИнспектор», «ЦОД Жилфонд» (служба строительного надзора и жилищного контроля края);
«КИАСУО» (министерство образования края);
«МАИС ЗАГС», «Енисей-ВКС», «Енисей-ГИС», «ЕПГУ», «ИС ЦТО».
«Интернет портал «ВКурсе»» (агентство информатизации и связи края);
«Архивы края» (архивное агентство края).

Следует отметить, что сумма бюджетных ассигнований, предусмотренных на цели обеспечения защиты информации, содержащихся в государственных информационных системах края, недостаточна. Государственная программа края «Развитие информационного общества» предусматривает проведение аттестации по требованиям защиты информации 13 государственных информационных систем края из 37 к 2020 году.

Не соблюдены положения постановления Правительства края от 25.12.2012 № 697-п «О создании государственной информационной системы Красноярского края «Региональная система межведомственного электронного взаимодействия «Енисей-ГУ»¹⁶. Не подключены к «Енисей-ГУ» информационные системы:

«Контингент обучающихся», «Мониторинг-Ветеринария», «Стандарты ЖКУ», «Красноярская экспертиза» (агентство информатизации и связи края), «Енисей-Стройнадзор», «Енисей-ЖилИнспектор», «ЦОД Жилфонд» (служба строительного надзора и жилищного контроля края). Вместе с тем «Енисей-ГУ» предназначена для решения задач обеспечения исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме; обеспечения информационного взаимодействия в электронной форме при предоставлении государственных и муниципальных услуг и исполнении государственных и муниципальных функций.

В настоящее время, в большинстве случаев, реализована возможность занесения информации через личный кабинет (передача сведений в ГАС УПРАВЛЕНИЕ, ГИС ГМП, ФГИС управления общественными финансами «Электронный бюджет», Федеральный реестр документов об образовании, Единая ФГИС социального обеспечения, ФГИС жилищно-коммунального хозяйства, Единой информационной системой в сфере закупок и т.д.). Работа через личный кабинет влечет существенные трудозатраты и низкое качество достигнутых результатов. Так, например, Красноярский край согласно рейтингу субъектов РФ по взаимодействию с ГИС ГМП по итогам 2017 года занимает 70-е место из 85 субъектов РФ. Невнесение сведений в ГИС ГМП влечет нарушение положений Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹⁷.

Результаты контрольных мероприятий Счетной палаты Красноярского края

¹⁶ Пункты 4 и 5 постановления Правительства Красноярского края от 25.12.2012 № 697-п «О создании государственной информационной системы Красноярского края «Региональная система межведомственного электронного взаимодействия «Енисей-ГУ».

¹⁷ Часть 5 статьи 21.3 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

свидетельствуют об ограниченном использовании функциональных возможностей внедренных органами исполнительной власти информационных систем. Не задействован потенциал использования информационных систем для целей повышения оперативности и качества принимаемых управленческих решений, сокращения издержек на организацию административно-управленческих процессов в органах государственной власти, создания единого государственного контроля результативности деятельности органов государственной власти края.

Ограничены возможности использования информационных систем органов исполнительной власти края для проведения внутреннего и внешнего государственного, а также парламентского контроля.

*Результаты оценки эффективности (экономичности)
использования средств краевого бюджета*

Оценка эффективности (экономичности) использования органами исполнительной власти края в 2016-2017 годах средств краевого бюджета, направленных на внедрение и поддержание информационных технологий в деятельности органов государственной власти края, выявила следующее.

Концепцией региональной информатизации (утверждена распоряжением Правительства РФ от 29.12.2014 № 2769-р) предусмотрено, что создание региональных отраслевых информационных систем (региональных сегментов федеральных государственных информационных систем) должно носить скоординированный характер и быть направлено на решение социально значимых проблем субъекта РФ. При планировании мероприятий отраслевой информатизации необходимо сопоставлять ожидаемый социально-экономический эффект от создания системы с издержками на ее создание, внедрение и использование, в том числе со стороны граждан.

По данным доклада Минэкономразвития России проведение информационного аудита является необходимым условием получения бюджетных средств на создание или развитие ведомственных информационных систем. Система информационного аудита должна включать внутренний контроль со стороны ведомств, осуществляющих эксплуатацию информационных систем, внешний контроль, осуществляемый уполномоченными органами государственной власти, и независимый негосударственный аудит.

В нарушение положений постановления Правительства края от 13.06.2012 № 272-п «Об утверждении Порядка создания (ликвидации) государственных информационных систем органов исполнительной власти Красноярского края, государственных информационных систем государственных учреждений Красноярского края»¹⁸, а также распоряжения Правительства РФ от 29.12.2014

¹⁸Пункта 4 приложения к порядку создания (ликвидации) государственных информационных систем органов исполнительной власти Красноярского края, государственных информационных систем государственных

№ 2769-р «Об утверждении Концепции региональной информатизации» оценка эффективности мероприятий государственных программ края, направленных на внедрение и поддержание информационных технологий в деятельности органов государственной власти, местного самоуправления, не проводилась:

министерством социальной политики края; министерством культуры края; министерством образования края; министерством финансов края;

министерством экономического развития и инвестиционной политики края. Суммарная оценка эффективности по органам исполнительной власти края составила 22,2 балла (средний уровень эффективности)¹⁹.

Суммарная оценка эффективности по органам исполнительной власти края сложилась в результате достижения низких значений критериев, характеризующих наличие и качество:

мероприятий по внедрению и поддержанию информационных систем в деятельности органов исполнительной власти края в государственных программах края, связь этих мероприятий с установленными государственной программой целями и задачами социально-экономического развития края;

нормативных правовых актов, определяющих полномочия и порядок внедрения и поддержания информационных систем в деятельности органов исполнительной власти края;

аудита информационных систем и оценки социально-экономического эффекта от их внедрения;

мероприятий по защите государственных информационных систем. Экономичность использования средств краевого бюджета характеризуется наличием экономии при проведении государственных закупок. По результатам государственных закупок получена экономия по информационным системам: «РНИС», «Контингент обучающихся», «АСУЗКК», «Поддержка малочисленных народов» в общей сумме 7 293,6 тыс. рублей. Основная сумма экономии получена по «АСУЗКК» – 5 583,6 тыс. рублей и «Поддержка малочисленных народов» – 1 006,7 тыс. рублей. Результаты конкурсных процедур по «АСУЗКК» не обеспечили реализацию полномочий органов исполнительной власти края по осуществлению контроля в сфере закупок²⁰. «АСУЗКК» в настоящий момент не эксплуатируется²¹. Средства в сумме 7 400 тыс. рублей использованы безрезультативно. Процедура ликвидации «АСУЗКК» не соблюдена.

учреждений Красноярского края, утвержденному постановлением Правительства Красноярского края от 13.06.2012 № 272-п «Об утверждении Порядка создания (ликвидации) государственных информационных систем органов исполнительной власти Красноярского края, государственных информационных систем государственных учреждений Красноярского края».

¹⁹ Уровень эффективности признается высоким при достижении оценки значения 24 балла и выше. Уровень эффективности признается средним при достижении оценки значения в диапазоне от 14 до 23 баллов включительно. Уровень эффективности признается низким при достижении оценки значения ниже 14 баллов.

²⁰ Установлены частью 5 статьи 99 Федерального закона 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

²¹ Функциональные возможности АСУЗКК агентством информатизации и связи Красноярского края в рамках контрольной мероприятия не представлены.

Результаты закупок органами исполнительной власти края услуг по внедрению и поддержанию государственных информационных технологий соответствуют заявленным в конкурсной документации, более высокие результаты не достигнуты.

Выводы

Результаты проведенного Счетной палатой Красноярского края аудита эффективности использования средств краевого бюджета, направленных на внедрение и поддержание информационных технологий в деятельности органов государственной власти, местного самоуправления, позволили сформулировать следующие выводы.

За период с 2006 по 2017 годы расходы краевого бюджета на внедрение и поддержание информационных технологий в деятельности органов исполнительной власти Красноярского края оцениваются в сумме около 5 млрд рублей. Количество эксплуатируемых органами исполнительной власти Красноярского края информационных систем превысило 347 единиц, 80 из них отвечают признакам государственных информационных систем²².

Сформирована инфраструктура регионального электронного правительства. Достигнуты высокие показатели перевода государственных услуг в электронный вид.

Ограниченность установленных полномочий органов государственной власти в сфере информатизации и связи повлекла ликвидацию в 2015 году министерства информатизации и связи Красноярского края и формирование агентства информатизации и связи Красноярского края. Агентство информатизации и связи Красноярского края не обладает полномочиями по формированию политики развития региональной информатизации. Агентство информатизации и связи Красноярского края, во исполнение поручения Губернатора Красноярского края, рассматривает и согласовывает реализуемые органами исполнительной власти Красноярского края проекты по созданию и поддержанию информационных технологий, а также, в рамках государственной программы Красноярского края «Развитие информационного общества» самостоятельно реализует мероприятия по созданию и развитию государственных информационных систем органов исполнительной власти Красноярского края.

Региональная программа информатизации, формируемая в соответствии с Концепцией региональной информатизации, отсутствует. Процесс внедрения информационных технологий в деятельности органов исполнительной власти Красноярского края имеет ситуативный характер, не сопровождается анализом изменяющихся государственных полномочий (включая наделение органов

²² Установлены статьей 14 «Государственные информационные системы» Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

местного самоуправления отдельными государственными полномочиями). Не оценивается необходимость совместимости региональных информационных систем с региональной системой межведомственного электронного взаимодействия, а также с федеральными государственными информационными системами.

Государственные информационные системы Красноярского края не рассматриваются в качестве инструмента государственного управления по достижению целей и задач социально-экономического развития Красноярского края, однако генерируют расходы бюджета по их сопровождению.

Результаты аудита эффективности использования средств краевого бюджета, направленных в 2016-2017 годах на внедрение и поддержание информационных технологий в деятельности органов государственной власти, местного самоуправления, выявили средний уровень эффективности. Достигнутые значения оценки эффективности предопределены отсутствием нормативных правовых актов о создании, владельце, операторе информационной системы, ее цели, назначении, области ее применения и функциях, отсутствием нормативных правовых актов, устанавливающих расходные обязательства Красноярского края по формированию и поддержанию информационных систем Красноярского края, недостатками бухгалтерского учета объектов интеллектуальной собственности Красноярского края.

Не обеспечены требования к защите информации и эксплуатации специальных программно-технических средств защиты, а также обеспечению организационных мер защиты информационных систем. Не соблюдены требования Закона Красноярского края от 03.03.2011 № 12-5650 «Об управлении государственной собственностью Красноярского края» в части учета в Реестре государственной собственности Красноярского края исключительных прав, объектов интеллектуальной собственности Красноярского края.

Не решены установленные федеральными документами стратегического планирования задачи развития инфраструктуры электронного правительства:

достижение интеграции государственных информационных систем Красноярского края в региональную систему межведомственного электронного взаимодействия, а также в федеральную инфраструктуру электронного правительства;

обеспечение перехода на предоставление государственных и муниципальных услуг преимущественно в электронном виде;

повышение оперативности и качества принимаемых решений, сокращение издержек на организацию административно-управленческих процессов в органах государственной власти (органов местного самоуправления, задействованных в реализации переданных законами края государственных полномочий);

создание единого государственного контроля результативности

деятельности органов государственной власти (органов местного самоуправления, задействованных в реализации переданных законами Красноярского края государственных полномочий);

обеспечение перехода на электронное взаимодействие в рамках реализации государственных (муниципальных) функций.

Предложения

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

Правительству Красноярского края рассмотреть вопросы:

подготовки предложений об учреждении органа государственной власти (государственного органа) путем реорганизации агентства информатизации и связи Красноярского края, в целях реализации полномочий в области повышения эффективности государственного управления, а также в сфере информатизации и связи Красноярского края (по аналогии с Министерством государственного управления, информационных технологий и связи Московской области);

разработки и реализации региональной программы информатизации, формируемой в соответствии с Концепцией региональной информатизации;

установления критериев отнесения информационных систем к государственным информационным системам Красноярского края (с внесением соответствующих изменений в Закон Красноярского края от 30.06.2011 № 12-6096 «О государственных информационных системах Красноярского края»);

проведения ревизии информационных ресурсов, находящихся в ведении органов исполнительной власти Красноярского края и учтенных в реестре государственных информационных систем Красноярского края;

формирования органами исполнительной власти Красноярского края планов ведомственной информатизации;

использования информационных систем Красноярского края для реализации органами местного самоуправления Красноярского края переданных законами Красноярского края государственных полномочий;

приведения установленных Правительством Красноярского края порядков, создания и ликвидации, регистрации государственных информационных систем органов исполнительной власти Красноярского края и государственных информационных систем государственных учреждений Красноярского края в соответствие с постановлением Правительства РФ от 06.07.2015 № 676 «О требованиях к порядку создания, развития, ввода в эксплуатацию, эксплуатации и вывода из эксплуатации государственных информационных систем и дальнейшего хранения содержащейся в их базах данных информации».

Министерству финансов Красноярского края рассмотреть вопросы: регламентации порядка установления расходных обязательств Красноярского края по формированию и поддержанию информационных систем Красноярского края;

детализации и определения порядка применения бюджетной классификации Российской Федерации в отношении расходов, осуществляемых органами государственной власти Красноярского края, подведомственными учреждениями, на цели создания и поддержания информационных технологий в их деятельности.

Министерству финансов Красноярского края, министерству экономического развития и инвестиционной политики Красноярского края, министерству промышленности, энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Красноярского края, министерству здравоохранения Красноярского края, министерству образования Красноярского края, министерству культуры Красноярского края, министерству социальной политики Красноярского края, министерству экологии и рационального природопользования Красноярского края, министерству лесного хозяйства Красноярского края, агентству информатизации и связи Красноярского края, агентству по обеспечению деятельности мировых судей Красноярского края, агентству труда и занятости населения Красноярского края, архивному агентству Красноярского края, службе по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники Красноярского края, службе строительного надзора и жилищного контроля Красноярского края устранить установленные в ходе контрольного мероприятия и изложенные в настоящем отчете и актах проверки нарушения при создании и поддержании информационных технологий.

Министерству экономического развития и инвестиционной политики Красноярского края рассмотреть вопрос об обязательном отражении мероприятий по созданию и поддержанию государственных информационных систем Красноярского края в государственных программах Красноярского края.

Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в адрес Законодательного Собрания Красноярского края, Правительства Красноярского края, правоохранительных органов.

Направить информацию о нарушениях в сфере закупок в адрес Службы финансово-экономического контроля и контроля в сфере закупок Красноярского края, Управления Федеральной антимонопольной службы по Красноярскому краю.

Контрольное мероприятие «Аудит эффективности использования средств, направленных на развитие и функционирование библиотечного дела в Красноярском крае»

Отчет рассмотрен коллегией Счетной палаты Красноярского края
(протокол от «10» октября 2018 года № 16)

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

Объекты контрольного мероприятия: министерство культуры Красноярского края (включая государственные и муниципальные библиотеки).

Проверяемый период деятельности: 2017 год (в целях сравнения показателей используются данные 2016 года и оценка 2018 года).

Результаты контрольного мероприятия

Нормативно-правовое регулирование

Согласно статье 44 Конституции Российской Федерации каждый гражданин Российской Федерации имеет право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям.

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» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения отнесено решение вопросов организации библиотечного обслуживания населения библиотеками субъекта Российской Федерации, комплектования и обеспечения сохранности их библиотечных фондов.

Основополагающим нормативным правовым актом в области библиотечного дела является Федеральный закон от 29.12.1994 № 78-ФЗ «О библиотечном деле» (далее – Федеральный закон о библиотечном деле).

Согласно статье 1 Федерального закона о библиотечном деле «библиотечное дело» – это отрасль информационной, культурно-просветительской и образовательной деятельности, в задачи которой входят создание и развитие сети библиотек, формирование и обработка их фондов, организация библиотечного, информационного и справочно-библиографического обслуживания пользователей библиотек, подготовка кадров работников библиотек, научное и методическое обеспечение развития библиотек.

Статьями 5 и 15 Федерального закона о библиотечном деле установлено, что каждый гражданин независимо от пола, возраста, национальности, образования, социального положения, политических убеждений, отношения

к религии имеет право на библиотечное обслуживание на территории Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации обязаны обеспечивать: финансирование комплектования и обеспечения сохранности фондов государственных библиотек; реализацию прав граждан на библиотечное обслуживание; условия доступности для инвалидов библиотек субъектов Российской Федерации.

В Красноярском крае правовой основой сохранения и развития библиотечного дела является Закон Красноярского края от 17.05.1999 № 6-400 «О библиотечном деле в Красноярском крае» (далее – Закон края о библиотечном деле).

Статьей 8 Закона края о библиотечном деле предусмотрено 8 полномочий Правительства Красноярского края. Анализ исполнения полномочий показал, что Правительством Красноярского края не реализовано полномочие по принятию и утверждению нормативов финансирования библиотек (закреплено в Законе края о библиотечном деле в 1999 году). Соответственно необходима актуализация данной нормы закона с учетом изменений бюджетного законодательства.

В Красноярском крае приняты следующие документы, отражающие современное состояние, проблемы и основные направления развития библиотечного дела:

План мероприятий («дорожная карта») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности сферы культуры Красноярского края», утвержденный распоряжением Губернатора Красноярского края от 25.02.2013 № 58-рг;

Государственная программа Красноярского края «Развитие культуры и туризма», утвержденная постановлением Правительства Красноярского края от 30.09.2013 № 511-п (далее – Государственная программа края «Развитие культуры»);

Концепция развития библиотечного дела в Красноярском крае на 2010-2020 годы, одобренная постановлением Главной коллегии министерства культуры Красноярского края от 29.09.2009 № 42 (далее – Концепция развития библиотечного дела в крае);

модельный стандарт деятельности муниципальной публичной библиотеки Красноярского края, одобренный Главной коллегией министерства культуры Красноярского края 29.06.2010. Документ является руководством для муниципальных публичных библиотек и органов местного самоуправления по организации эффективной системы библиотечно-информационного обслуживания населения (носит рекомендательный характер);

базовые нормы ресурсного обеспечения услуг муниципальной публичной библиотеки Красноярского края, одобренные Главной коллегией министерства

культуры Красноярского края 17.04.2012. Документ устанавливает требования к ресурсному обеспечению муниципальных публичных библиотек в целях осуществления ими гарантированного обслуживания жителей края.

Статьей 13 Закона края о библиотечном деле предусмотрено, что на территории Красноярского края действуют государственные стандарты и нормы библиотечного дела для обязательного использования всеми библиотеками независимо от форм собственности.

Одним из приоритетных направлений Концепции развития библиотечного дела в крае определена разработка краевых нормативов, устанавливающих потребность в библиотечно-информационном обслуживании и материально-техническом обеспечении библиотек в Красноярском крае, содержащая: принятие и внедрение Модельного стандарта деятельности публичных библиотек Красноярского края; внедрение краевых нормативов ресурсного обеспечения и стандартов качества оказания услуг библиотек.

По информации министерства культуры Красноярского края, всеми библиотеками независимо от форм собственности используются:

Модельный стандарт деятельности общедоступной библиотеки, утвержденный 13.10.2014 министром культуры Российской Федерации;

рекомендации Международной федерации библиотечных ассоциаций и учреждений и Российской библиотечной ассоциации «Руководство ИФЛА по работе публичных библиотек», 2011 год;

ГОСТы, введенные постановлениями Госстандарта РФ.

Вместе с тем до настоящего времени не разработаны краевые нормативы ресурсного обеспечения.

Система управления в области библиотечного дела

Министерство культуры Красноярского края в соответствии с Положением о министерстве культуры Красноярского края, утвержденном постановлением Правительства Красноярского края от 07.08.2008 № 32-п (далее – Положение о министерстве), в области культуры осуществляет нормативное правовое регулирование и разработку проектов законов края, правовых актов Губернатора края и Правительства края и оказание государственных услуг, управление и распоряжение государственной собственностью (за исключением полномочий, отнесенных к компетенции иных органов исполнительной власти края).

В проверяемом периоде министерством культуры Красноярского края в полном объеме выполнялось 20 компетенций, непосредственно относящихся к рассматриваемой сфере, из 62 компетенций, предусмотренных Положением о министерстве.

Министерство культуры Красноярского края осуществляет функции и полномочия учредителя в отношении 4 государственных библиотек: КГАУК «Государственная универсальная научная библиотека Красноярского края»

(далее – Государственная универсальная научная библиотека); КГБУК «Красноярская краевая детская библиотека» (далее – Краевая детская библиотека); КГБУК «Красноярская краевая молодежная библиотека» (далее – Краевая молодежная библиотека); КГБУК «Красноярская краевая специальная библиотека – центр социокультурной реабилитации инвалидов по зрению» (далее – Краевая специализированная библиотека).

В структуре министерства культуры Красноярского края (штатная численность 66 единиц) действует 11 отделов. Непосредственное взаимодействие с государственными библиотеками, органами местного самоуправления и муниципальными библиотеками осуществляют 9 из 11 структурных подразделений министерства по вопросам оказания информационной, консультативной и методической помощи, курирования, организации и координации деятельности, проведения контрольных мероприятий, в соответствии с действующими положениями.

Государственными библиотеками с КГКУ «Технологический центр министерства культуры Красноярского края» заключены договоры о ведении бухгалтерского и налогового учета, соглашения о взаимодействии и сотрудничестве по осуществлению работниками КГКУ «Технологический центр министерства культуры Красноярского края», комплекса работ в библиотеках в пределах их должностных обязанностей.

Кроме того, с государственными и муниципальными библиотеками взаимодействует КГАУК «Центр книги - Красноярский бибколлектор», основными целями создания учреждения, согласно Уставу, являются: осуществление культурно-образовательной и просветительской деятельности, направленной на удовлетворение духовных, интеллектуальных, культурных потребностей граждан; обеспечение конституционного права личности на приобщение к ценностям культуры и образование.

Взаимодействие министерства культуры Красноярского края с органами местного самоуправления в области библиотечного дела осуществляется в рамках реализации мероприятий Государственной программы края «Развитие культуры» на основании заключенных соглашений о предоставлении межбюджетных трансфертов из краевого бюджета.

По условиям соглашений министерство культуры Красноярского края должно осуществлять контроль за целевым и эффективным использованием средств субсидий, соблюдением органами местного самоуправления Красноярского края условий предоставления межбюджетных трансфертов путем получения от них информации и документов, необходимых для перечисления бюджетных средств, отчетов об осуществлении расходов бюджетов муниципальных образований Красноярского края, проведение оценки результативности осуществления мероприятий.

В органах местного самоуправления Красноярского края по состоянию на 31.12.2017 управление в сфере культуры сложилось следующим образом. В 40 муниципальных образованиях Красноярского края функционируют отделы и управления в сфере культуры, из них в 16 муниципальных образованиях (13 отделов и 3 управления) – самостоятельные органы управления и в 24 муниципальных образованиях (22 отдела и 2 управления) – межотраслевые органы управления, объединяющие функции в социальных сферах. В составе администраций п. Кедровый, п. Солнечный работают по одному специалисту, в Тасеевском районе 2 специалиста, выполняющие функции в отраслях социальной сферы (образование, здравоохранение, спорт, культура, молодежная политика). В 18 муниципальных образованиях органы управления культуры осуществляют деятельность в форме муниципальных учреждений, из них в 10 муниципальных образованиях в сфере культуры и в 8 муниципальных образованиях – межотраслевые.

Штатная численность работников органов управления составляла 212 штатных единиц, муниципальных учреждений – 208 штатных единиц.

Взаимодействие министерства культуры Красноярского края с негосударственными библиотеками осуществляется в рамках сбора и анализа форм федерального статистического наблюдения № 6-НК «Сведения об общедоступной (публичной) библиотеке».

По данным министерства культуры Красноярского края негосударственные библиотеки созданы промышленными предприятиями, непосредственно расположены на их территориях и осуществляют обслуживание работников данных предприятий, – библиотека АО «Производственное объединение «Электрохимический завод» (г. Зеленогорск), библиотека ФГУП «Горнохимический комбинат» (г. Железногорск), библиотека ООО «Красноярский металлургический завод» (г. Красноярск). Штатная численность работников негосударственных библиотек на конец 2017 года составляла 3 штатных единицы, число зарегистрированных пользователей – 1,6 тыс. человек, книжный фонд – 154 тыс. экземпляров.

Органами государственной власти Красноярского края материальная поддержка библиотек негосударственных форм собственности, предусмотренная статьей 14 Федерального закона о библиотечном деле, не осуществляется, в связи с отсутствием в них организации бесплатного общедоступного обслуживания населения края.

Характеристика библиотечной сети

По состоянию на 31.12.2017 библиотечная сеть представлена 1 153 библиотеками, в том числе 1 149 муниципальных и 4 государственные библиотеки.

В течение 2017 года количество библиотек уменьшилось на 10 единиц, в том числе закрыто 14 и открыто 4 библиотеки.

По информации министерства культуры Красноярского края сокращение 14 муниципальных библиотек обусловлено следующим:

ликвидацией населенных пунктов п. Еруда Северо-Енисейского района и п. Партизанск Мотыгинского района (ликвидировано 2 библиотеки);

оптимизацией библиотечной сети в соответствии с распоряжением Министерства культуры Российской Федерации от 02.08.2017 № Р-965, в населенных пунктах с численностью жителей менее 100 человек закрыто 10 библиотек. Обслуживание замещено нестационарными формами. А также детская библиотека п. Дубинино присоединена к библиотеке г. Шарыпово;

закрытием библиотеки в с. Тайна Канского района по причине аварийности здания (открыт пункт выдачи книг в здании школы).

В 2017 году открыто 4 муниципальных библиотеки, в том числе в связи с увеличением численности населения открыто 3 библиотек и в связи с централизацией библиотечного дела в Козульском районе на базе библиотеки – бывшего структурного подразделения Дома культуры п. Новочернореченского создана библиотека-филиал, обслуживающая взрослое и детское население.

По состоянию на 31.12.2017 уровень фактической обеспеченности библиотеками, определенный согласно методике расчета органов государственной статистики на основании данных сводных форм федерального статистического наблюдения № 6-НК «Сведения об общедоступной (публичной) библиотеке» и № 7-НК «Сведения об организации культурно-досугового типа», составляет 97,3% от нормативной потребности.

Анализ обеспеченности населения Красноярского края библиотеками по состоянию на 01.01.2018 с учетом методических рекомендаций субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления по развитию сети организаций культуры и обеспеченности населения услугами организаций культуры, введенных в действие распоряжением Министерства культуры Российской Федерации от 02.08.2017 № Р-965, показал следующее.

Обеспеченность библиотеками в городских округах выше нормативов на 2 детские библиотеки, ниже нормативов на 37 общедоступных библиотек, в муниципальных районах обеспеченность ниже – на 4 детские библиотеки.

Обеспеченность точками доступа к полнотекстовым информационным ресурсам (фондам Национальной электронной библиотеки и Президентской библиотеки, доступ библиотека получает бесплатно) ниже нормативов в городских округах на 17 единиц и муниципальных районах на 44 единицы. При этом Указом Президента Российской Федерации от 24.12.2014 № 808 «Об утверждении Основ государственной культурной политики» использование цифровых коммуникационных технологий для обеспечения доступа граждан

к культурным ценностям независимо от места проживания отнесено к приоритетным задачам в области государственной культурной политики.

Условия для обеспечения доступа пользователей библиотек к Национальной электронной библиотеке и иным государственным информационным системам созданы в 58 из 1 153 библиотек, в том числе в 4 государственных библиотеках и в 54 муниципальных библиотеках, входящих в состав 26 централизованных библиотечных систем. Открытый доступ к полнотекстовым базам данных, не обремененных авторским правом, к ресурсам Президентской библиотеки им. Б. Ельцина имеют все централизованные библиотечные системы края (61).

В Красноярском крае доля публичных библиотек, подключенных к сети Интернет, в общем количестве библиотек выше, чем в среднем по России и Сибирскому Федеральному округу, и имеет положительную тенденцию.

В 2017 году доступом к информационной сети «Интернет» обеспечены государственные библиотеки – 100% от общего числа библиотек, муниципальные библиотеки – 82,5%, что затрудняет развитие дистанционных форм библиотечного обслуживания.

В 2017 году совокупный библиотечный фонд библиотек составил 20 130,04 тыс. экземпляров, что на 270 тыс. экземпляров меньше, чем в 2016 году.

Объем фондов сократился в 45 муниципальных образованиях края и в 3 государственных библиотеках. Наибольшее сокращение библиотечных фондов отмечено в г. Назарово (22,57 тыс. экземпляров) в районах Ужурский (30,64 тыс. экземпляров), Емельяновский (16,06 тыс. экземпляров) и Государственной универсальной научной библиотеке (14,52 тыс. экземпляров).

К основным причинам сокращения фондов относится: оптимизация библиотечной сети, списание ветхой, дублетной, устаревшей по содержанию и непрофильной литературы, недостаточное поступление новых изданий, превышение объемов списания над количеством новых поступлений.

В 2017 году общий объем поступлений в библиотеки составил 608,13 тыс. экземпляров, что на 48,54 тыс. экземпляров меньше, чем в 2016 году.

В муниципальные библиотеки поступило 567,59 тыс. экземпляров, в государственные библиотеки – 40,54 тыс. экземпляров. Наибольшие поступления в фонды библиотек г. Красноярска (51,18 тыс. экземпляров), г. Норильска (24,52 тыс. экземпляров), Партизанского (32,29 тыс. экземпляров), Эвенкийского муниципального района (22,46 тыс. экземпляров), Государственной универсальной научной библиотеки (23,73 тыс. экземпляров).

В 2017 году расходы на комплектование фонда составили 113 214 тыс. рублей (в 2016 году – 104 673 тыс. рублей), из них 94 100 тыс. рублей на комплектование фондов муниципальных библиотек, 19 114 тыс. рублей – государственных библиотек (в 2016 году соответственно – 86 613 тыс. рублей и 18 060 тыс. рублей). В 2017 году не осуществлялись расходы на комплектование фондов библиотек п. Кедровый и п. Солнечный.

В Красноярском крае в 2017 году количество экземпляров, поступивших в библиотечные фонды общедоступных библиотек на 1 тыс. человек населения, в 1,8 раза выше, чем в среднем по России. При этом отмечается снижение значения показателя по сравнению с 2016 годом. Данные органов государственной статистики, приведены в таблице:

За 2017 год в муниципальные библиотеки в расчете на каждые 1 000 жителей поступило 197 экземпляров, что на 21,2% меньше норматива (250 экземпляров на 1 000 жителей), установленного Базовыми нормами ресурсного обеспечения услуг муниципальной публичной библиотеки Красноярского края, одобренными Главной коллегией министерства культуры Красноярского края 17.04.2012. Основной причиной недофинансирования комплектования библиотечных фондов является дефицит местных бюджетов.

Необходимо отметить, что издания на электронных носителях составляли 1,4% от общего объема фондов (289,26 тыс. экземпляров электронных документов на съемных носителях, из них 193,52 тыс. экземпляров – в государственных библиотеках).

Причинами низкого формирования библиотечного фонда изданиями на электронных носителях являются высокая стоимость электронных изданий, отсутствие в библиотеках специально оборудованных мест для работы с ними, невысокий пользовательский спрос (особенно в муниципальных районах).

Наибольшее количество изданий на электронных носителях находится в Государственной универсальной научной библиотеке – 128,75 тыс. экземпляров, или 66,5% от общего объема электронных документов на съемных носителях в государственных библиотеках (193,52 тыс. экземпляров). Соответственно, в Краевой специализированной библиотеке – 45,67 тыс. экземпляров и 23,6%; Краевой молодежной библиотеке – 15,25 тыс. экземпляров, и 7,8%; Краевой детской библиотеке – 3,85 тыс. экземпляров и 2,1%.

В 2017 году из фондов библиотек выбыло 874,34 тыс. экземпляров (в 2016 году – 981,07 тыс. экземпляров), в том числе из фондов муниципальных библиотек – 18,53 тыс. экземпляров, из фондов государственных библиотек – 55,81 тыс. экземпляров. Выбытие из библиотечных фондов в 1,5 раза превышает объем новых поступлений.

В 2017 году обновляемость совокупного библиотечного фонда составила 3%, то есть ниже норматива, установленного Руководством ИФЛА (ежегодное обновление фонда библиотеки новыми поступлениями – 5% от общего фонда).

Обновляемость совокупного фонда государственных библиотек – 0,9% (Государственной универсальной научной библиотеки составляла 0,6%, Краевой специализированной библиотеки – 1,9%; Краевой молодежной библиотеки – 2,6%; Краевой детской библиотеки – 2,9%), муниципальных библиотек составила 3,7%.

Самая низкая обновляемость фонда наблюдалась в библиотеках г. Назарово (1,3%), Саянского (1,1%), Дзержинского, Назаровского и Сухобузимского (по 1,6%), Абанского и Уярского (по 1,8%), Иланского (2%) районов.

Министерством культуры Красноярского края потребность в средствах для ежегодного обновления библиотечного фонда в размере норматива оценивается в сумме 200 млн рублей. Следовательно, дефицит средств составляет 87 млн рублей.

По итогам 2017 года книгообеспеченность одного пользователя библиотечными фондами муниципальных библиотек составила 12,4 экземпляра (норма для муниципальных библиотек 7-12 экземпляров (установлена Руководством ИФЛА, Базовые нормы.); одного жителя – 5,4 экземпляра (норма для сельских библиотек 7-9 экземпляров, для городских 5-7 экземпляров). Обращаемость совокупного библиотечного фонда составила 1,5 экземпляров (при норме 2 экземпляра), в том числе фонда муниципальных библиотек – 1,8 экземпляров, государственных библиотек – 0,7 экземпляров.

Высокая книгообеспеченность и низкая обращаемость свидетельствуют о состоянии библиотечных фондов, нуждающихся в освобождении от ветхой, устаревшей и непрофильной литературы, в комплектовании новыми изданиями с учетом читательского спроса. Такая ситуация характерна для муниципальных библиотек в Ачинском, Балахтинском, Партизанском, Пировском, Саянском, Туруханском и Эвенкийском районах.

В муниципальных библиотеках г. Дивногорска, г. Енисейска, г. Лесосибирска, г. Минусинска, пос. Кедровый, Козульского района книгообеспеченность в норме, а обращаемость низкая, следовательно, значительная часть фондов не востребована.

Число зарегистрированных пользователей библиотек в 2017 году увеличилось на 6,6 тыс. человек по сравнению с 2016 годом и составило 1 341,5 тыс. человек, из них 92,4% пользователей зарегистрированы в муниципальных библиотеках.

Число посещений библиотек в 2017 году увеличилось по сравнению с 2016 годом на 1,3% и составило 10 757,2 тыс. единиц, в том числе массовых мероприятий 2 159,3 тыс. единиц (или 25% от общего числа посещений, в 2016 году – 20%).

Рост числа зарегистрированных пользователей и числа посещений библиотек, в том числе с целью посещения массовых мероприятий, на фоне сокращения сети библиотек свидетельствует о востребованности услуг библиотек у населения.

В Красноярском крае значения показателей охвата населения библиотечным обслуживанием и среднее число книговыдач выше, чем по России и по Сибирскому федеральному округу. По итогам 2017 года в Красноярском крае на 1 пользователя библиотеки приходится в среднем 8 посещений библиотеки

за год (активность посещения) и 22,5 единицы выданных документов (интенсивность чтения (читаемость)). За 2016 год – 8 посещений и 22,6 единицы выданных документов.

Анализ данных сводного отчета о фактическом исполнении государственных заданий 2017 года показал, что государственные задания по видам услуг (работ), оказываемых государственными библиотеками в качестве основных видов деятельности, выполнены. КГАУК «Центр книги – Красноярский бибколлектор» обеспечено выполнение государственного задания.

Финансовое обеспечение библиотек

В 2017 году на финансирование государственных и муниципальных библиотек направлено 2 058 877,9 тыс. рублей, что на 20,4% больше, чем в 2016 году. Удельный вес расходов на финансирование библиотек за счет бюджетных средств в расходах консолидированного бюджета Красноярского края на культуру составляет 18,6% (17,9% в 2016 году).

В структуре финансирования государственных и муниципальных библиотек расходы консолидированного бюджета Красноярского края занимают 95,6%, собственные доходы библиотек – 4,4%.

За 2017 год расходы краевого бюджета, включая средства федерального бюджета, в части государственных и муниципальных библиотек исполнены в сумме 322 339,6 тыс. рублей, что составляет 80,8% от утвержденных назначений. Сумма неисполненных плановых назначений составила 76 553 тыс. рублей.

Основными причинами не освоения выделенных средств являются:

отсутствие у Государственной универсальной научной библиотеки актуализированной научно-проектной документации в связи с неполучением заключения государственной экспертизы от КГАУ «Красноярская краевая государственная экспертиза» (фасад здания библиотеки объектом культурного наследия непризнан). Субсидия на иные цели не использована в сумме 64 801,5 тыс. рублей;

отсутствие проверки достоверности сметной стоимости проектно-сметной документации, определяемой КГАУ «Красноярская краевая государственная экспертиза», не позволило Краевой молодежной библиотеке провести торги на размещение заказа на проведение капитального ремонта помещений библиотеки. Субсидия на иные цели не освоена в сумме 4 958,3 тыс. рублей.

За 2017 год государственными и муниципальными библиотеками, включая КГАУК «Центр книги – Красноярский бибколлектор», израсходовано за счет всех источников финансирования 1 987 723,4 тыс. рублей, в том числе 1 680 194 тыс. рублей по муниципальным библиотекам. По сравнению с 2016 годом наблюдается рост расходов на 16,9%, или 287 635,9 тыс. рублей. При этом 80,2% прироста расходов приходится на муниципальные библиотеки.

Расходы государственных библиотек и КГАУК «Центр книги – Красноярский бибколлектор» за 2017 год составили 307 529,4 тыс. рублей, или 78,3% от утвержденных назначений.

Анализ структуры расходов за счет всех источников показал, что в 2017 году наибольший удельный вес приходится на расходы на заработную плату и начисления на выплаты по оплате труда (63,1%), расходы по приобретению материальных запасов (11,5%), расходы по приобретению основных средств (9%). Из общей суммы расходов государственных библиотек на капитальный ремонт направлено 9 712,7 тыс. рублей, или 3,2%.

В 2017 году средняя заработная плата работников государственных библиотек и КГАУК «Центр книги – Красноярский бибколлектор» увеличилась по сравнению с уровнем 2016 года на 8,8%, и составила 26 692,8 рублей (за счет всех источников). Средняя заработная плата основного персонала выросла на 52,6% и составила 35 931,7 рублей, что обусловлено реализацией мероприятий, направленных на выполнение Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики».

При проверке выполнения министерством культуры Красноярского края бюджетных полномочий главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, предусмотренных статьей 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации, установлено следующее.

В нарушение части 4 статьи 69.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации и пункта 6 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, финансовое обеспечение выполнения государственного задания КГАУК «Центр книги – Красноярский бибколлектор» в 2017 году осуществлялось за счет средств приносящей доход деятельности.

В нарушение пункта 4 Порядка предоставления субсидий бюджетам муниципальных образований Красноярского края на комплектование книжных фондов библиотек муниципальных образований Красноярского края, утвержденного Государственной программой края «Развитие культуры», и пунктов 4.1.3, 4.1.4. соглашений о предоставлении субсидий муниципальному образованию Красноярского края из краевого бюджета министерством культуры Красноярского края не проведена оценка результативности осуществления мероприятий с учетом обязательств по достижению значений установленных показателей результативности и не приняты своевременные меры по возврату субсидий в краевой бюджет. Министерством культуры Красноярского края предоставлена информация о возврате средств муниципальными библиотеками в краевой бюджет в октябре 2018 года.

В ходе контрольного мероприятия осуществлена оценка эффективности использования государственных средств по 8 критериям, согласованным министерством культуры Красноярского края.

Отрицательное значение получили показатели: «соблюдены нормы и нормативы размещения библиотек согласно Методическим рекомендациям субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления по развитию сети организаций культуры и обеспеченности населения услугами организаций культуры, введенными в действие распоряжением Минкультуры России от 02.08.2017 № Р-965 (в части муниципальных библиотек)»; «обеспечено соблюдение получателями межбюджетных трансфертов условий, целей и порядка, установленных при их предоставлении» (в части порядка); «созданы условия для обеспечения доступа пользователей библиотек к Национальной электронной библиотеке и иным государственным информационным системам (в части муниципальных библиотек)»; «повышено качество и доступность библиотечных услуг (в части муниципальных библиотек)».

Положительное значение получили следующие показатели: «государственные задания по видам услуг (работ), оказываемых государственными библиотеками в качестве основных видов деятельности, в 2017 году выполнены»; «в 2017 году значение показателя «Среднее число книговыдач в расчете на 1 тыс. человек населения» соответствует 10 651 экземпляр»; «в 2017 году значение показателя «Количество посещений краевых государственных библиотек на 1 тыс. человек населения» соответствует 212,4 единицы»; «обеспечен рост востребованности услуг библиотек у населения».

Материально-техническое оснащение библиотек

Анализ состояния материально-технической базы библиотек показал следующее.

В 2017 году в Красноярском крае доля библиотек, помещения которых находятся в неудовлетворительном состоянии, в 1,5 раза выше, чем в среднем по России и Сибирскому Федеральному округу (2016 год – в 1,2 раза), к тому же имеет отрицательную тенденцию.

Для лиц с нарушениями зрения, слуха, опорно-двигательного аппарата доступно 89 зданий (помещений) библиотек. Необходимо отметить, что не доступны для лиц с нарушениями зрения, слуха здания Государственной универсальной научной библиотеки и Краевой детской библиотеки.

Вместе с тем статьей 15 Федерального закона о библиотечном деле обеспечение условий доступности для инвалидов библиотек субъектов Российской Федерации отнесено к обязанностям органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В 2017 году капитальные ремонты проведены в 39 библиотеках, в том числе в 2 государственных библиотеках, на общую сумму 44 947 тыс. рублей.

По состоянию на 31.12.2017 требуется проведение капитального ремонта в 107 зданиях (помещениях) библиотек на общую сумму 803 762,6 тыс. рублей, в том числе для государственных библиотек необходимо 463 762,6 тыс. рублей.

Для сведения, по информации министерства культуры Красноярского края существует потребность в проведении капитального ремонта зданий 516 сельских учреждений культуры, стоимость работ оценивается в сумме 1 200 млн рублей.

Государственной программой края «Развитие культуры» предусмотрено в 2018 году проведение капитального ремонта и разработка проектно-сметной документации в 2 государственных библиотеках (Краевая молодежная библиотека, Краевая детская библиотека) в общую сумму 14 308 тыс. рублей.

Государственной универсальной научной библиотекой не исполнены предписания Управления Минкультуры России по СФО от 28.12.2015 и от 22.12.2017 (повторное) об устранении нарушений обязательных требований статьи 12 Федерального закона о библиотечном деле, обеспечив сохранность книжных памятников, хранящихся в библиотечных фондах (срок устранения нарушений 28.06.2019).

Государственной универсальной научной библиотекой потребность в средствах на разработку и экспертизу научно-проектной документации на проведение ремонтных работ отдела редких книг и книговедения оценивается в сумме 1 967,7 тыс. рублей. Средства в краевом бюджете на 2018 год не предусмотрены.

По информации министерства культуры Красноярского края потребность в средствах на приобретение 58 527 единиц оборудования для государственных и муниципальных библиотек оценивается в сумме 375 533,9 тыс. рублей, в том числе для государственных библиотек необходимо 1 727 единиц оборудования на сумму 93 533,9 тыс. рублей. В краевом бюджете на 2018 год предусмотрено 244 тыс. рублей. Краевой детской библиотеке в сумме на приобретение 20 стеллажей.

Общее количество транспортных средств на балансе библиотек на 31.12.2017 составляло 42 единицы (транспортными средствами располагают только 4% библиотек), в том числе за государственными библиотеками на праве оперативного управления закреплено 8 транспортных средств балансовой стоимостью 2 506,8 тыс. рублей, с износом 100%. Средний возраст автопарка составляет 12 лет. В 2017 году расходы на ремонт и техобслуживание автомобилей составили 322,4 тыс. рублей.

По информации государственных библиотек в связи с изношенностью автопарка существуют риски невыезда специалистов библиотек в муниципальные образования, что в свою очередь может привести к снижению оказания качественных услуг населению края. Средства на обновление автопарка

библиотек не выделялись в течение 8 лет. Потребность учреждений оценивается в сумме 5 002 тыс. рублей. На 2018 год средства не предусмотрены.

Оценка коррупционных рисков

В ходе контрольного мероприятия выявлено бездействие в вопросах противодействия коррупции, выразившееся в ненадлежащей организации Краевой специализированной библиотекой по предупреждению коррупции при осуществлении закупок, что является коррупциогенным фактором.

Так, Краевая специализированная библиотека для определения начальной (максимальной) цены контракта на поставку «говорящей» книги на флеш-картах, использовала информацию о ценах от трех организаций (ООО «Лето», ООО «Литэкс-К», ООО «Родник»), являющихся аффилированными структурами, учредитель и директор в данных организациях – одно и то же лицо.

Анализ начальных (максимальных) цен контрактов на поставку «говорящей» книги на флеш-картах по идентичным авторам и наименованиям изданий в 2017 году показал, что разница в цене Краевой специализированной библиотекой и иными заказчиками составляет от 14,5% до 21,9%.

Выводы

Библиотечная сеть в Красноярском крае представлена 4 государственными библиотеками, 1 149 муниципальными библиотеками и 3 библиотеками предприятий. Уровень обеспеченности населения Красноярского края по состоянию на 01.01.2018 библиотеками ниже нормативов рекомендованных министерством культуры Российской Федерации.

В 2017 году на функционирование государственных и муниципальных библиотек, включая КГАУК «Центр книги – Красноярский бибколлектор», за счет всех источников финансирования направлено 2 058,9 млн рублей. Удельный вес расходов на библиотеки за счет бюджетных средств в расходах консолидированного бюджета Красноярского края на культуру составляет 18,6%.

С положительной стороны работу библиотечной сети характеризует увеличение числа зарегистрированных пользователей и числа посещений библиотек. В то же время наблюдаются и отрицательные тенденции: снижение библиотечного фонда и читаемости; слабое формирование библиотечного фонда изданиями на электронных носителях; ниже нормативной обновляемость и обращаемость библиотечного фонда; критичными являются показатели доступа пользователей библиотек к Национальной электронной библиотеке и иным государственным информационным системам.

В 2017 году в Красноярском крае доля библиотек, помещения которых находятся в неудовлетворительном состоянии, в 1,5 раза выше, чем в среднем по России и Сибирскому Федеральному округу, что влияет на условия получения населением края качественных услуг. Для лиц с нарушениями зрения, слуха,

опорно-двигательного аппарата доступно менее 10% зданий (помещений) библиотек. Одной из актуальных остается проблема обновления парка транспортных средств.

Потребность в средствах на проведение капитального ремонта помещений, на приобретение оборудования для государственных и муниципальных библиотек для получения пользователями качественных услуг, обновление автотранспорта оценивается в сумме 1 184 298,5 тыс. рублей, в том числе для государственных библиотек – 562 298,5 тыс. рублей.

Предложения

По результатам контрольного мероприятия внесены предложения.

Правительству Красноярского края:

принять меры по устранению недостатков нормативно-правового регулирования; внести изменения в Государственную программу края «Развитие культуры» в части уточнения порядка расчета показателей результативности «Своевременность и качество подготовленных законопроектов (изменений в законопроекты), проектов нормативных правовых актов, обусловленных изменениями федерального и регионального законодательства» и «Уровень исполнения расходов главного распорядителя за счет средств краевого бюджета (без учета межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, из федерального бюджета)»;

рассмотреть возможность увеличения бюджетных ассигнований на проведение капитальных ремонтов зданий (помещений) государственных и муниципальных библиотек.

Министерству культуры Красноярского края:

рассмотреть возможность актуализации Концепции развития библиотечного дела в Красноярском крае с продлением сроков реализации на следующий период;

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

принять меры по привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в нарушении порядка предоставления субсидий муниципальным образованиям на комплектование книжных фондов библиотек муниципальных образований Красноярского края.

Отчет о результатах направлен Законодательному Собранию Красноярского края, Правительству Красноярского края. Министру культуры Красноярского края направлены представление и информационное письмо о нарушениях, выявленных в ходе контрольного мероприятия.

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

**Экспертно-аналитическое мероприятие
«Анализ реализации органами государственной власти Красноярского края
государственных полномочий по организации сбора, обработки,
транспортирования, утилизации, обезвреживания и захоронения твердых
коммунальных отходов»**

Заключение рассмотрено коллегией Счетной палаты Красноярского края
(протокол от «12» октября 2018 № 17)

Контрольное мероприятие проведено на основании пункта 2.1.4.6 плана работы Счетной палаты Красноярского края на 2017 год, предложения Губернатора Красноярского края (письмо от 18.07.2016 № 1-08403).

Объекты контрольного мероприятия: Администрация города Минусинска (далее – Администрация) и ее структурные подразделения, получатели средств бюджета.

Проверяемый период: 2015 – 2017 годы.

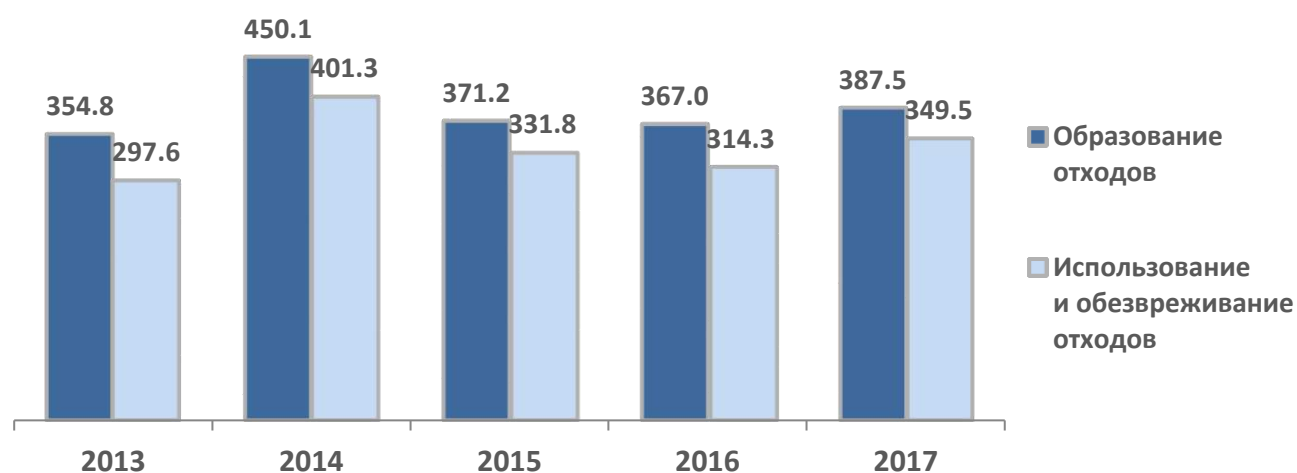
В отчете использована информация, полученная по запросам Счетной палаты Красноярского края от министерства культуры Красноярского края (далее – Министерство культуры) и службы по государственной охране объектов культурного наследия Красноярского края (далее – Служба).

Результаты экспертно-аналитического мероприятия

Общие сведения

Результаты анализа изменений экологической ситуации в области обращения с отходами производства и потребления в Красноярском крае за период с 2013 по 2017 год показали следующее.

По данным официальной статистики на территории Красноярского края на начало 2017 года находилось 1 112,2 млн тонн отходов производства и потребления, из них 90% в результате осуществления хозяйственной деятельности 71 промышленного объекта края. Годовые объемы отходов производства и потребления в Красноярском крае (млн тонн).



Доля отходов, скопившихся на территории Сибирского федерального округа, составляет 61,7% от образовавшихся отходов производства и потребления в целом по России в объеме 5441,0 млн тонн.

Красноярский край занимает 2 место в Сибирском федеральном округе с долей – 9,7%, лидирует Кемеровская область с долей – 7,3%, а на третьем месте Республике Хакасия – 6,8%.

Анализ данных показывает, что в Красноярском крае наибольшее количество отходов образуют предприятия крупных промышленных центров, городов: Норильск (23,4 млн тонн), Назарово (16,3 млн тонн), Красноярск (13,8 млн тонн).

В Красноярском крае ведомственная информация по твердым коммунальным отходам для принятия управленческих решений начала формироваться в 2015 году при подготовке территориальной схемы обращения с отходами (источники образования ТКО, накопленные объемы, площадки хранения и утилизации и другая). Официальные статистические данные по данному виду отходов на сегодняшний день отсутствуют.

В 2017 году на территории Красноярского края твердых коммунальных отходов собрано в объеме 1,4 млн тонн. Сбор твердых коммунальных отходов осуществляли 54 организации и их объем услуг составил 1,7 млрд рублей.

По данным доклада «О состоянии и использовании земель Красноярского края за 2017 год», подготовленного Управлением Росреестра по Красноярскому краю, по состоянию на 01.01.2018 в крае общая площадь земель, занятых полигонами отходов и свалками, составила 6,3 тыс. гектаров и практически не изменилась с 2013 года (6,4 тыс. га).

Полигоны отходов и свалки расположены на землях: промышленности (5,1 тыс. га), населенных пунктов (0,9 тыс. га), сельскохозяйственного назначения (0,2 тыс. га), запаса (0,1 тыс. га). Значительная часть земель, занятых полигонами отходов, предоставлена органами местного самоуправления специализированным предприятиям по сбору и переработке отходов.

В крае ежегодно появляются сотни несанкционированных свалок, которые представляют опасность для окружающей среды и влияют на качество жизни граждан.

Так в 2017 году в рамках межведомственного взаимодействия Росприроднадзора, Россельхознадзора и Минэкологии края было выявлено 2 818 свалок, которые занимали площадь 1010 га, в том числе в разрезе категорий: земли населенных пунктов 73%, земли сельхозназначения 22,2%, земли водоохраных зон 4,4% и 0,4% на земли лесного фонда.

Полигоны отходов и стихийные свалки загрязняют атмосферу, почву, грунтовые воды и негативно влияют на растительный и животный мир, снижают качество жизни населения близлежащих территорий.

Так же при размещении на полигонах твердых бытовых отходов безвозвратно пропадают тонны ценных видов сырья и материалов, таких как бумага, стекло, металлы, пластик и другие. Усредненные оценки удельного веса главных составляющих твердых коммунальных отходов характеризуются следующими средними пропорциями: 20–50% макулатура, 40% пищевых отходов, от 2–5% черные, цветные металлы и пластмасса, по 4% стекло и текстиль.

Краевой государственный реестр объектов размещения отходов содержит 124 объекта, в том числе 32 полигона ТКО, 10 промышленных полигонов, 14 объектов добычи и переработки нефти и газа, 46 объектов добывающей и перерабатывающей промышленности, 16 объектов энергетики, 6 иных объектов.

По данным Красноярскстата, инвестиции в охрану окружающей среды и рациональное природопользование организаций, расположенных на территории края в 2016 году составили 14,2 млрд рублей или 58% от общего объема инвестиций, направленных на данные цели предприятиями Сибирского Федерального округа

Согласно утвержденной (приказ министерства природных ресурсов и экологии Красноярского края от 23.09.2016 № 1/451-од) краевой схеме обращения с отходами к 2035 году на территории края должны находиться 56 полигонов, 47 мусороперегрузочных станций, 44 предприятия по обезвреживанию отходов, 15 предприятий по переработке и сортировке, 29 площадок временного хранения ТКО, 83 площадки накопления отходов.

Предполагается, что часть работ по захоронению и обработке отходов будет осуществляться за счет средств инвесторов, в том числе с применением механизмов государственного частного партнерства.

Однако на сегодняшний день в крае не определены и законодательно не закреплены механизмы реализации данной инвестиционной программы. Не созданы благоприятные условия (льготное налогообложение и другие преференции) для инвесторов участвующим в реформировании системы обращения с ТКО.

Анализ нормативно-правовой базы, определяющей полномочия органов государственной власти Красноярского края в области организации сбора, обработки, транспортирования, утилизации, обезвреживания и захоронения твердых коммунальных отходов

Результаты анализа нормативных правовых актов, определяющих полномочия органов государственной власти края в области организации сбора, обработки, транспортирования, утилизации, обезвреживания и захоронения твердых коммунальных отходов показали следующее.

В соответствии со статьей 72 Конституции РФ охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности отнесены к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ.

Основным нормативным правовым актом, регламентирующим эколого-защитную деятельность в Российской Федерации, является Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей природной среды».

Ключевым документом, регулирующим основные принципы и приоритетные направления государственной политики, в области обращения с отходами является Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления».

В 2014 году в связи с изданием Федерального закона от 29.12.2014 № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» начались кардинальные изменения системы обращения с отходами, затронувшие фундаментальные понятия и принципы экологического права. Процесс изменений продолжался принятием федеральных законов от 29.12.2015 № 404-ФЗ «О внесении изменений в федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты РФ» и от 31.12.2017 № 503-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В течение 5 лет последовательным принятием законов создавались условия для формирования в субъектах Российской Федерации новой системы обращения с ТКО, включающей разработку территориальных схем обращения с ТКО, региональных программ, создание специализированных организаций (региональных операторов по обращению с ТКО).

Изменения коснулись практически всех аспектов обращения с отходами:

права собственности на отходы;

порядка лицензирования деятельности по обращению с отходами;

профессиональной подготовки лиц, допущенных к обращению с отходами;

«твердые бытовые отходы» переименованы в «твердые коммунальные отходы»;

деятельность по сбору, транспортированию твердых коммунальных отходов стала коммунальной услугой не только для многоквартирных домов, но и для частного сектора²³.

Кроме того, заработала норма закона об ответственности производителей и импортеров за утилизацию товаров после утраты ими потребительских свойств.

С принятием Федерального закона от 29.12.2015 № 404-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты РФ» за органами государственной власти субъектов РФ дополнительно закреплено 13 новых полномочий в области обращения с отходами производства и потребления (в том числе с твердыми коммунальными отходами), по 4 полномочиям – уточнены и расширены формулировки.

²³ Внесены изменения и в Жилищный кодекс Российской Федерации.

Вступившим в силу Федеральным законом от 31.12.2017 № 503-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», внесены существенные изменения в Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», в частности:

изменены понятия «сбор ТКО», «накопление ТКО» (статья 1);

изменен объем отдельных полномочий субъектов РФ (статья 6);

закреплено на федеральном уровне полномочие по определению порядка накопления ТКО за органами исполнительной власти субъекта (пункт 6 статьи 13.4);

введены полномочия органов местного самоуправления по определению схемы размещения мест (площадок) накопления ТКО и осуществлению ведения реестра мест (площадок) накопления ТКО (пункт 4 статьи 13.4 – вступил в силу с 01.01.2019).

Принятые законом изменения не определяют четких границ ответственности органов государственного и муниципального управления, производителей услуг и граждан. Ответственность и зоны компетенций «размываются» между региональным уровнем, муниципальными органами власти и региональным оператором.

Существенным недостатком закона также является отсутствие правовых основ формирования бытовой и технологической культуры, актуальных для организации работы с населением, по включению основ цивилизованного обращения с отходами в систему просвещения.

Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» обозначил решение следующих задач:

формирование комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами, включая ликвидацию свалок и рекультивацию территорий, на которых они размещены, создание условий для вторичной переработки всех запрещенных к захоронению отходов производства и потребления;

создание и эффективное функционирование во всех субъектах Российской Федерации системы общественного контроля, направленной на выявление и ликвидацию несанкционированных свалок;

создание современной инфраструктуры, обеспечивающей безопасное обращение с отходами I и II классов опасности, и ликвидация наиболее опасных объектов накопленного экологического вреда.

Стратегическими документами, определяющими государственную экологическую политику России в области обращения с отходами являются: Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской

Федерации период до 2020 года²⁴, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации²⁵, Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года²⁶, Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года²⁷, Комплексная стратегия обращения с твердыми коммунальными (бытовыми) отходами в Российской Федерации²⁸, Стратегия развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года²⁹.

Основная цель стратегических документов Российской Федерации – создание эффективной системы сбора, утилизации отходов производства и потребления. Развитие системы эффективного обращения с твердыми коммунальными отходами, предотвращение их вредного воздействия на здоровье человека и окружающую среду, а также вовлечение их компонентов, в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья.

Приоритетные направления – создание индустрии утилизации отходов путем стимулирования внедрения передовых технологий. Создание удовлетворяющих современным экологическим требованиям и стандартам объектов, используемых для размещения, утилизации, переработки и обезвреживания отходов производства и потребления.

Основами государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года становятся предупреждение и сокращение образования отходов; вовлечение их в повторный оборот за счет переработки, регенерации, рекуперации, рециклинга; снижение уровня опасности отходов; внедрение малоотходных и ресурсосберегающих технологий.

Стратегией национальной безопасности Российской Федерации отмечается недостаточная эффективность государственного контроля за состоянием окружающей среды и соблюдением экологических нормативов хозяйствующими субъектами, а также низкий уровень экологического образования и экологической культуры населения.

Стратегией развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года определяются этапы развития отрасли промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов, развития технологической и машиностроительной базы, обеспечивающей эту отрасль современным высокотехнологичным оборудованием с высоким экспортным потенциалом.

²⁴Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р.

²⁵Утверждена Указом Президента РФ от 31.12.2015 № 683.

²⁶Утверждена Указом Президента РФ от 19.04.2017 № 176.

²⁷Утверждены Президентом РФ 30.04.2012.

²⁸Утверждена приказом Минприроды России от 14.08.2013 № 298.

²⁹Распоряжение Правительства РФ от 25.01.2018 № 84-р.

Стратегией предусматривается поэтапное увеличение таких целевых показателей, как доля утилизированных и обезвреженных отходов в общем объеме образованных отходов, количество созданных экотехнопарков, многофункциональных сортировочных комплексов, производственно-технических комплексов по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов. Например, целевой показатель «Доля утилизированных и обезвреженных отходов в общем объеме образованных отходов» к 2030 году в Российской Федерации должен вырасти с 59,6% (2016 год) до 85,6%.

Нормативное правовое регулирование деятельности в области охраны окружающей среды и в сфере обращения с отходами производства и потребления на краевом уровне регламентируется Указами и распоряжениями Губернатора Красноярского края, законами и иными нормативными правовыми актами Законодательного Собрания края, постановлениями и распоряжениями Правительства Красноярского края, приказами министерства экологии и рационального природопользования Красноярского края.

Документом, определяющим полномочия органов государственной власти Красноярского края в рассматриваемой сфере, до 01.07.2018 являлся Закон Красноярского края от 20.09.2013 № 5-1597 «Об экологической безопасности и охране окружающей среды в Красноярском крае», с 01.07.2018 основополагающим стал Закон Красноярского края от 07.06.2018 № 5-1710 «О регулировании отношений в области обращения с твердыми коммунальными отходами на территории Красноярского края».

Следует отметить, что проект закона Красноярского края «О регулировании отдельных отношений в области обращения с отходами на территории Красноярского края», внесенный Распоряжением Правительства Красноярского края от 11.12.2017 № 883-р на рассмотрение в Законодательное Собрание Красноярского края, в течение полугода оставался в стадии проекта.

В тоже время действующий Закон Красноярского края от 20.09.2013 № 5-1597 «Об экологической безопасности и охране окружающей среды в Красноярском крае» не учитывал изменений внесенных Федеральным законом от 31.12.2017 № 503-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части уточнения понятийного аппарата и полномочий.

На момент проведения экспертно-аналитического мероприятия в крае отсутствовали нормативные правовые акты, регулирующие:

порядок установления лиц, имеющих право на льготы в виде льготных тарифов в области обращения с твердыми коммунальными отходами, основания для предоставления льгот и порядок компенсации выпадающих доходов организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности в области обращения с твердыми коммунальными отходами;

порядок разработки, согласования, утверждения региональной программы в области обращения с отходами и осуществлением контроля за их исполнением;

порядок накопления твердых коммунальных отходов (в том числе их отдельного накопления);

порядок осуществления регионального государственного контроля (надзора) в сфере регулируемых государством тарифов в области обращения с твердыми коммунальными отходами;

порядок лишения юридического лица статуса регионального оператора;

утверждение формы маршрутного журнала о движении мусоровоза и загрузке (выгрузке) твердых коммунальных отходов, ведение которого обеспечивается оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами, осуществляющим транспортирование твердых коммунальных отходов.

В проекте стратегии социально-экономического развития Красноярского края до 2030 года, не содержится целевых показателей отражающих эффективность реализации экологической политики (доля утилизированных и обезвреженных отходов в общем объеме отходов, количество вновь введенных объектов переработки и других).

Также Стратегией не предусматривается достижение главной цели, обозначенной в Комплексной стратегии обращения с твердыми коммунальными отходами Российской Федерации, – предотвращение вредного воздействия твердых коммунальных отходов на здоровье человека и окружающую среду. Кроме того, не обозначаются следующие основные задачи:

совершенствование нормативно-правового регулирования деятельности по обращению с отходами;

обеспечение экологической и санитарно-эпидемиологической безопасности при сборе, обезвреживании и захоронении отходов.

Не нашли отражения отдельные положения концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года по обеспечению личной и экологической безопасности, направленной на повышение уровня и качества жизни населения края.

В Концепции государственной политики края в области экологической безопасности и охраны окружающей среды до 2030 года³⁰ отсутствуют задачи, целевые показатели, характеризующие деятельность по обращению с ТКО (количество образующихся ТКО, количество образования ТКО на душу населения и иные) предусмотренные Комплексной стратегией обращения с твердыми коммунальными отходами в Российской Федерации.

³⁰Указ Губернатора Красноярского края от 25.11.2013 № 225-уг «Об утверждении Концепции государственной политики Красноярского края в области экологической безопасности и охраны окружающей среды до 2030 года».

В крае с 2013 года реализуется Государственная программа «Охрана окружающей среды, воспроизводство природных ресурсов» включающая подпрограмму «Обращение с отходами», утвержденная Постановлением Правительства Красноярского края от 30.09.2013 № 512-п.

Однако она не соответствует основным направлениям государственной политики в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами и не содержит мероприятия по утилизации твердых коммунальных отходов, мероприятия по организации сбора, обработки, транспортирования, обезвреживания и захоронения твердых коммунальных отходов, предусмотренные программой не покрывают потребность муниципальных образований, установленным Федеральным законом от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления».

Подпрограмма не содержит:

отдельных мероприятий предусмотренных проектом Стратегии социально-экономического развития Красноярского края до 2030 года, включая внедрение ресурсосберегающих, экологически безопасных и эффективных технологий, в том числе технологий, предусматривающих переработку отходов и использование вторичного сырья; реализацию мер, направленных на ликвидацию причиненного экологического ущерба;

мероприятий, предполагающих использование инструментов государственно-частного партнерства. Вместе с тем, государственно-частное партнерство при реализации экологических проектов предусмотрено в разделе «Чистый край для нынешнего и будущих поколений» проекта Стратегии социально-экономического развития Красноярского края до 2030 года;

мероприятий, направленных на решение вопросов формирования экологической культуры, экологического образования и воспитания;

целевых показателей в области обращения с отходами (например, ежегодное снижение объемов захоронения и увеличение объемов утилизации твердых коммунальных отходов для достижения уровня лучших мировых стандартов).

В программе отсутствуют инвестиции на строительство объектов, используемых для обработки, утилизации отходов, объектов обезвреживания отходов, на строительство и оснащение таких объектов.

Источником информации показателей результативности установлена ведомственная отчетность, что затрудняет оценку достоверности их фактических значений.

В тоже время подпрограмма «Обращение с отходами на территории Красноярского края» за 2017 год признана эффективной согласно оценке проведенной министерством экономического развития и инвестиционной политики Красноярского края (постановлением Правительства Красноярского края от 06.04.2015 № 154-п «Об утверждении порядка проведения оценки эффективности реализации государственных программ...»)

Анализ системы управления в сфере реализации полномочий в области организации сбора, обработки, транспортирования, утилизации, обезвреживания и захоронения твердых коммунальных отходов

Система управления и организации всего процесса обращения с твердыми коммунальными отходами (сбор, обработка, транспортирование, утилизация, обезвреживание и захоронение) на территории края представлена четырьмя уровнями управления: федеральным, региональным, муниципальным и локальным (уровнем хозяйствующего субъекта).

Анализ реализации органами государственной власти Красноярского края государственных полномочий в области организации сбора, обработки, утилизации, обезвреживания и захоронения твердых коммунальных отходов показал следующее.

Законом Красноярского края от 07.06.2018 № 5-1710 «О регулировании отношений в области обращения с твердыми коммунальными отходами на территории Красноярского края» определены 33 полномочия органов государственной власти края, в том числе: Законодательное Собрание Красноярского края – 4, Правительство Красноярского края – 8, министерство экологии и рационального природопользования края – 17, министерство тарифной политики края – 4 полномочия.

На момент проведения экспертно-аналитического мероприятия не реализованы 17 полномочий органов государственной власти края, установленных Законом Красноярского края от 07.06.2018 № 5-1710 «О регулировании отношений в области обращения с твердыми коммунальными отходами на территории Красноярского края»:

1. Правительством Красноярского края не определен перечень уполномоченных органов исполнительной власти края, реализующих государственную политику в области обращения с твердыми коммунальными отходами (пункт 5 статьи 4 Закона Красноярского края от 07.06.2018 № 5-1710 «О регулировании отношений в области обращения с твердыми коммунальными отходами на территории Красноярского края»). Соответственно Министерство промышленности, энергетики и жилищно-коммунального хозяйства края не принимает участие в проведении государственной политики в области обращения с твердыми коммунальными отходами в части формирования и развития отрасли промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления.

2. Органами государственной власти края не исполнен план действий по реализации основных положений Концепции государственной политики Красноярского края в области экологической безопасности и охраны окружающей среды до 2030 года (утвержден распоряжением Правительства края от 26.02.2015 №152-р) по 5 из 7 мероприятий по предотвращению и снижению негативного

воздействия на окружающую среду при размещении отходов производства и потребления не приняты в установленные сроки нормативные правовые документы: «Об отходах производства и потребления в Красноярском крае», постановления Правительства края «Об утверждении краевых нормативов качества окружающей среды», «Об утверждении краевых стандартов, методов и технологий по рекультивации земель», «Об утверждении Порядка ведения учета объектов и источников негативного воздействия на окружающую среду, подлежащих региональному государственному экологическому надзору»).

3. Министерством экологии и рационального природопользования края:

3.1. Нарушены сроки перехода субъектов Российской Федерации на новую систему обращения с твердыми коммунальными отходами, предусмотренные статьей 29.1 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»:

до 01.05.2018 не заключены соглашения между органом исполнительной власти субъектов Российской Федерации с 18 региональными операторами;

по состоянию на 01.07.2018 только по 9 из 19 технологических зон подведены итоги конкурсного отбора (Абанская, Ачинская, Зеленогорская, Назаровская, Северо-Енисейская, Рыбинская, Кодинская, Канская, Лесосибирская). Из них заключены соглашения об организации деятельности по обращению с твердыми коммунальными отходами для 7 технологических зон Красноярского края (Зеленогорская, Ачинская, Абанская, Назаровская, Канская, Лесосибирская, Рыбинская).

Проведение торгов и заключение соглашений с региональными операторами осуществлялось в нарушение пункта 6 статьи 24.6 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» в отсутствие краевого нормативного правового акта, устанавливающего содержание и порядок заключения соглашения между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и региональными операторами, условия проведения торгов на осуществление транспортирования твердых коммунальных отходов;

до 01.07.2018 региональными операторами не направлены предложения об установлении единого тарифа на услугу регионального оператора;

Кроме того, на момент проведения экспертно-аналитического мероприятия население края на должном уровне не информировалось о вновь вводимой коммунальной услуге по обращению с твердыми коммунальными отходами и необходимости ее оплаты с 01.01.2019.

3.2. Не реализовано 5 из 12 мероприятий в сфере обращения с отходами плана основных мероприятий, проводимых в крае в рамках года экологии в Российской Федерации в 2017 году, утвержденного распоряжением Губернатора Красноярского края от 09.01.2017 № 3-рг, в том числе не запущены

мусоросортировочный завод по переработке ТКО и полигон ТКО в г. Канске, мусоросортировочный завод по переработке ТКО и реконструкция полигона твердых бытовых отходов и полигона промышленных отходов в г. Лесосибирске, строительство и реконструкция полигона твердых бытовых отходов в ЗАТО г. Зеленогорск;

3.3. Не обеспечено достижение 4 из 6 плановых показателей снижения негативного воздействия на компоненты окружающей среды предприятиями края при проведении мероприятий по охране земель, безопасному обезвреживанию и утилизации отходов производства и потребления в 2017 году, обозначенных в программе «Снижение негативного воздействия на окружающую среду предприятиями Красноярского края на 2014-2020 годы», утвержденной распоряжением Губернатора Красноярского края от 25.11.2013 № 556-рг, а именно: использование отходов производства в качестве вторичных материальных ресурсов (на 49,6%), уменьшение объема образования отходов производства (на 89,6%), снижение объемов размещаемых отходов (на 88,9%), обеспечение экологически безопасного складирования и размещения промышленных отходов на специализированных объектах размещения (99,9%);

3.4. Не определены этапы и целевая аудитория проведения комплексной и непрерывной просветительской деятельности по обращению с отходами, не проводятся мероприятия, направленные на повышение экологической культуры и мотивации участия населения в раздельном сборе твердых коммунальных отходов и потреблении биоразлагаемых тары и упаковки.

Компетенция по утверждению производственных программ операторов неправомерно отнесена к компетенции министерства и не соответствует Федеральному закону от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» и Закону Красноярского края от 07.06.2018 № 5-1710 «О регулировании отношений в области обращения с твердыми коммунальными отходами на территории Красноярского края»³¹.

Положением о министерстве экологии и рационального природопользования края, утвержденном постановлением Правительства края от 28.11.2017 № 715-п не учтены требования частей 26.1, 26.2, 26.3 статьи 7 Закона Красноярского края от 20.09.2013 № 5-1597 «Об экологической безопасности» (полномочия по проведению выявления и оценке объектов накопленного вреда окружающей среде на территории края, организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде на территории края).

³¹ пункт 2 Правил разработки, согласования, утверждения и корректировки производственных программ в области обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденных постановлением Правительства РФ от 16.05.2016 № 424 «Об утверждении порядка разработки, согласования, утверждения и корректировки инвестиционных и производственных программ в области обращения с твердыми коммунальными отходами, в том числе порядка определения плановых и фактических значений показателей эффективности объектов, используемых для обработки, обезвреживания и захоронения твердых коммунальных отходов».

4. Территориальная схема обращения с отходами (далее – ТСО), утвержденная приказом министерства природных ресурсов и экологии Красноярского края от 23.09.2016 № 1/451-од «Об утверждении территориальной схемы обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, в Красноярском крае», нуждается в существенной переработке, уточнении, а именно:

не соответствует проекту региональной программы обращения с отходами в части перечня программных мероприятий, объемов финансирования;

не учитывает приоритетные направления государственной политики по сокращению образования отходов и снижению класса опасности отходов в источниках их образования, предусмотренные статьей 3 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», поскольку предусматривает рост объемов образования отходов (согласно разделу 3.3 «Целевые показатели по обезвреживанию, утилизации и размещению отходов производства и потребления в Красноярском крае»);

не учитывает движение отходов межсубъектового характера, отходов сельхозпредприятий;

не ставит задачу по снижению образования отходов, а также селективному сбору (рост доли утилизируемых (перерабатываемых) отходов с учетом ориентированности на извлечение вторичного сырья у источника образования отходов для его дальнейшего вовлечения в производственный цикл), не предусмотрено внедрение отдельного сбора с целевым индикатором «доля населения, охваченного отдельным сбором», предусматривающим ежегодное увеличение инфраструктуры для отдельного сбора отходов.

Кроме того ТСО требует актуализации в связи с изменениями законодательства.³²

При значительном количестве недостатков работы по разработке ТСО были приняты заказчиком, расходы составили 64,6 млн рублей (2014 – 21,0 млн рублей, 2015 – 43,6 млн рублей)³³, исполнитель работ по государственным контрактам ООО «Институт проектирования, экологии и гигиены».

В ходе осуществления государственного надзора в области обращения с отходами (Росприроднадзор, Роспотребнадзор, Россельхознадзор, Прокуратура Красноярского края) установлены многочисленные нарушения законодательства, в том числе при исполнении полномочий министерством экологии и рационального природопользования края.

³² Федеральный закон от 31.12.2017 № 503-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный классификационный каталог отходов, утвержденный приказом Росприроднадзора от 22.05.2017 № 242.

³³ Государственные контракты от 06.03.2014 № 326/13 на выполнение работ Разработка проекта «Генеральной схемы очистки территорий населенных пунктов Западного, Восточного, Центрального макрорайонов Красноярского края, от 27.03.2015 № 99 на выполнение работ «Разработка генеральной схемы очистки муниципальных образований Красноярского края в рамках подпрограммы «Обращение с отходами на территории Красноярского края» государственной программы края «Охрана окружающей среды, воспроизводство природных ресурсов».

Анализ доходов, поступивших в консолидированный бюджет края от платы за размещение отходов производства и потребления и прочие поступления от денежных взысканий (штрафов) и иных сумм возмещения ущерба в 2017 году

В соответствии с пунктом 1 статьи 16 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» плата за негативное воздействие на окружающую среду взимается, в том числе, за хранение, захоронение отходов производства и потребления (размещения отходов).

В 2017 году начисленная плата за размещение отходов производства и потребления составила 1 787,4 млн рублей, что на 12,7% меньше, чем начислено в 2016 году.

В соответствии с представленными Росприроднадзором данными в 2016 году плату за негативное воздействие на окружающую среду осуществляло 9 626 предприятий, в 2017 году на 729 предприятий меньше. Причиной снижения числа плательщиков является отмена платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении твердых коммунальных отходов за 2016 и 2017 годы и переход части организаций к объектам производства и потребления IV класса опасности (малоопасных).

Крупнейшими плательщиками являются: ЗАО «ЗК Полюс», АО «СУЭК – Красноярск», ЗФ ПАО «ГМК «Норильский никель», АО «РУСАЛ Ачинск», доля платы за негативное воздействие на окружающую среду которых в общем объеме поступлений в 2016 году составила 18%, в 2017 году – 20%.

За несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при сборе, накоплении, использовании, обезвреживании, транспортировании, размещении и ином обращении с отходами производства и потребления в 2017 году правоохранительными органами, прокуратурой края и министерством экологии и рационального природопользования края возбуждено 333 дела об административных правонарушениях (статья 23.29 КоАП РФ) и взыскано 4,9 млн рублей административного штрафа.

Анализ расходов бюджетной системы Красноярского края на реализацию мероприятий в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами в 2017 году, в частности предусмотренных государственной программой Красноярского края «Охрана окружающей среды, воспроизводство природных ресурсов»

Анализ расходов бюджетной системы Красноярского края на реализацию мероприятий в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами в 2017 году, в частности предусмотренных государственной программой Красноярского края «Охрана окружающей среды, воспроизводство природных ресурсов» показал следующее.

Доля расходов консолидированного бюджета Красноярского края на реализацию мероприятий, связанных с охраной окружающей среды, составляет

0,2%, в том числе в области обращения с отходами – менее 0,01%, в общем объеме расходов.

Подпрограммой «Обращение с отходами» государственной программы Красноярского края «Охрана окружающей среды, воспроизводство природных ресурсов» 34 в 2017 году предусмотрена реализация четырех мероприятий с объемом финансирования из средств краевого бюджета 90 289,6 тыс. рублей, софинансирование из средств местных бюджетов составило 1,2%.

Целевые показатели в области обращения с отходами государственной программой не предусмотрены.

В рамках реализации подпрограммы в 2017 году бюджетам муниципальных образований края предоставлены субсидии в общей сумме 87 059,2 тыс. рублей или 97,7% от плановых ассигнований.

В результате начато строительство полигона твердых коммунальных отходов в г. Енисейске, завершено строительство полигона твердых коммунальных отходов в с. Идринское Идринского района, приобретено 2 комплекса по обезвреживанию отходов в п. Бор Туруханского района и в г. Козинск Кежемского района, организовано (построено) 156 контейнерных площадок в г. Минусинске, приобретена 1 единица специализированной техники и 50 единиц контейнерного оборудования в с. Держинское Держинского района.

Проведенный анализ использования средств краевого бюджета показал следующее.

Потребность муниципальных образований в средствах краевого бюджета на строительство площадок временного накопления отходов потребления и контейнерных площадок для сельских населенных пунктов значительно превышает предусмотренные государственной программой объемы субсидий.

Так, в 2017 году на мероприятие предусмотрено 10,1 млн. рублей двум муниципальным образованиям края, что составляет 9% от заявленной 13 муниципальными образованиями края потребности в средствах субсидии (91,4 млн рублей). В 2018 году потребность, заявленная 29 муниципальными образованиями (172,4 млн рублей), превысила объем предусмотренного финансирования мероприятия в 17,2 раза.

Государственной программой «Охрана окружающей среды, воспроизводство природных ресурсов» (утверждена постановлением Правительства края от 30.09.2013 № 512-п) в 2017 году предусматривалось субсидирование муниципальных образований на строительство (реконструкцию) объектов размещения отходов и приобретение комплексов по обезвреживанию отходов: г. Енисейску – 60 585,7 тыс. рублей, Идринскому району – 7 341,8 тыс. рублей, Кежемскому району – 7 498,9 тыс. рублей, Туруханскому району – 4 604,1 тыс. рублей.

³⁴Постановление Правительства Красноярского края от 30.09.2013 № 512-п «Об утверждении государственной программы Красноярского края "Охрана окружающей среды, воспроизводство природных ресурсов».

Краевая составляющая по условиям заключенных соглашений составляла 98,8 % от общего объема расходов на данное мероприятие программы.

В ходе проверки расходования средств выявлено, что МКУ «Служба муниципального заказа города Енисейск» при формировании технического задания и планировании работ на строительство полигона твердых бытовых отходов, в том числе по устройству водоотводных канав не учло сезонность работ (отрицательные температуры), что привело к отвлечению средств субсидии из краевого бюджета и переносу работ по данному контракту на 2018 год (контракт от 14.11.2017 № Ф.2017.474147 с ООО «Сиб-Сервис»).

Аудит закупок

В рамках аудита закупок проверено 14 контрактов и 2 договора на общую сумму 153 591,6 тыс. рублей, экономия от общей суммы закупочной деятельности составила 978,5 тыс. рублей или 0,6%.

В рамках аудита закупок в проверенных двух государственных контрактах на выполнение работ «Разработка генеральной схемы санитарной очистки муниципальных образований Красноярского края в рамках подпрограммы «Обращение с отходами на территории Красноярского края» государственной программы Красноярского края «Охрана окружающей среды, воспроизводство природных ресурсов» от 27.03.2015 № 99 и на выполнение работ «разработка генеральные схемы очистки территорий населенных пунктов Западного, Восточного, Центрального макрорайонов Красноярского края» от 06.03.2014 № 326/13 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» (далее – Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе»):

части 2 статьи 34 – в государственных контрактах не указано, что цена контракта является твердой и определяется на весь срок исполнения контракта;

части 5, 8 статьи 34 – государственные контракты не содержат фиксированную сумму штрафа за ненадлежащее исполнение заказчиком и исполнителем обязательств, предусмотренных контрактом;

части 13 статьи 34 – нарушены сроки оплаты работ по государственному контракту на выполнение работ «Разработка генеральной схемы санитарной очистки муниципальных образований Красноярского края» от 27.03.2015 № 99.

Кроме того установлены нарушения Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе» при заключении и исполнении муниципальных контрактов в рамках соглашений от 08.08.2017 на субсидирование муниципальных образований на строительство (реконструкцию) объектов размещения отходов и приобретение комплексов по обезвреживанию отходов:

части 3 статьи 735 – информация размещенная в единой информационной системе в сфере закупок zakupki.gov.ru по обоснование НМЦК не соответствовала представленной документации в министерство экологии и рационального природопользования края (локальный сметный расчет № 02-05 в сметной стоимости строительных работ имеет расхождение по суммам – представленный в министерство экологии и рационального природопользования составляет 31493,36 тыс. рублей, на zakupki.gov.ru – 31471,914 тыс. рублей);

части 2 статьи 3436 – в муниципальном контракте не указано, что цена контракта является твердой и определяется на весь срок исполнения контракта;

части 5 статьи 3437 – муниципальный контракт не содержит фиксированную сумму штрафа за ненадлежащее исполнение заказчиком обязательств, предусмотренных контрактом.

Для реализации мероприятия в Туруханском районе администрацией Борского сельсовета заключен муниципальный контракт на поставку, монтаж и ввод в эксплуатацию установки по обезвреживанию твердых бытовых отходов (ТБО) в п. Бор Туруханского района Красноярского края от 08.10.2017 № 796767 с ООО «Инсипром». Установлены нарушения Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе»:

части 2 статьи 34 – в муниципальном контракте не указано, что цена контракта является твердой и определяется на весь срок исполнения контракта;

части 5 статьи 34 – муниципальный контракт не содержит фиксированную сумму штрафа за ненадлежащее исполнение заказчиком обязательств, предусмотренных контрактом.

Оценка наличия коррупционных факторов и рисков

В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлены факторы, создающие возможность совершения коррупционных действий и (или) принятия коррупционных решений.

Правительством края не определен перечень уполномоченных органов исполнительной власти края в области обращения с твердыми коммунальными отходами. Отсутствует необходимая нормативная правовая база, достаточная для исполнения соответствующих полномочий в области обращения с ТКО.

Порядки предоставления субсидий бюджетам муниципальных образований Красноярского края не регламентируют перераспределение средств субсидии

³⁵ муниципальный контракт на строительство полигона твердых бытовых отходов в г. Енисейске от 14.11.2017 № Ф.2017.474147 с ООО «Сиб-Сервис»

³⁶ муниципальный контракт на строительство полигона твердых бытовых отходов в г. Енисейске от 14.11.2017 № Ф.2017.474147 с ООО «Сиб-Сервис»; муниципальный контракт на поставку, монтаж и ввод в эксплуатацию установки по обезвреживанию твердых бытовых отходов (ТБО) в п. Бор Туруханского района Красноярского края от 08.10.2017 № 796767 с ООО «Инсипром».

³⁷ муниципальный контракт на поставку, монтаж и ввод в эксплуатацию установки по обезвреживанию твердых бытовых отходов (ТБО) в п. Бор Туруханского района Красноярского края от 08.10.2017 № 796767 с ООО «Инсипром»

в случае отказа муниципального образования края от выполнения мероприятия, не предусматривают представление документации, подтверждающей факт завершения строительства.

Должностные обязанности государственных служащих министерства экологии и рационального природопользования края не конкретизированы, дублируются. Основное полномочие в области обращения с отходами возложено только на начальника отдела министерства.

Министерством экологии и рационального природопользования края не проводилась претензионная работа по денежным взысканиям (штрафам) за административные правонарушения в области охраны окружающей среды.

Прокуратурой края в ходе осуществления государственного надзора в области обращения с отходами установлены многочисленные нарушения законодательства при исполнении полномочий министерством экологии и рационального природопользования края и администрациями муниципалитетов.

Выводы

Результаты анализа экологической ситуации в области обращения с отходами производства и потребления в Красноярском крае показали, что на территории края в 2017 году находилось 1 112,2 млн тонн отходов производства и потребления, 90% которых образовалось в результате осуществления хозяйственной деятельности 71 промышленного объекта края.

Наиболее загрязненными являются промышленные города Норильск (23,4 млн тонн), Назарово (16,3 млн тонн), Красноярск (13,8 млн тонн).

Твердых коммунальных отходов в 2017 году в крае собрано в объеме 1,4 млн тонн, сбор осуществляли 54 организации, их объем выручки составил 1,7 млрд. рублей.

Полигонами и свалками отходов в крае занято около 8,0 тыс. га земель, в том числе официальными – 6,3 тыс. га, выявленными контрольными надзорными органами – 1,0 тыс. га.

Ежегодно появляются сотни несанкционированных свалок, которые представляют опасность для окружающей среды, ухудшают экологическую обстановку, снижают качество жизни граждан близ лежащих территорий.

В крае отсутствует основной стратегический документ (концепция), определяющий государственную политику края в области обращения с твердыми коммунальными отходами.

Разработанная ООО «Институт проектирования, экологии и гигиены» территориальная схема обращения с отходами стоимостью 64,6 млн. рублей требует доработки.

Внедрение новой системы обращения с отходами на территории края сдерживалось отсутствием до 07.06.2018 краевого закона регулирующего

отношения в данной сфере и не принятием необходимой нормативной правовой базы достаточной для исполнения соответствующих полномочий.

До декабря 2018 года не был утвержден единый тариф на услуги регионального оператора.

В результате проведенного Счетной палатой Красноярского края экспертно-аналитического мероприятия выявлены недостатки системы управления в сфере обращения с отходами и риски срыва вновь установленных федерацией сроков внедрения новой системы обращения с отходами.

У органов исполнительной власти края отсутствовал комплексный подход к реализации процесса исполнения государственных полномочий в области обращения с отходами.

На момент проведения экспертно-аналитического мероприятия не были реализованы 17 полномочий органов государственной власти края, установленных Законом Красноярского края от 07.06.2018 № 5-1710 «О регулировании отношений в области обращения с твердыми коммунальными отходами на территории Красноярского края», с нарушением срока и в отсутствие нормативного правового акта заключались соглашения с региональными операторами.

Отмеченные Счетной палатой края недостатки реализации государственной политики в сфере обращения с отходами препятствуют достижению главной цели, обозначенной Президентом Российской Федерации - создание эффективной системы сбора, утилизации отходов производства и потребления и предотвращение вредного воздействия твердых коммунальных отходов на здоровье человека и окружающую среду.

Требуется актуализировать должностные инструкции сотрудников министерства экологии и рационального природопользования, в связи с утверждением новых полномочий, в том числе закрепив ответственность за достижение целевых показателей обозначенных Указом Президента Российской Федерации.

Отрицательным фактором развития системы обращения с отходами на территории края является недостаточное финансирование мероприятий, направленных на реализацию полномочий в данной сфере. Потребность муниципальных образований в средствах краевого бюджета (на строительство площадок временного накопления отходов и контейнерных площадок для сельских населенных пунктов) значительно превышает, предусмотренные государственной программой объемы субсидий в 2017 году – в 9 раз, 2018 году – в 17,2 раза.

Установлены нарушения Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе» при организации и осуществлении закупок.

Предложения

По результатам экспертно-аналитического мероприятия предложить:

Правительству Красноярского края:

рассмотреть вопрос о закреплении ответственности за реализацию государственной политики в области обращения с твердыми коммунальными отходами за заместителем председателя Правительства Красноярского края.

Министерству экологии и рационального природопользования края:

устранить выявленные недостатки, привести в соответствие должностные инструкции руководителей и специалистов министерства;

обеспечить муниципальные образования края методическими рекомендациями для реализации новой системы обращения с твердыми коммунальными отходами на территории края.

Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия Законодательному Собранию Красноярского края, Правительству Красноярского края, в Прокуратуру Красноярского края.

Направить информационное письмо об устранении выявленных нарушений министру экологии и рационального природопользования.

Контрольное мероприятие «Проверка использования средств на строительство Перинатального центра в г. Норильске»

Отчет рассмотрен коллегией Счетной палаты Красноярского края
(протокол от «27» ноября 2018 № 19)

Контрольное мероприятие проведено на основании плана работы Счетной палаты Красноярского края на 2018 год.

Объекты контрольного мероприятия: министерство строительства Красноярского края (далее – Минстрой края), краевое государственное казенное учреждение «Управление капитального строительства» (далее – УКС края).

Проверяемый период деятельности: 2014 - 2017 годы и истекший период 2018 года.

Результаты контрольного мероприятия

Нормативно-правовое регулирование.

Полномочия по строительству перинатального центра в г. Норильске

Конституцией Российской Федерации установлено право каждого гражданина на охрану здоровья и медицинскую помощь. Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений.

Координация вопросов здравоохранения находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ, относится, в том числе, решение вопросов организации оказания населению специализированной, высокотехнологичной медицинской помощи, скорой, скорой специализированной медицинской помощи в медицинских организациях, подведомственных исполнительным органам государственной власти субъекта РФ.

Статьей 7 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» установлено, что органы государственной власти субъектов РФ в соответствии со своими полномочиями разрабатывают и реализуют программы, направленные на снижение материнской и младенческой смертности.

Статьей 50 Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» установлено, что средства Федерального фонда обязательного медицинского страхования (далее – ФФОМС) направляются на финансовое обеспечение региональных программ модернизации здравоохранения субъектов РФ, предусматривающих мероприятия по укреплению материально-технической базы государственных и муниципальных учреждений здравоохранения, в том числе строительство, реконструкцию объектов капитального строительства и (или) их этапы, приобретение медицинского оборудования.

Статьей 9 Закона края от 24.12.2004 № 13-2831 «О реализации государственных гарантий бесплатного оказания гражданам Российской Федерации медицинской помощи в Красноярском крае» установлено, что финансовое обеспечение мероприятий по организации оказания специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи, предусмотренной законодательством, осуществляется за счет средств краевого бюджета.

Основные цели государственной политики по строительству перинатальных центров определены следующими документами стратегического планирования.

Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года³⁸, согласно которой для достижения основной цели государственной политики в области здравоохранения по формированию системы, обеспечивающей доступность медицинской помощи и повышение эффективности медицинских услуг, предполагается решение 8 задач, из которых важнейшей является – развитие системы охраны здоровья матери и ребенка на всех этапах оказания медицинской помощи;

Распоряжением Правительства РФ от 09.12.2013 № 2302-р утверждена Программа развития перинатальных центров в Российской Федерации (далее – Программа развития перинатальных центров в РФ), направленная на дальнейшее улучшение демографической ситуации в РФ и укрепление здоровья населения. Целями Программы развития перинатальных центров в РФ являются обеспечение доступности и качества медицинской помощи матерям и детям, снижение материнской и младенческой смертности.

Реализация Программы развития перинатальных центров в РФ осуществлялась в 2013 – 2017 годах в 3 этапа.

На краевом уровне основные приоритеты по охране здоровья матери и ребенка закреплены в стратегии социально-экономического развития края на период до 2030 года, в Программе модернизации здравоохранения края на 2011-2017 годы³⁹, в государственной программе края «Развитие здравоохранения»⁴⁰ (далее – Госпрограмма «Развитие здравоохранения»).

³⁸ Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р.

³⁹ Утверждена Постановлением Правительства края от 29.03.2011 № 152-п.

⁴⁰ Утверждена Постановлением Правительства края от 30.09.2013 № 516-п «Об утверждении государственной программы Красноярского края «Развитие здравоохранения».

Выводы:

для реализации в крае задач государственной политики в сфере здравоохранения по формированию трехуровневой системы родовспоможения в рамках оказания специализированной, в том числе высокотехнологичной медицинской помощи, органы исполнительной власти края обладают всеми необходимыми полномочиями.

Система управления

В проверяемый период система управления по строительству перинатального центра в г. Норильске выстроена в соответствии с Программой развития перинатальных центров в РФ, Программой модернизации здравоохранения края и Госпрограммой «Развитие здравоохранения».

Кроме того, строительство перинатальных центров осуществлялось в рамках реализации приоритетного национального проекта «Совершенствование организации медицинской помощи новорожденным и женщинам в период беременности и после родов, предусматривающее, в том числе, развитие сети перинатальных центров в Российской Федерации», паспорт которого утвержден президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 25.10.2016 № 9).

В рамках текущей деятельности в системе управления задействованы следующие участники.

На федеральном уровне:

Правительство РФ, которым установлен Порядок предоставления и расходования в 2011-2016 годах субсидий из бюджета ФФОМС на реализацию региональных программ модернизации здравоохранения субъектов РФ⁴¹, утверждено распределение по субъектам РФ указанных субсидий;

Минздрав России – осуществляет контроль за реализацией Программы развития перинатальных центров в РФ и Программы модернизации здравоохранения края;

ФФОМС – предоставляет средства бюджету Территориального фонда обязательного медицинского страхования (далее – ТФОМС) на реализацию мероприятий по строительству перинатальных центров Программы модернизации здравоохранения края; осуществляет контроль за реализацией указанных мероприятий, в том числе за использованием средств на их финансовое обеспечение.

На краевом уровне система государственного управления представлена следующим образом.

Губернатор края осуществляет контроль за строительством объекта во исполнение поручений Президента РФ (от 17.03.2015 и от 14.12.2017

⁴¹ Утверждены Постановлением Правительства РФ от 15.02.2011 № 85.

№ Пр-2576), Председателя Правительства РФ (от 22.06.2015 № ДМ-П12-4080, от 15.05.2017 № ДМ-П12-26пр) о безусловном выполнении мероприятий Программы развития перинатальных центров в РФ и соблюдении сроков строительства.

За проверяемый период в Правительство РФ направлено: 34 отчета о строительстве перинатального центра в г. Норильске; 17 отчетов о мерах, принимаемых по сокращению отставания от установленных графиков сроков строительства; начиная с 22 мая 2017 года 42 еженедельных отчета о численности задействованных строительных рабочих и строительной готовности перинатального центра в г. Норильске.

Всего за период с июня 2015 года по сентябрь 2018 года Президенту РФ, Правительству РФ и Полномочному представителю Президента РФ в Сибирском федеральном округе направлено 165 отчетов о строительстве перинатального центра в г. Норильске.

Правительство края во исполнение Закона края от 09.06.2011 № 12-5979 «Об общественном и государственном контроле за осуществлением бюджетных инвестиций в крупные социальные объекты» (далее – Закон края № 12-5979) осуществляет контроль за строительством крупных социальных объектов, к которым относится перинатальный центр в г. Норильске.

Персонально ответственным за реализацию проектов по осуществлению бюджетных инвестиций в крупные социальные объекты в сфере здравоохранения и информирование населения края о реализации этих проектов в апреле 2016 года определен заместитель председателя Правительства края Лапшин Ю.А.⁴²

Министерство здравоохранения определено Правительством края⁴³ как уполномоченный орган, обеспечивающий координацию реализации мероприятий по проектированию, строительству и вводу в эксплуатацию перинатальных центров.

Министерство здравоохранения осуществляет текущее управление и несет ответственность за реализацию Госпрограммы «Развитие здравоохранения», за достижение конечного результата и эффективное использование средств краевого бюджета, готовит медико-техническое задание на проектирование перинатального центра, определяет функциональные, технические и качественные характеристики медицинского оборудования для перинатального центра.

Министерством здравоохранения подготовлены предложения Правительства края в адрес Министра здравоохранения РФ по внесению изменений в отдельные нормативные акты в части изменения срока завершения строительства перинатального центра в г. Норильске. Предложения Правительства края учтены:

⁴² Распоряжением Губернатора края от 04.04.2016 № 160-рг.

⁴³ Распоряжением Правительства края от 11.04.2014 № 228-р.

внесены изменения в статью 50 Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»; в Постановление Правительства РФ от 15.02.2011 № 85⁴⁴; в Программу развития перинатальных центров в РФ.

Минстрой края является главным распорядителем бюджетных средств на строительство перинатального центра в г. Норильске, который осуществляет непосредственный контроль за ходом строительства объекта и внутренний финансовый контроль.

Минстроем края для обеспечения строительства объекта утверждены 2 инвестиционные программы предприятиям г. Норильска:

АО «Норильско-Таймырская энергетическая компания» (далее – АО «НТЭК») на 2015-2017 годы. Инвестиционной программой предусмотрена разработка проектно-сметной документации и строительство водопровода до перинатального центра;

МУП «Коммунальные объединенные системы» (далее – МУП «КОС») на 2017-2020 годы в целях развития объектов, используемых в сфере водоотведения муниципального образования город Норильск. Инвестиционной программой предусмотрено мероприятие по увеличению пропускной способности существующих сетей водоотведения в целях подключения объектов капитального строительства абонентов (модернизация системы водоотведения Перинатального центра в г. Норильске).

Региональная энергетическая комиссия края на основании утвержденных инвестиционных программ утвердила тарифы на технологическое присоединение строящегося объекта к инженерным сетям.

УКС края является получателем бюджетных средств на строительство перинатальных центров, государственным заказчиком-застройщиком, который в соответствии с положениями Градостроительного кодекса РФ осуществляет строительный контроль на объектах строительства.

В УКС края реализацию мероприятия по строительству перинатального центра в г. Норильске осуществляют 8 отделов и руководство учреждения. Из сотрудников УКС края созданы 8 приемочных комиссий, в том числе по приемке выполненных СМР, комплекса пуско-наладочных работ.

В ходе строительства объекта руководителем УКС края применялись дисциплинарные взыскания к 3-м сотрудникам, 1 был уволен, но впоследствии вновь принят на работу.

Контроль за строительством перинатального центра в г. Норильске осуществляли:

⁴⁴ «Об утверждении правил финансового обеспечения в 2011-2016 годах региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации за счет средств, предоставляемых из бюджета Федерального фонда обязательного страхования».

Территориальный орган Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по краю. В 2017 году в Минстрое края проведена внеплановая документарная проверка, в ходе которой выявлено нарушение сроков актуализированного сетевого графика с недостаточным контролем за реализацией мероприятий по проектированию и строительству объекта, в том числе поставке и монтажу медицинского оборудования и вводу объекта в эксплуатацию;

Управление Федерального казначейства по краю. В 2016-2017 годах проведены две выездных проверки в УКС края, по результатам которых установлены: нарушения бухгалтерского учета и годовой бюджетной отчетности, вынесено постановление о назначении административного наказания; неправомерное расходование средств; не соблюдение принципа эффективности (результативности) использования средств, установленного статьей 34 Бюджетного кодекса РФ;

Прокуратура края. В 2017 году внесено представление исполняющему обязанности первого заместителя Губернатора края - председателю Правительства края Томенко В.П. об устранении нарушений законодательства о контрактной системе при строительстве и оснащении объекта;

Служба стройнадзора. По данным службы в период с января 2015 года по 2018 год проведена 71 проверка на предмет соответствия выполненных работ требованиям технических регламентов и проектной документации, в том числе 43 проверки исполнения выданных предписаний. Предписания частично удовлетворены. По итогам проведенных проверок выявлено 95 нарушений: по осуществлению строительного контроля; наличию документов на отдельные виды работ, строительные конструкции, строительные материалы; организации строительной площадки; качеству строительно-монтажных работ, материалов; нарушения проектно-сметной документации, СанПиН. На должностных лиц подрядной организации АО «Инженерный центр ЕЭС» (генеральный подрядчик) и УКС края составлены 9 протоколов об административных правонарушениях.

Установлены следующие недостатки системы управления.

Для организации строительства объекта Правительством края не использовались методы проектного управления.

Министерством здравоохранения, как органом, координирующим реализацию мероприятий по проектированию, строительству и вводу в эксплуатацию перинатального центра в рамках федерального проекта не обеспечено осуществление должного контроля за ходом реализации строительства на основании утвержденных сетевых графиков, которыми установлены сроки выполнения каждого этапа строительства перинатального центра в г. Норильске от проектирования до получения лицензии на осуществление медицинской деятельности.

При этом необходимость соблюдения сетевых графиков и сроков ввода перинатального центра в г. Норильске в эксплуатацию обозначена положениями Соглашения, заключенного Правительством края с Минздравом России и ФФОМС от 14.03.2014 № 10 о финансовом обеспечении (софинансировании) Программы модернизации здравоохранения края в части мероприятий по проектированию, строительству и вводу в эксплуатацию перинатальных центров в крае (далее – Трехстороннее соглашение). Как показала проверка, графики выполнения работ на объекте неоднократно нарушались.

В установленные паспортом проекта «Технологии и комфорт – матерям и детям» сроки завершения этапа приоритетного проекта – 31.12.2017 не обеспечен прием пациентов в перинатальном центре г. Норильска. Соответственно не соблюдены значения индикаторов «Снижение показателя младенческой смертности до 6,1 на 1 000 родившихся живыми» – до 31.12.2017 и «Снижение показателя младенческой смертности за январь-июнь 2018 года до 5,9 на 1000 родившихся живыми» – до 31.07.2018.

Министерством здравоохранения не приняты исчерпывающие меры:

по внесению изменений в Трехстороннее соглашение, которым установлены сроки ввода в эксплуатацию перинатального центра в г. Норильске – до 01.12.2016;

по обеспечению соблюдения Правительством края положений статей 2, 3, 6 Закона края № 12-5979 об осуществлении государственного контроля за осуществлением бюджетных инвестиций в крупный социальный объект. С опозданием на 2 года и 2 месяца от срока, установленного ст. 2 Закона края № 12-5979, подготовлен нормативный правовой акт о назначении заместителя председателя Правительства края Лапшина Ю.А. персонально ответственным за реализацию проектов по осуществлению бюджетных инвестиций в крупные социальные объекты в сфере здравоохранения и информирование населения края о реализации этих проектов;

по обоснованию бюджетных инвестиций согласно положениям статьи 3 Закона края № 12-5979. По данным Министерства здравоохранения причиной не соблюдения указанных требований является реализация федерального проекта, решение об осуществлении бюджетных инвестиций по которому закреплены Трехсторонним соглашением с указанием объемов финансирования из всех источников. В то же время, случаи исключения действия норм указанной статьи Законом края № 12-5979 не предусмотрены;

не обращено внимание управления пресс-службы Губернатора и Правительства края на несоблюдение положений ст. 6 Закона края № 12-5979 в разделе «Губернаторский контроль»/строящиеся объекты/ Перинатальный центр в г. Норильске не указаны следующие требуемые Законом сведения: о разрешениях на строительство, необходимые для выполнения работ строительству (реконструкции) объекта; сведения об актах ввода объекта

в эксплуатацию; графики работ по строительству (реконструкции) объекта; дата размещения извещений о проведении торгов на выполнение работ по строительству объекта.

Не актуализирована информация о датах заключения контрактов на выполнение комплекса строительно-монтажных и пусконаладочных работ с приобретением оборудования монтируемого по объекту перинатальный центр г. Норильск и на поставку оборудования (не приведены данные о государственном контракте от 14.03.2018 с ООО «Медкон» на выполнение комплекса строительно-монтажных и пусконаладочных работ с приобретением оборудования монтируемого и государственные контракты, заключенные поставщиками оборудования и мебели.

Отсутствие действенного внутреннего финансового контроля привело к нарушениям и недостаткам, допущенным при расходовании бюджетных средств, выделенных на строительство перинатального центра в г. Норильске.

Невыполнение подрядными организациями строительно-монтажных работ в сроки, установленные государственными контрактами, привело к увеличению сметной стоимости строительства объекта «Перинатальный центр в г. Норильске» на 698,9 млн. рублей (на 21%).

Выводы:

недостатки системы управления не позволили реализовать проект по строительству перинатального центра в г. Норильске в установленные сроки с заданными индикаторами результативности и объемами бюджетных инвестиций.

Финансирование (исполнение бюджетных ассигнований)

В соответствии с механизмом реализации Госпрограммы «Развитие здравоохранения» финансирование объекта «Перинатальный центр в г. Норильске» осуществляется за счет средств субсидий из бюджета ФФОМС на реализацию программ модернизации здравоохранения субъектов РФ, предоставляемых краевому бюджету в соответствии с правилами, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 15.02.2011 № 85⁴⁵ (далее – Правила софинансирования).

Всего на перинатальный центр в г. Норильске Госпрограммой «Развитие здравоохранения» предусмотрено 4 878,7 млн. рублей (предельная сметная стоимость объекта), при подтвержденной КГАУ «Красноярская краевая государственная экспертиза» сметной стоимости в сумме 4 046,6 млн. рублей.

Предельная сметная стоимость, утвержденная Госпрограммой «Развитие здравоохранения», с учетом выплаченного и неотработанного аванса ОАО «Инженерный центр «ИЦ ЕЭС» в сумме 481,8 млн рублей, превышена на 350,3 млн рублей.

⁴⁵ «Об утверждении финансового обеспечения в 2011-2017 годах региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации за счет средств, предоставляемых из бюджета федерального Фонда обязательного медицинского страхования».

По состоянию на 28.10.2018 УКС края профинансировано 3 077,6 млн рублей, что составило 63,1% от предусмотренного объема ассигнований.

По состоянию на 28.10.2018 соблюдена пропорциональность финансирования из 2-х источников, установленная Правилами софинансирования: ФФОМС – 29,5%, краевой бюджет – 70,5%. Работы выполнены на общую сумму 3 108,0 млн. рублей или на 78,6% от объемов заключенных контрактов.

Средства использованы на следующие цели:

1. проектно-изыскательские работы (ПИР), корректировка проектной документации; авторский надзор проектировщика; экспертизу проектно-сметной документации – (33,1 млн рублей);
2. технологическое присоединение к инженерным сетям – 292,1 млн рублей;
3. строительно-монтажные работы (СМР) – 2 211,7 млн рублей;
4. поставку оборудования – 540,7 млн рублей.

По состоянию на 28.10.2018 не оплачено 876,9 млн. рублей от объемов заключенных контрактов по причине непринятия УКС края актов выполненных работ по поставкам медицинского оборудования (не выполнен весь объем работ, предусмотренных контрактами).

Получены 2 разрешения на ввод объекта в эксплуатацию: I этапа – от 31.07.2018 (основное здание, здание блочно-модульной котельной, здание кислородной станции, склад топлива), II этапа – 03.09.2018 (надземный переход, дизель-генераторная установка).

Лицензия на осуществление медицинской деятельности в новом перинатальном центре г. Норильска получена КГБУЗ «Норильская межрайонная больница № 1» 31.08.2018. Первые роды приняты в новом перинатальном центре г. Норильска 20.10.2018.

Строительство объекта осуществлялось 37 месяцев, что на 4 месяца превышает нормативный срок строительства, зафиксированный положительным заключением государственной экспертизы от 23.12.2014 № 24-1-5-0222-14.

Выводы:

на 28.10.2018 финансирование строительства перинатального центра в г. Норильске не превысило сметную стоимость, подтвержденную заключением о ее достоверности в соответствии с требованиями ст. 14 Федерального закона от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»;

эксплуатация построенного объекта начата через 1,5 месяца после получения соответствующих разрешений и лицензии.

Результаты проверки использования средств на строительство объекта

Объем контрактов на работы и услуги по строительству перинатального центра в г. Норильске составил 3 954,5 млн рублей или 97,7% от сметной стоимости, подтвержденной заключением государственной экспертизы от 01.02.2018.

Объемы заключенных контрактов обеспечены лимитами бюджетных ассигнований на 100%.

1. Проектирование.

Победителем открытого конкурса на выполнение комплекса работ по разработке проектной и рабочей документации в 2014 году определено ЗАО «ГИПРОЗДРАВ», осуществляющее проектирование перинатальных центров в рамках приоритетного проекта «Технологии и комфорт – матерям и детям».

На основании ч.1 ст.93 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) с ЗАО «ГИПРОЗДРАВ» заключено 5 контрактов на осуществление авторского надзора за строительством объекта на общую сумму 4,8 млн рублей.

Всего УКС края было заключено с указанной организацией 7 контрактов на общую сумму 34,9 млн рублей, из которых на 28.10.2018 профинансировано 33,0 млн рублей.

Кроме указанных, на основании ч.1 ст.93 Федерального закона № 44-ФЗ заключено еще 6 контрактов:

с КГАУ «Красноярская краевая государственная экспертиза» – 2 контракта на общую сумму 0,1 млн рублей (государственная экспертиза проектной документации и результатов инженерных изысканий, экспертиза достоверности определения сметной стоимости), оплаченные в полном объеме;

с АО «НТЭК» – 3 контракта на сумму 287,5 млн рублей (техническое присоединение к централизованной системе холодного водоснабжения, к сетям теплоснабжения и к электрическим сетям), оплаченные в полном объеме;

с МУП «КОС» – 1 контракт на сумму 4,6 млн рублей (технологическое присоединение к централизованной системе водоотведения), оплаченный в полном объеме.

Требования Градостроительного кодекса РФ и Федерального закона от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» выполнены.

Информация о подтвержденной сметной стоимости объектов приведена в таблице.

млн. рублей

Показатель	Положительное заключение Госэкспертизы			Заключение о достоверности сметной стоимости			
	1-е 23.12.2014	2-е 01.02.2018	отклонение, (+/-)	1-е 25.11.2015	2-е 01.02.2018	отклонение, (+/-)	
						1-е	2-е
Сметная стоимость	3 212,7	4 046,6	833,9	3 347,7	4 046,6	+135,0	+698,9

Увеличение сметной стоимости строительства обусловлено следующим:

на 135,0 млн рублей – за счет уточнения фактической стоимости подключения (технологического присоединения) перинатального центра к централизованным системам теплоснабжения, водоснабжения, электроснабжения;

на 698,9 млн рублей – за счет пересчета сметной стоимости строительства объекта с ранее принятого периода IV квартала 2012 года в текущий уровень цен IV квартала 2017 года.

Проверкой установлено следующее.

В 2015, 2016 годах УКС края и Министерством здравоохранения принят предложенный проектировщиками к реализации типовой проект по строительству перинатального центра, не учитывающий особенности Крайнего Севера и Арктической зоны:

наличие сложных природно-климатических условий, специфическая геология вечномёрзлых грунтов, непродолжительный период летней навигации для доставки строительной техники и материалов;

отсутствие подрядчиков в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностей и необходимой строительной техники, строительных материалов;

отсутствие квалифицированных инженерных кадров для организации строительных работ на площадке, ненадлежащий авторский надзор в г. Норильске.

КГАУ «Красноярская краевая государственная экспертиза» не были своевременно выявлены многочисленные недостатки проектной документации, разработанной ЗАО «ГИПРОЗДРАВ».

УКС края в период с ноября 2014 года по июнь 2016 года направлено 9 обращений к ЗАО «ГИПРОЗДРАВ» по вопросам необходимости внесения изменений в проектную и рабочую документацию. В том числе обращения с замечаниями: к архитектурным, конструктивным и объемно-планировочным решениям; к проекту организации работ по сносу или демонтажу объектов, к схеме планировочной организации земельного участка; к рабочей и сметной документации, в том числе к наружным сетям электроснабжения, внутренним сетям водоснабжения и канализации, к слаботочной системе; к разделу «Технологические решения».

В период строительства Перинатального центра г. Норильске в проектную документацию внесены многочисленные изменения, что свидетельствует о низком качестве проектной документации, подготовленной ЗАО «ГИПРОЗДРАВ».

Изменения внесены в 9 разделов из 12 («Схема планировочной организации земельного участка»; «Архитектурные решения»; «Конструктивные и объемно-планировочные решения»; «Электрооборудование и электроосвещение»;

«Индивидуальный тепловой пункт»; «Тепловые сети»; «Технологические решения»; «Кислородная станция. Внутриплощадочные сети трубопроводов кислорода»; «Мероприятия по обеспечению пожарной безопасности»).

По данным УКС края значительная часть замечаний проектировщиком не учтена.

Выполненные работы ЗАО «ГИПРОЗДРАВ» предоставлены с нарушением установленных сроков, в связи с чем УКС края в судебном порядке взыскана неустойка с проектировщика в сумме 141,1 тыс. рублей⁴⁶.

2. Строительно-монтажные работы.

На строительство объекта заключено 4 контракта на общую сумму 2 550,5 млн рублей, в том числе:

в 2015 году – 1 контракт с ОАО «Инженерный центр «ИЦ ЕЭС» на сумму 2 139,6 млн рублей (расторгнут в 2018 году с уменьшением цены контракта) профинансированный на 724,0 млн рублей (20%);

в 2017 году – 1 контракт с ООО «МОНОЛИТСТРОЙ» на сумму 55,3 млн рублей, из которых оплачено 49,0 млн рублей (88,6%);

в 2018 году – 2 контракта с ООО «Медкон» на сумму 1 771,2 млн рублей, из которых оплачено 1 438,8 млн рублей (81,2%).

Проверкой установлено следующее.

Подрядной организацией ОАО «Инженерный центр ЕЭС» не приняты меры по надлежащей организации строительных работ, что привело к срыву первоначально установленных сроков строительства и ввода объекта в эксплуатацию.

Несмотря на то, что первоначальные сроки окончания выполнения работ (01.12.2016), зафиксированные контрактом от 16.06.2015, по решению Арбитражного суда края от 08.02.2017⁴⁷ перенесены на 13 месяцев (до 31.12.2017), ОАО «Инженерный центр ЕЭС» не соблюдались промежуточные сроки выполнения работ по утвержденному графику.

На 01.01.2018 работы по строительству объекта выполнены генеральным подрядчиком на 33,8% или на сумму 723,9 млн рублей, в том числе за счет средств ФФОМС – 475,6 млн рублей, краевого бюджета – 248,3 млн рублей. Учитывая указанное, на основании условий контракта, статей 715, 717 Гражданского кодекса РФ и статьи 95 Федерального закона № 44-ФЗ УКС края принято решение об одностороннем отказе от исполнения контракта с ОАО «Инженерный центр ЕЭС».

На основании исковых заявлений УКС края решениями Арбитражных судов с ОАО «Инженерный центр ЕЭС» взыскана неустойка за нарушение промежуточных сроков выполнения работ по контракту в суммах: 0,2 млн рублей – за период с января по март 2017 года; 5,7 млн рублей – за период с апреля

⁴⁶ Решение Арбитражного суда края от 29.03.2017 по делу № А33-23696/2016.

⁴⁷ Решение Арбитражного суда края от 08.02.2017 по делу № А33-9378/2016.

по август 2017 года; 33,8 млн рублей – за срыв сроков ввода объекта.

На дату подготовки настоящего отчета указанные средства в УКС края от ОАО «Инженерный центр ЕЭС» не поступали.

В нарушение условий контракта от 16.06.2015 с ОАО «Инженерный центр ЕЭС» УКС края по согласованию с Правительством края выплачены генеральному подрядчику авансовые платежи на общую сумму 706,1 млн рублей, из которых не подтверждено выполнение работ на сумму 481,8 млн рублей.

В ходе досудебного урегулирования указанные средства генеральным подрядчиком в добровольном порядке не возмещены.

По решению Арбитражного суда г. Москвы от 04.06.2018 задолженность ОАО «Инженерный центр «ЕЭС» в сумме 481,8 млн рублей в пользу УКС края взыскана с АО «ББР БАНК» в рамках исполнения банком своей гарантии. АО «ББР БАНК» 24.10.2018 перечислено в краевой бюджет 481,8 млн рублей основного долга и 6,3 млн рублей пени.

Выплата авансовых платежей ОАО «Инженерный центр ЕЭС» не привела к увеличению темпов строительства перинатального центра в г. Норильске, как то предусматривалось при согласовании председателем Правительства края.

УКС края не осуществлялся контроль за предоставлением ООО «Медкон» сведений об исполнении обязательных условий контрактов от 14.03.2018 и 03.04.2018 по привлечению субподрядчиков, соисполнителей из числа субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций, о субподрядчиках, заключивших договоры, цена которых составляет более 10% цены контракта, о видах, объемах и стоимости работ, выполненных им самостоятельно.

Пени и штрафы, предусмотренные условиями контрактов от 14.03.2018 и 03.04.2018 за неисполнение вышеуказанных условий, УКС края подрядчику не предъявлялись.

В период проверки УКС края выставлены требования к ООО «Медкон» об оплате штрафных санкций за невыполнение условий контрактов в общей сумме 14,4 млн рублей.

Кроме того, за несоблюдение промежуточных сроков выполнения работ по утвержденному графику УКС края выставлены претензии к ООО «Медкон» на общую сумму 19,6 млн рублей.

На основании отказа подрядчика от уплаты сумм неустойки в добровольном порядке УКС края принято решение обратиться в Арбитражный суд края с соответствующими исками.

При сроках выполнения работ по контрактам с ООО «Монолитстрой» и ООО «Медкон» 01.12.2017 и 01.07.2018 соответственно и полученных разрешениях на ввод перинатального центра в эксплуатацию 31.07.2018 и 03.09.2018 на 30.09.2018 предъявлены акты выполненных работы на объекте

не в полном объеме: ООО «Монолитстрой» – на 88,5%, не предъявлены к оплате работы на сумму 6,3 млн. рублей; ООО «Медкон» – на 68,6%, не предъявлены к оплате работы на сумму 557,0 млн. рублей.

3. Приобретение оборудования.

На поставку немонтируемого оборудования и мебели в 2017 и 2018 годах УКС края заключено 117 контрактов на общую сумму 1 026,0 млн рублей с 54 поставщиками. Закупки осуществлялись путем проведения электронного аукциона и у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Основные поставки оборудования осуществляли: ООО «Красмедсервис» – в рамках 15 контрактов на сумму 300,7 млн рублей; ООО «ГК Медпром» – 6 контрактов на сумму 203,7 млн рублей; ООО «МК ЮНИКС» – 1 контракт на сумму 51,8 млн рублей; ООО «Миасский завод медоборудования» – 1 контракт на сумму 50,7 млн рублей; ООО «РБВ Медикал Групп» – 1 контракт на сумму 41,6 млн рублей; ООО ТПК «Медико» – 1 контракт на сумму 40,1 млн рублей.

Проверкой установлено следующее.

Поставленное оборудование соответствует характеристикам, определенным техническими заданиями.

Большинство контрактов – 56,4% от общего количества заключенных контрактов на поставку оборудования, было заключено УКС края в 2017 году (66 контрактов на сумму 929,5 млн. рублей). Из них сроки поставки в 2017 году истекли по 62 контрактам.

По причине строительной неготовности к 31.12.2017 здания перинатального центра в г. Норильске своевременно поставленное подрядчиками оборудование на сумму 929 млн рублей не было принято УКС края и, соответственно, не оплачено.

Доставка оборудования в г. Норильск и его оплата осуществлялась УКС края в 2018 году без внесения изменений в контракты. Подрядными организациями⁴⁸ за невыполнение условий контрактов по оплате поставленного оборудования в Арбитражный суд края на УКС края поданы иски. Исковые требования подрядных организаций удовлетворены, УКС края произведена оплата поставленного товара. При этом, с УКС края взыскана государственная пошлина в размере 0,3 млн. рублей, что является неэффективными расходами краевого бюджета.

Выводы:

с нарушениями бюджетного законодательства использовано 706,1 млн рублей; проектировщиком ЗАО «ГИПРОЗДРАВ» отказано УКС края в устранении многочисленных недостатков проектной документации, в связи с чем доработка технологических и эксплуатационных характеристик здания перинатального центра будет осуществляться за счет средств краевого бюджета на содержание

⁴⁸ ООО «Медицинские технологии» и ООО «Группа компаний «Медпром».

КГБУЗ «Норильская межрайонная больница № 1». Предварительная оценка дополнительных затрат будет предоставлена учреждением в 2019 году после итогов прохождения зимнего периода.

Результативность и эффективность использования средств

Родильный дом в г. Норильске является межрайонным центром для 4-х муниципальных образований Норильской группы районов и Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района с радиусом обслуживания до 500 км. и удаленностью в 2 124 км от краевого центра.

Перинатальный центр в г. Норильске построен в непосредственной близости к многопрофильному КГБУЗ «Норильская межрайонная больница № 1» и соединен теплой надземной галереей, что позволит использовать материально-техническую базу учреждения. В этой связи перинатальный центр в г. Норильске будет структурным подразделением многопрофильного стационара КГБУЗ «Норильская межрайонная больница № 1».

Освободившиеся площади родильного дома г. Норильска планируется использовать для нужд других учреждений здравоохранения, не включающих акушерско-гинекологическую службу.

В целях укомплектования медицинскими кадрами перинатального центра в г. Норильске в рамках программы «Подготовка медицинских кадров для работы перинатальных центров»⁴⁹ и в соответствии с ежегодными планами профессиональной подготовки кадров учреждений здравоохранения г. Норильска осуществлялась дополнительная профессиональная подготовка кадров. За 2014 – 2018 годы повышение квалификации прошли 129 врачей и 159 средних медицинских работников.

В указанный период для работы в медицинских учреждениях г. Норильска, а в дальнейшем для работы в перинатальном центре прибыло: 15 врачей по окончании интернатуры и ординатуры (9 акушеров-гинекологов, 4 анестезиолога-реаниматолога, 1 врач-неонатолог, 1 врач клинической лабораторной диагностики); 12 средних медицинских работников после окончания медицинских техникумов (колледжей).

Общая численность КГБУЗ «Норильская межрайонная больница № 1» в 2018 году увеличилась на 36,4% в сравнении с 2015 годом и составила 2 441,5 штатных единиц.

Дополнительно введено 135,25 ставок врачей, 236,5 ставок среднего медицинского персонала, 455,5 ставок прочего персонала (с ростом в 2 раза за счет перевода младшего медицинского персонала в уборщицы, а также присоединения к учреждению снежногорского отделения и КГБУЗ «Норильский межрайонный родильный дом»), вместе с тем сократилось 175,25 ставок младшего медицинского персонала.

⁴⁹ Утверждена приказом Министерством здравоохранения от 26.09.2014 № 550-орг.

Увеличение штанной численности повлияло на рост расходов на содержание учреждения: в 2018 году – на 57,6% (плановые значения) в сравнении с 2017 годом (факт); в 2019 году – на 1,8% к 2018 году.

Наиболее значимый рост затрат учреждения в 2018 году прогнозировался по следующим статьям расходов: работы, услуги по содержанию имущества – в 2,7 раза; стоимость основных средств – на 80,2%; оплата труда и начисления на выплаты по оплате труда – на 58,5%; коммунальные услуги – на 47,8%; стоимость материальных запасов – на 47,5%.

Для мероприятий по строительству перинатальных центров в Госпрограмме «Развитие здравоохранения» предусмотрены следующие ожидаемые результаты: увеличение на 15% числа учреждений здравоохранения, оказывающих специализированную медицинскую помощь, соответствующих лицензионным требованиям и условиям для обеспечения качественной и безопасной медицинской помощи жителям края; снижение показателя младенческой смертности: в 2018 году – 5,5 случая на 1 000 родившихся живыми; в 2019 году – 5,3 случая; в 2020 году – 5,1 случая.

Данные ведомственной статистики Министерства здравоохранения за предыдущие 5 лет⁵⁰ (2013-2017 годы) показывают достижение ожидаемых результатов, а также наличие положительных тенденций и негативных значений по отдельным показателям.

Так положительными являются:

рост численности постоянного населения – на 28,8 тыс. человек в целом по краю, в г. Норильске – практически не изменилась;

рост численности детей в возрасте от 0 до 14 лет – на 53 тыс. человек в целом по краю, в г. Норильске – на 2,9 тыс. человек;

снижение младенческой смертности (умершие в возрасте до 1 года, человек на 1 000 родившихся живыми) – на 2 случая в целом по краю, в г. Норильске – на 1,8;

снижение перинатальной смертности (умершие в возрасте до 7 дней, человек на 1 000 родившихся живыми) – на 1 случай в целом по краю, в г. Норильске – на 1,8.

К негативным относятся: сокращение численности женщин в возрасте от 15 до 49 лет, неснижающийся с 2015 года уровень младенческой смертности, рост перинатальной смертности с 2015 года.

Выводы:

с вводом в эксплуатацию перинатального центра в г. Норильске на 36,4% увеличилась штатная численность КГБУЗ «Норильская межрайонная больница № 1», более, чем в 1,5 раза возросли плановые расходы учреждения.

в крае наблюдается сокращение численности женщин в возрасте от 15 до 49 лет, неснижающийся с 2015 года уровень младенческой смертности, рост перинатальной смертности с 2015 года.

⁵⁰ Статистические материалы министерства здравоохранения края: Основные показатели здоровья матери и ребенка, деятельности службы охраны детства и родовспоможения в Красноярском крае (2018 год).

Соблюдение законодательства о контрактной системе

На работы и услуги по строительству объекта УКС края заключен 141 государственный контракт с 64 подрядными организациями на общую сумму 3 954,5 млн рублей. В том числе: в 2014 году заключено 2 контракта на 30,0 млн рублей; в 2015 году – 7 контрактов на 1 011,7 млн рублей; в 2017 году – 70 контрактов на сумму 990,4 млн рублей, в 2018 году – 60 контрактов на сумму 1 922,4 млн рублей.

Общая экономия бюджетных средств, полученная в результате применения конкурентных способов определения поставщиков, составила 808,9 млн рублей (15,7% от суммы размещенных закупок).

Количество контрактов, цена которых по результатам торгов сложилась ниже начальной (максимальной), составляет 60 (42,6% от общего количества заключенных контрактов).

В ходе проведения контрольного мероприятия осуществлен аудит 25-ти закупок на сумму 2 934,6 тыс. рублей. Выявлены следующие нарушения, допущенные УКС края.

1. При размещении документации (извещения) о закупках.

В нарушение части 3 статьи 29 Федерального закона № 44-ФЗ при осуществлении закупки на поставку офисной мебели с начальной максимальной ценой контракта (далее – НМЦК) в размере 9,2 млн рублей неверно установлены преимущества организациям инвалидов в отношении предлагаемой ими цены контракта.

В нарушение части 3 статьи 7 и пункта 8 части 1 статьи 64 Федерального закона № 44-ФЗ при осуществлении закупок в ЕИС размещена информация, которая не является полной и достоверной, в том числе:

на поставку микротомов с НМЦК в размере 28,0 млн. рублей (в соответствии с п.5.3 информационной карты электронного аукциона размер обеспечения исполнения контракта в суммарном выражении составляет 115,9 тыс. рублей, а в извещении о проведении электронного аукциона – 5 597,8 тыс. рублей);

на поставку инфузионной модульной системы с НМЦК в размере 28,7 млн. рублей (в п.5.3 информационной карты установлен размер обеспечения исполнения контракта равный 30% от НМЦК, в извещении и документации об электронном аукционе – 20% от НМЦК).

В действиях УКС края, выразившихся в утверждении документации о проведении электронных аукционов с нарушением требований, Федерального закона № 44-ФЗ, усматриваются признаки административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена частью 4.2 статьи 7.30 КоАП РФ.

2. При осуществлении процедуры закупок.

В нарушение части 5 статьи 24 Федерального закона № 44-ФЗ осуществлено 11 однородных закупок на общую сумму 0,8 млн. рублей, содержащих признаки дробления на более мелкие, контракты по которым заключены с одним и тем же поставщиком, что составляет 57,0% от общего объема заключенных контрактов на поставку оборудования у единственного поставщика по основаниям, предусмотренным п.4 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ.

Заключение вышеуказанных контрактов свидетельствует об умышленном уменьшении заказчиком объема отдельных закупок, их плановой стоимости и НМЦК, усматриваются признаки притворной сделки (за малыми закупками скрыто приобретение общего количества товаров, работ и услуг в обход конкурентных процедур) учитывая, что заказчику потребность в такой продукции на плановый период заранее известна и не существует препятствий технологического или экономического характера, не позволяющих провести одну процедуру для закупки всего объема требуемой продукции, с целью экономии и эффективного использования бюджетных средств.

В действиях УКС края, выразившихся в принятии решения о способе определения поставщика (подрядчика, исполнителя) с нарушением требований, установленных Федеральным законом № 44-ФЗ, усматриваются признаки административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена частью 1 статьи 7.29 КоАП РФ.

3. При заключении государственных контрактов.

В нарушение части 3 статьи 96 Федерального закона № 44-ФЗ срок действия банковской гарантии, представленной в качестве обеспечения исполнения контракта на поставку аппаратов для ингаляционного наркоза на сумму 67,1 млн. рублей, не превышает срок действия контракта на установленный срок (не менее чем один месяц).

При фактическом сроке действия контракта до 29.08.2018 (дата оплаты за поставленный товар) срок действия банковской гарантии от 26.09.2017 завершен 31.01.2018. Аналогичные случаи установлены в 12 контрактах на общую сумму 320,8 млн. рублей.

4. При исполнении государственных контрактов, применении обеспечительных мер и мер ответственности.

В нарушение ст. 95 Федерального закона № 44-ФЗ изменены условия контракта с генеральным подрядчиком ОАО «Инженерный центр ЕЭС» на выполнение строительно-монтажных работ, включив выплату авансовых платежей, не предусмотренную конкурсной документацией. В действиях УКС края по изменению существенных условий контракта усматриваются признаки административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена частью 4 статьи 7.32 КоАП РФ.

В 2015-2017 годах УКС края перечислены ОАО «Инженерный центр ЕЭС» авансовые платежи на общую сумму 641,9 млн рублей. УФАС России по краю 24.10.2016 вынесено постановление о назначении административного наказания по делу об административном правонарушении, согласно которому руководитель учреждения признан виновным в совершении административного правонарушения и привлечен к административной ответственности с назначением наказания в виде административного штрафа в размере 20,0 тыс. рублей (удержаны в ноябре 2016 года из заработной платы руководителя УКС края).

После чего, в июле 2017 года УКС края перечислен ОАО «Инженерный центр ЕЭС» аванс в сумме 64,2 млн рублей.

В нарушение п.2.5 контракта от 06.09.2017 на поставку рентгеновского мобильного аппарата, устанавливающего порядок и сроки расчета за поставленный товар в течение 15 рабочих дней с момента приемки товара, обязательства исполнены заказчиком с превышением установленных сроков (счет-фактура и товарная накладная по факту поставки с доставкой товара выставлены 21.12.2017, акт сдачи-приемки товара составлен 31.07.2018, оплата осуществлена 30.08.2018).

Ввиду допущенных заказчиком нарушений условий заключенного контракта у поставщика возникло право на взыскание пени в размере 29,1 тыс. рублей.

Аналогичные случаи возникновения у поставщиков права на взыскание пени в общей сумме 324,1 тыс. рублей установлены в 5 контрактах на общую сумму 37,4 млн рублей.

В действиях УКС края, выразившихся в несоблюдении сроков оплаты товаров (работ, услуг), усматриваются признаки административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена частью 1 статьи 7.32.5 КоАП РФ.

С нарушением сроков, установленных пунктами 10 и 13 части 2, частью 3 статьи 103 Федерального закона № 44-ФЗ и требований пунктов 2 и 12 Правил ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками⁵¹, УКС края сформировал и направил в Федеральное казначейство платежные документы по контракту на поставку аппаратов для ингаляционного наркоза на сумму 67,1 млн. рублей. Аналогичные случаи установлены в 12 контрактах на общую сумму 320,8 млн рублей.

Таким образом, УКС края нарушены сроки размещения в единой информационной системе 57 документов более, чем на два рабочих дня, в чем усматриваются признаки состава административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена в соответствии с частью 1.1 статьи 7.30 КоАП РФ.

Выводы:

установлены нарушения требований Федерального закона № 44-ФЗ при размещении, заключении и исполнении контрактов на общую сумму 1 119,6 млн рублей.

⁵¹ Утверждены постановлением Правительства РФ от 28.11.2013 № 1084.

Оценка коррупционных рисков

Выявлены следующие причины, при которых существует вероятность возникновения коррупционных рисков.

Внесение изменений в государственный контракт на выполнение строительно-монтажных работ с генеральным подрядчиком ОАО «Инженерный центр ЕЭС» по выплате авансовых платежей в сумме 706,1 млн рублей, в том числе изменение условий контракта в виде авансовых платежей в сумме 64,2 млн. рублей после вынесения УФАС России по краю протокола об административном правонарушении.

Осуществление 11-ти однородных закупок на общую сумму 0,8 млн. рублей (755,8 тыс. рублей) у одного и того же поставщика, что свидетельствует об умышленном уменьшении заказчиком объема отдельных закупок, их плановой стоимости и НМЦК, а также усматриваются признаки притворной сделки.

УКС края не применялись меры ответственности к ООО «Медкон» за не предоставление отчетной информации, предусмотренной условиями государственных контрактов.

С должности начальника отдела комплектации УКС края 24.11.2017 уволен специалист, которому выплачены окончательный расчет и компенсация за неиспользованный отпуск. При этом через 3 дня тот же специалист принят на работу в УКС края на должность ведущего инженера, а через 9 месяцев переведен на ранее занимаемую должность начальника отдела комплектации.

Выводы:

в целях устранения коррупционных рисков целесообразно исключить практику дробления закупок.

Выводы

Для реализации задач государственной политики в сфере здравоохранения по формированию трехуровневой системы родовспоможения разработаны Программа мероприятий по охране здоровья матери и ребенка и Программа развития перинатальных центров в РФ, предусматривающие строительство перинатальных центров для развития системы охраны здоровья матери и ребенка на всех этапах оказания медицинской помощи.

Органы исполнительной власти края обладают соответствующими полномочиями по решению вопросов организации оказания населению специализированной, в том числе высокотехнологичной медицинской помощи. Правительством края утверждены Программа модернизации здравоохранения края и Госпрограмма «Развитие здравоохранения», которыми закреплены меры по совершенствованию службы родовспоможения путем формирования трехуровневой системы на основе развития сети перинатальных центров и маршрутизации беременных, предусмотрены мероприятия по строительству указанных объектов.

Система управления созданием в крае трехуровневой системы родовспоможения со строительством перинатального центра в г. Норильске выстроена в соответствие с документами федерального уровня и Трехсторонним соглашением.

Уполномоченным органом, обеспечивающим координацию реализации мероприятий по проектированию, строительству и вводу в эксплуатацию перинатального центра определено Министерство здравоохранения, которое осуществляет текущее управление и несет ответственность за реализацию Госпрограммы «Развитие здравоохранения». Ответственность за реализацию мероприятий по строительству перинатального центра возложена на Минстрой края и УКС края.

Выявлены следующие недостатки системы управления, повлиявшие на темпы выполнения работ и эффективность использования бюджетных средств.

Министерством здравоохранения не обеспечено осуществление контроля за ходом реализации строительства на основании утвержденных сетевых графиков, которыми установлены сроки выполнения каждого этапа строительства перинатального центра. Как показала проверка, графики выполнения работ на объекте неоднократно нарушались.

В установленные паспортом проекта «Технологии и комфорт – матерям и детям» сроки завершения этапа - 31.12.2017 (контрольная точка) не обеспечен прием пациентов в перинатальном центре г. Норильска.

Министерством здравоохранения не приняты исчерпывающие меры по внесению изменений в Трехстороннее соглашение, которым установлены сроки ввода в эксплуатацию перинатального центра в г. Норильске – до 01.12.2016 и по обеспечению соблюдения Правительством края положений статей 2, 3, 6 Закона края № 12-5979 об осуществлении государственного контроля за осуществлением бюджетных инвестиций в крупный социальный объект.

Отсутствие действенного внутреннего финансового контроля привело к нарушениям и недостаткам, допущенным при расходовании бюджетных средств, выделенных на строительство перинатального центра в г. Норильске. Невыполнение подрядными организациями строительными работами в сроки, установленные государственными контрактами, привело к увеличению сметной стоимости строительства объекта на 698,9 млн. рублей.

Строительство перинатального центра обеспечено лимитами финансирования в полном объеме. Профинансировано 3 077,6 млн рублей, что составило 63,1% от предусмотренного объема ассигнований. Работы выполнены на общую сумму 3 108,0 млн рублей или на 78,6% от объемов заключенных контрактов, не оплачено 876,9 млн рублей

УКС края и Министерством здравоохранения края принят предложенный проектировщиками к реализации типовой проект по строительству перинатального центра, не учитывающий особенности Крайнего Севера и Арктической зоны.

КГАУ «Красноярская краевая государственная экспертиза» несвоевременно выявлены недостатки проектной документации, разработанной ЗАО «ГИПРОЗДРАВ».

В период строительства Перинатального центра г. Норильске в проектную документацию внесены многочисленные изменения, что свидетельствует о низком качестве проектной документации, подготовленной ЗАО «ГИПРОЗДРАВ».

УКС края направлялись обращения к проектировщику по вопросам необходимости внесения изменений в проектную и рабочую документацию. Изменения частично внесены в 9 разделов из 12. При этом, значительная часть замечаний проектировщиком не учтена. Выполненные работы ЗАО «ГИПРОЗДРАВ» предоставлены с нарушением установленных сроков, в связи с чем УКС края в судебном порядке взыскана неустойка в сумме 141,1 тыс. рублей.

Подрядной организацией ОАО «Инженерный центр ЕЭС» не приняты меры по надлежащей организации строительных работ, что привело к срыву первоначально установленных сроков строительства и ввода объекта в эксплуатацию.

На основании условий контракта, статей 715, 717 Гражданского кодекса РФ и статьи 95 Федерального закона № 44-ФЗ УКС края принято решение об одностороннем отказе от исполнения контракта с ОАО «Инженерный центр ЕЭС».

На основании исковых заявлений УКС края решениями Арбитражных судов с ОАО «Инженерный центр ЕЭС» взыскана неустойка за нарушение промежуточных сроков выполнения работ по контракту в общей сумме 39,7 млн. рублей. На дату подготовки настоящего отчета указанные средства в УКС края не поступали.

В нарушение условий контракта с ОАО «Инженерный центр ЕЭС» УКС края по согласованию с Правительством края выплачены генеральному подрядчику авансовые платежи на общую сумму 706,1 млн. рублей, из которых не подтверждено выполнение работ на сумму 481,8 млн. рублей.

На дату подготовки настоящего отчета средства основного долга в сумме 481,8 млн. рублей и пени в сумме 6,3 млн. рублей возвращены в краевой бюджет.

УКС края не осуществлялся контроль за предоставлением ООО «Медкон» сведений об исполнении обязательных условий контрактов по привлечению субподрядчиков, соисполнителей из числа субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций, о субподрядчиках, заключивших договоры, цена которых составляет более 10% цены контракта, о видах, объемах и стоимости работ, выполненных им самостоятельно. Пени и штрафы, предусмотренные условиями контрактов за неисполнение указанных условий, УКС края выставлены подрядчику в период проведения контрольного мероприятия.

В части поставки оборудования установлено, что поставленное оборудование соответствует характеристикам, определенным техническими заданиями.

По причине строительной неготовности к 31.12.2017 здания перинатального центра в г. Норильске своевременно поставленное подрядчиками оборудование на сумму 929 млн. рублей не было принято УКС края и, соответственно, не оплачено. Доставка оборудования в г. Норильск и его оплата осуществлялась УКС края в 2018 году без внесения изменений в контракты.

Подрядными организациями за невыполнение условий контрактов по оплате поставленного оборудования в Арбитражный суд края на УКС края поданы иски. Исковые требования подрядных организаций удовлетворены, УКС края произведена оплата поставленного товара. При этом, с УКС края взыскана государственная пошлина в размере 0,3 млн. рублей.

Ожидаемый результат по мероприятиям Госпрограммы «Развитие здравоохранения», предусматривающий строительство перинатальных центров, достигнут.

Выявлены нарушения и недостатки в использовании средств на общую сумму 1,8 млрд рублей, в том числе:

неправомерное использование бюджетных средств в сумме 706,1 млн рублей;

нарушения законодательства о контрактной системе на сумму 1,1 млрд рублей;

неэффективные расходы в сумме 0,3 млн рублей.

Существующие формы участия органов исполнительной власти края и УКС края в строительстве крупных социальных объектов содержат коррупционные риски.

Предложения

По результатам контрольного мероприятия предложить:

Правительству Красноярского края:

рассмотреть вопрос о разработке и внедрении государственной информационной системы ведения Перечня строек и объектов; рассмотреть вопрос о применении проектного управления при строительстве крупных социальных объектов.

Министерству строительства Красноярского края:

совместно с УКС края разработать план мероприятий по устранению недостатков и нарушений, выявленных по итогам проверки и представить в Счетную палату Красноярского края; усилить контроль за соблюдением УКС края законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд; принять меры дисциплинарной ответственности к лицам, допустившим нарушения и недостатки при использовании бюджетных средств.

Министерству здравоохранения Красноярского края:

разработать план мероприятий по устранению недостатков и нарушений, выявленных по итогам проверки, обратив особое внимание на недостатки предпроектной работы (разработка технического задания) в целях наибольшей регламентации требований к объектам здравоохранения, в том числе – эксплуатационных характеристик в целях недопустимости затягивания проектных работ.

Контрольное мероприятие
«Проверка использования бюджетных средств министерством
здравоохранения края на предоставление мер социальной поддержки
отдельных категорий граждан»

Отчет рассмотрен коллегией Счетной палаты Красноярского края
(протокол от «12» декабря 2018 № 20)

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.

Проверяемый период деятельности: 2017 год (в целях сравнения показателей используются данные 2016 года и оценка 2018 года).

Результаты контрольного мероприятия

Нормативно-правовое регулирование

Согласно статьям 7 и 39 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты, каждому гарантировано социальное обеспечение в случае болезни, инвалидности и в иных случаях, установленных законом.

В соответствии со статьей 16 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон об основах охраны здоровья) к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны здоровья, в том числе в части лекарственного обеспечения, относятся:

организация обеспечения граждан лекарственными препаратами и медицинскими изделиями;

организация обеспечения граждан лекарственными препаратами и специализированными продуктами лечебного питания для лечения заболеваний, включенных в перечень жизнеугрожающих и хронических прогрессирующих редких (орфанных) заболеваний, приводящих к сокращению продолжительности жизни гражданина или инвалидности (далее – орфанные заболевания), утвержденный Правительством Российской Федерации;

установление мер социальной поддержки по организации оказания медицинской помощи лицам, страдающим социально значимыми заболеваниями и заболеваниями, представляющими опасность для окружающих, и по организации обеспечения указанных лиц лекарственными препаратами.

Также на основании статьи 4.1 Федерального закона от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» (далее – Федеральный закон о государственной социальной помощи) органам государственной власти субъектов Российской Федерации переданы полномочия Российской Федерации по организации обеспечения граждан, включенных в Федеральный регистр лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи, и не отказавшихся от получения социальной услуги, лекарственными препаратами для медицинского применения, медицинскими изделиями, а также специализированными продуктами лечебного питания для детей-инвалидов:

осуществление закупок (в том числе организация определения поставщиков) лекарственных препаратов для медицинского применения, медицинских изделий, а также специализированных продуктов лечебного питания для детей-инвалидов;

организация обеспечения населения лекарственными препаратами для медицинского применения, медицинскими изделиями, а также специализированными продуктами лечебного питания для детей-инвалидов, закупленными по государственным контрактам.

Средства на осуществление переданных полномочий предоставляются из федерального бюджета.

Правоотношения, связанные с установлением мер социальной поддержки (гарантий) в сфере здравоохранения, регулирует ряд федеральных законов. Наряду с законодательством в сфере охраны здоровья права граждан на меры социальной поддержки и лекарственное обеспечение регулируют нормативно правовые акты в сферах социального обеспечения и образования, в том числе указы Президента Российской Федерации от 05.05.1992 № 431 «О мерах по социальной поддержке многодетных семей», от 02.10.1992 № 1157 «О дополнительных мерах государственной поддержки инвалидов»; законы Российской Федерации от 15.05.1991 № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», от 18.10.1991 № 1761-1 «О реабилитации жертв политических репрессий», от 15.01.1993 № 4301-1 «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы»; федеральные законы от 12.01.1995 № 5-ФЗ «О ветеранах», и др.

Статьей 29 Федерального закона об основах охраны здоровья предусмотрено, что организация охраны здоровья осуществляется путем обеспечения определенных категорий граждан Российской Федерации лекарственными препаратами, медицинскими изделиями и специализированными продуктами лечебного питания в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Так, на основании статьи 6.1 Федерального закона о государственной социальной помощи право на получение государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг предоставлено 9 категориям граждан: инвалидам войны; участникам Великой Отечественной войны; ветеранам боевых действий; отдельным категориям военнослужащих; лицам, награжденным знаком «Жителю блокадного Ленинграда»; лицам, работавшим в период Великой Отечественной войны; членам семей погибших (умерших) инвалидов войны, участников Великой Отечественной войны и ветеранов боевых действий; инвалидам; детям-инвалидам (далее – федеральные льготники).

Кроме того, статьей 6.7 Федерального закона о государственной социальной помощи предусмотрено, что лица, подвергшиеся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, а также вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне и приравненные к ним категории граждан имеют право обратиться за предоставлением им набора социальных услуг.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.1994 № 890 «О государственной поддержке развития медицинской промышленности и улучшении обеспечения населения и учреждений здравоохранения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения» (далее – Постановление № 890) утверждены перечни, включающие: 12 групп населения и 31 категорию заболеваний, которым гарантировано право на получение бесплатных лекарственных средств, а также 7 групп населения на получение лекарственных средств с 50% скидкой.

Кроме того, в соответствии со статьей 44 Федерального закона об основах охраны здоровья лекарственными препаратами и специализированными продуктами лечебного питания обеспечиваются лица, больные гемофилией, муковисцидозом, гипофизарным нанизмом, болезнью Гоше, злокачественными новообразованиями лимфоидной, кроветворной и родственных им тканей, рассеянным склерозом, лица после трансплантации органов и (или) тканей (далее – 7 нозологий) и лица, страдающие орфанными заболеваниями.

Статьей 43 Федерального закона об основах охраны здоровья предусмотрено обеспечение лекарственными препаратами граждан, страдающих социально значимыми заболеваниями, и заболеваниями, представляющими опасность для окружающих (перечни заболеваний утверждаются Правительством Российской Федерации).

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

Правительством Красноярского края не установлен размер начальной (максимальной) цены контракта при закупках лекарственных средств, которые включены в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных

препаратов, для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации, предусмотренный пунктом 2 части 10 статьи 31 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе).

Правительством Красноярского края не приняты нормативные правовые акты, обусловленные вступлением в силу с 01.01.2018 Закона Красноярского края от 30.11.2017 № 4-1165 «О внесении изменений в Закон края «О защите прав ребенка», а именно не установлены порядки, предусмотренные пунктами 5, 6, 7 статьи 11-1, пунктами 1 и 6 статьи 14 Закона Красноярского края от 02.11.2000 № 12-961 «О защите прав ребенка»:

обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; лиц, потерявших в период обучения обоих родителей или единственного родителя, бесплатным питанием, бесплатным комплектом одежды, обуви и мягким инвентарем;

обращения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц, потерявших в период обучения обоих родителей или единственного родителя за получением денежной компенсации взамен обеспечения бесплатным питанием, бесплатным комплектом одежды и обуви и порядок ее выплаты;

выплаты ежегодного пособия на приобретение учебной литературы и письменных принадлежностей детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лицам, потерявшим в период обучения обоих родителей или единственного родителя;

обеспечения обучающихся с ограниченными возможностями здоровья, проживающих в интернатах или общежитиях краевых государственных и муниципальных образовательных организаций, питанием, одеждой, обувью, мягким и жестким инвентарем;

обращения обучающихся с ограниченными возможностями здоровья, находящихся на полном государственном обеспечении в краевых государственных профессиональных образовательных организациях, за получением денежной компенсации взамен обеспечения бесплатным питанием, одеждой и обувью.

Правительством Красноярского края не утвержден перечень публичных обязательств, полномочия по исполнению которых будут осуществляться учреждениями, за исключением случаев, когда нормативными правовыми актами Российской Федерации и Красноярского края полномочия по исполнению публичных обязательств напрямую закреплены за учреждениями,

предусмотренный пунктом 3 Порядка передачи полномочий органов исполнительной власти Красноярского края по исполнению публичных обязательств перед физическим лицом, подлежащих исполнению краевым государственным бюджетным и автономным учреждением в денежной форме, порядка осуществления краевым государственным бюджетным и автономным учреждением указанных полномочий, а также порядка финансового обеспечения их осуществления, утвержденного постановлением Правительства Красноярского края от 25.11.2010 № 594-п.

В нарушение пункта 2 статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации аптечным организациям предоставляются субсидии из краевого бюджета в целях возмещения недополученных доходов и (или) финансового обеспечения (возмещения) затрат, возникающих в связи с оказанием услуг по обеспечению отдельных категорий граждан лекарственными препаратами для медицинского применения, медицинскими изделиями и специализированными продуктами лечебного питания по рецептам врачей бесплатно или со скидкой 50% их стоимости, в отсутствие предусмотренного законом края о краевом бюджете порядка предоставления субсидии.

Территориальная программа государственных гарантий бесплатного оказания гражданам Российской Федерации медицинской помощи в Красноярском крае не обеспечивает полноты предоставления социальных прав и гарантий отдельных категорий граждан.

Так, Территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам Российской Федерации медицинской помощи в Красноярском крае на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов, утвержденной постановлением Правительства Красноярского края от 27.12.2016 № 682-п (далее – Территориальная программа на 2017 год) не предусмотрено обеспечение:

отдельных категорий граждан изделиями медицинского назначения включенных в Постановление № 890 (инкурабельные онкологические больные обеспечиваются перевязочными средствами; при диабете – инсулиновыми шприцами, шприцами типа «Новопен», «Пливапен» 1 и 2, иглами к ним, средствами диагностики; при хронических урологических заболеваниях – Катетеры Пеццера). В Территориальной программе на 2017 год предусмотрено, что указанные медицинские изделия могут применяться по решению врачебной комиссии медицинской организации. Обеспечение отдельных категорий граждан медицинскими изделиями также не установлено и в Территориальной программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам Российской Федерации медицинской помощи в Красноярском крае на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов, утвержденной постановлением Правительства Красноярского края от 26.12.2017 № 799-п;

детей-инвалидов специализированными продуктами лечебного питания в соответствии с Перечнем специализированных продуктов лечебного питания для детей-инвалидов на 2017 год, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 08.12.2016 № 2622-р.

Меры социальной поддержки отдельным категориям граждан не унифицированы. Например, краевым законодательством не установлено право на обеспечение полноценным питанием детей в возрасте от двух до трех лет, проживающих на территории Красноярского края. Исключение составляют, дети, проживающие в Таймырском Долгано-Ненецком муниципальном районе, так как на территории Красноярского края приняты и действуют законы, предусматривающие меры социальной поддержки для граждан, проживающих в отдельных муниципальных образованиях.

Вместе с тем статьей 52 Федерального закона об основах охраны здоровья предусмотрено, что по заключению врачей в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации осуществляется обеспечение полноценным питанием беременных женщин, кормящих матерей, а также детей в возрасте до трех лет.

Статьей 6.1 Закона края о государственных гарантиях бесплатного оказания медицинской помощи установлена мера социальной поддержки в виде обеспечения необходимыми специальными молочными продуктами детского питания в соответствии с заключением врача при наличии медицинских показаний детей первого и второго года жизни из семей со среднедушевым доходом ниже величины прожиточного минимума, установленного по соответствующей группе территорий края на душу населения.

Общие сведения

В проверяемом периоде министерством здравоохранения Красноярского края из 47 видов мер социальной поддержки, предусмотренных действующим законодательством, предоставлялось 39 видов мер социальной поддержки. Необходимо отметить, что из 47 видов мер социальной поддержки, 11 видов мер являются инициативой края (дополнительными расходными полномочиями).

Право органов государственной власти субъекта Российской Федерации по установлению дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан, в том числе исходя из установленных законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации критериев нуждаемости, вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право, за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на осуществление целевых расходов) предусмотрено частью 2.1 статьи 26.3-1 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

За 2017 год расходы краевого бюджета на финансирование сверх обязательно предусмотренных федеральным законодательством мер социальной поддержки отдельным категориям граждан составили 173 184,7 тысяч рублей, численность получателей мер – 192 055 человек.

В проверяемом периоде не предоставлялось 8 мер социальной поддержки:

6 мер социальной поддержки в связи с отсутствием оснований, дающих право на предоставление мер социальной поддержки;

2 меры социальной поддержки в связи с отсутствием заявителей:

В Красноярском крае по состоянию на 01.01.2018 право на меры социальной поддержки, предоставляемые министерством здравоохранения Красноярского края, имели 83 категории граждан.

В 2017 году численность получателей мер социальной поддержки составила 589 452 человек, что на 34 486 человек меньше, чем в 2016 году, в том числе численность получателей мер социальной поддержки уменьшилась по следующим категориям:

на 37,8% (13 029 человек) – пенсионеры, родители и вдовы (вдовцы) военнослужащих, ветераны труда и граждане, приравненные к ним по состоянию на 31.12.2004, достигшие возраста, дающего право на страховую пенсию по старости, имеющие право на обеспечение лекарственными препаратами со скидкой 50% их стоимости;

на 30,8% (10 634 человек) – граждане, имеющие право на обеспечение лекарственными средствами в соответствии с Постановлением № 890;

на 20,9% (7 194 человек) – доноры, имеющие право на обеспечение бесплатным питанием, или замену бесплатного питания денежной компенсацией, что по информации министерства здравоохранения Красноярского края обусловлено отсутствием мероприятий по пропаганде донорства крови.

При этом численность лиц, имеющих право на меры социальной поддержки, по сравнению с 2016 годом увеличилась на 1 259 человек и составила 1 453 678 человек. Министерство здравоохранения Красноярского края причины снижения численности получателей мер не анализирует. Вместе с тем одной из причин снижения численности получателей может быть неудовлетворенность качеством предоставляемых мер.

Анализ состояния лекарственного обеспечения в Красноярском крае

На территории Красноярского края по состоянию на 31.12.2017 осуществляли деятельность 1 446 аптечных организаций и аптечных пунктов, из них 113 аптечных организаций обеспечивали лекарственными препаратами льготные категории граждан. Право выписки рецептов предоставлено 4 706 врачам и 748 фельдшерам 136 медицинских организаций, в том числе 98 организаций краевой формы собственности.

В 2017 году из 92 409 человек, имеющих право на получение государственной социальной помощи за счет средств федерального бюджета, необходимыми лекарственными препаратами обеспечено 63 523 человека, или 68,7% от численности имеющих право. Необходимо отметить, что средний размер финансовых затрат на 1 льготника в месяц составил 1 330,47 рублей, в то время как Федеральным законом от 19.12.2016 № 422-ФЗ «О нормативе финансовых затрат в месяц на одного гражданина, получающего государственную социальную помощь в виде социальной услуги по обеспечению лекарственными препаратами, медицинскими изделиями, а также специализированными продуктами лечебного питания для детей-инвалидов, на 2017 год» предусмотрено 807,2 рубля на 1 гражданина в месяц.

Из 258 940 человек, имеющих право на льготное обеспечение по Постановлению № 890, в 2017 году лекарственными препаратами обеспечено 130 139 человек (без учета 54 619 федеральных льготников, не отказавшихся от набора социальных услуг), или 50,4% от численности имеющих право. Средняя стоимость лекарственного обеспечения 1 регионального льготника в месяц, – 574,65 рублей.

Кроме того, в 2017 году лекарственными препаратами обеспечено 54 619 федеральных льготников, не отказавшихся от набора социальных услуг (440 278 рецептов). Объем отпуска лекарственных препаратов осуществлялся в рамках Постановления № 890 и составил 469 846,7 тыс. рублей, или 34,7% от объема лекарственных препаратов, отпущенных по Постановлению № 890. По информации министерства здравоохранения Красноярского края привлечение средств краевого бюджета осуществляется в связи с ежегодно возрастающей потребностью указанной категории в дорогостоящих лекарственных препаратах (обеспечиваются тяжелобольные пациенты, социальный пакет которых не покрывает расходов, связанных с их обеспечением).

Общий объем отпуска лекарственных препаратов аптечными организациями составил 3 356 176,1 тыс. рублей, в том числе федеральным льготникам отпущено на общую сумму 1 881 895,1 тыс. рублей, региональным льготникам – 1 474 281 тыс. руб.

Территориальной программой на 2017 год предусмотрено, что гражданам, имеющим право на получение государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, но отказавшимся от ее получения, предоставление лекарственных препаратов по перечню лекарственных препаратов, применяемых при предоставлении отдельным категориям граждан мер социальной поддержки, при оказании им медико-социальной помощи бесплатно или на льготных условиях осуществляется в соответствии с Постановлением № 890 по категориям заболеваний.

По данным министерства здравоохранения Красноярского края в 2017 году воспользовались правом на отказ от предоставления социальной услуги в виде обеспечения лекарственными препаратами (медицинскими изделиями, специализированными продуктами лечебного питания для детей-инвалидов) в пользу ежемесячной денежной выплаты 126 613 федеральных льготников, или 57,8% от общей численности имеющих право на льготу (в 2016 году – 128 709 человек, 58,1%).

При этом часть граждан, получивших денежную компенсацию в соответствии с Федеральным законом о государственной социальной помощи, воспользовалась правом получать лекарственные препараты за счет средств краевого бюджета по категориям заболеваний в соответствии с Постановлением № 890, то есть дважды использовала льготу (данные о численности отсутствуют). За 2017 год расходы краевого бюджета на лекарственное обеспечение федеральных льготников, отказавшихся от набора социальных услуг в пользу ежемесячной денежной выплаты, составили 15 273,8 тыс. рублей (2016 год – 9 086,5 тыс. рублей, 2018 год (план) – 22 000 тыс. рублей).

Льготное лекарственное обеспечение граждан за счет средств краевого бюджета осуществляется с использованием: централизованного закупа лекарственных препаратов (изделий, питания) для обеспечения плановой потребности; возмещения расходов (затрат) медицинским и аптечным организациям по реестрам фактически отпущенных лекарственных препаратов (изделий, питания) для закрытия внепланового спроса (появление новых пациентов, изменение схем лечения, срочная индивидуальная потребность, и т.д.).

В ходе контрольного мероприятия установлено следующее:

Согласно письму министерства здравоохранения Красноярского края от 15.03.2017 № 71/17-34/3655 «О льготном лекарственном обеспечении», доведенному руководителям медицинских организаций и аптечных организаций, медицинские организации организуют выписку рецепта пациенту после поставки товара. Соответственно медицинские организации, учитывая отсутствие в аптечных организациях препарата, не выписывают рецепты при обращении пациента и занижают количество рецептов на отсроченном обслуживании, что не соответствует Порядку назначения и выписывания лекарственных препаратов, утвержденному приказом Минздрава России от 20.12.2012 № 1175н.

В проверяемом периоде министерством здравоохранения Красноярского края медицинским и аптечным организациям в целях закрытия внепланового спроса лекарственных препаратов (изделий, продуктов) перечислены субсидии на общую сумму 607 890,2 тыс. рублей, что составляет 67% от централизованного закупа для обеспечения плановой потребности (909 356,2 тыс. рублей).

При этом по состоянию на 01.01.2018 стоимость остатков лекарственных препаратов (изделий, продуктов), на балансе министерства здравоохранения

Красноярского края, составляла 406 665,4 тыс. рублей, в том числе по Постановлению № 890 – 317 083,1 тыс. рублей, по орфанным заболеваниям – 28 871 тыс. рублей.

В 2017 году министерством здравоохранения Красноярского края безвозмездно передано лекарственных препаратов по 7 нозологиям в другие субъекты Российской Федерации в связи с ограниченным сроком годности на общую сумму 47 792,2 тыс. рублей (1 422 упаковок), и произведено списание и уничтожение лекарственных препаратов по 7 нозологиям с истекшим сроком годности на сумму 262,2 тыс. рублей (221 упаковка).

Согласно информации АО «Губернские аптеки» за 2017 год не обеспечено в день обращения 56 524 рецепта, из них с нарушением установленных сроков обеспечено 3 285 рецепта (2016 год – 29 425 рецептов и 1 424 рецепта).

Согласно Отчету о реализации государственных программ Красноярского края, реализуемых в 2017 году, выполнены показатели результативности Государственной программы края «Развитие здравоохранения» – «удовлетворение потребности отдельных категорий граждан в получении лекарственной помощи на льготных условиях» (99,8%) и «доля рецептов, находящихся на отсроченном обеспечении» (0,2%). Проверить достоверность значения показателя результативности не представляется возможным из-за отсутствия порядка расчета показателей, что не соответствует пункту 4.4 Порядка принятия решений о разработке государственных программ Красноярского края, их формирования и реализации, утвержденного постановлением Правительства Красноярского края от 01.08.2013 № 374-п.

О проблемах в сфере льготного лекарственного обеспечения свидетельствует увеличение в 2017 году по сравнению с 2016 годом в 1,5 раза количества обращений граждан. В 2017 году в министерство здравоохранения Красноярского края поступило 1 088 обращений граждан по вопросам льготного лекарственного обеспечения, или 13,3% от общего числа поступивших обращений (2016 год – 9,6%).

Анализ обращений показал, что основными поводами обращений являются отсутствие лекарственных препаратов в аптеке на момент обращения (46,8%) и отказ в выписке льготного рецепта (16%).

С октября 2016 года реализуется проект по созданию информационной системы льготного лекарственного обеспечения Красноярского края «Электронный рецепт» (далее – проект «Электронный рецепт»). Участниками проекта являются АО «Губернские аптеки» (инициатор проекта), АО «Спарго Технологии» (производитель программного продукта), министерство здравоохранения Красноярского края, КГБУЗ «Красноярский краевой медицинский информационно-аналитический центр», Территориальный фонд и медицинские организации.

АО «Губернские аптеки» на основании соглашения об уступке прав и обязанностей от 20.07.2018 передало министерству здравоохранения Красноярского края неисключительные права по использованию программного продукта «еФарма2 – Льгота Web», общей стоимостью 10 871,4 тыс. рублей.

Работы по реализации проекта «Электронный рецепт» осуществляются с отставанием на 1 год. Начало промышленной эксплуатации процессингового центра льготного лекарственного обеспечения планировалось с 01.10.2017. По состоянию на 15.10.2018 к процессинговому центру льготного лекарственного обеспечения подключено 127 медицинских и 2 аптечных организации, или 93,3% и 1,8% соответственно.

В ходе контрольного мероприятия установлено, что отсутствие интеграции данных МИС qMS и «Поликлиника» с процессинговым центром, приводит к дублированию выписки рецепта в двух программных продуктах, что увеличивает время выписки рецепта.

Финансовое обеспечение мероприятий, направленных на предоставление мер социальной поддержки отдельных категорий граждан, в том числе в части лекарственного обеспечения

Законом Красноярского края от 08.12.2016 № 2-195 «О краевом бюджете на 2017 год и плановый период 2018-2019 годов» (далее – Закон края о бюджете на 2017 год) на 2017 год министерству здравоохранения Красноярского края утверждены ассигнования на меры социальной поддержки отдельных категорий граждан (с учетом лекарственного обеспечения) в сумме 1 800 502,9 тыс. рублей, в том числе средства краевого бюджета 1 780 384,6 тыс. рублей.

Согласно уточненной бюджетной росписи объем бюджетных ассигнований на реализацию мероприятий, по предоставлению мер социальной поддержки отдельных категорий граждан, в том числе в части лекарственного обеспечения, составил 3 494 466,9 тыс. рублей, в том числе за счет средств краевого бюджета ассигнования увеличены на 21,8% и составили 2 168 198,4 тыс. рублей (здесь и далее без учета кредиторской задолженности, переданной Территориальным фондом в сумме 338 816,1 тыс. рублей. Задолженность погашена в феврале 2017 года).

За 2017 год расходы исполнены в сумме 3 475 688,2 тыс. рублей, что составляет 99,5% от назначений. По сравнению с 2016 годом объем финансирования увеличился на 7,2%.

Сумма неисполненных плановых назначений составила 18 778,7 тыс. рублей, в том числе по федеральному бюджету на 835,5 тыс. рублей, по краевому бюджету на 17 943,2 тыс. рублей.

Основными причинами не освоения выделенных средств являются: отсутствие потребности и заявительным принципом предоставления мер социальной поддержки (12 441,9 тыс. рублей), экономия по результатам

конкурсных процедур (5 035,1 тыс. рублей), возврат выплат при расторжении договоров с медицинскими работниками, прибывшими на работу в сельские населенные пункты и с обучающимися по образовательной программе высшего медицинского образования (466,2 тыс. рублей).

Определение потребности в средствах на реализацию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан в части лекарственного обеспечения и льготного зубопротезирования на 2017 год осуществлялось министерством здравоохранения Красноярского края исходя из сложившейся потребности на уровне 2016 года, при этом информация о численности льготников и результаты реализации мер за предыдущий год не анализировались.

В 2017 году на оказание услуг уполномоченного склада израсходовано 410 446 тыс. рублей, в том числе 194 686,9 тыс. рублей средства краевого бюджета.

Министерство здравоохранения Красноярского края закупку услуг уполномоченного склада осуществляло на основании Закона о контрактной системе. По результатам электронных аукционов заключено 28 государственных контрактов оказания услуг уполномоченного склада с АО «Губернские аптеки».

Необходимо отметить, что в соответствии с пунктом 21 части 2 статьи 14, части 9.2 статьи 83 Федерального закона об основах охраны здоровья организация обеспечения лиц, страдающих заболеваниями по 7 нозологиям, относится к полномочиям федеральных органов государственной власти в сфере охраны здоровья и осуществляется за счет средств федерального бюджета.

Вместе с тем расходы на организацию деятельности по обеспечению лиц, страдающих заболеваниями по 7 нозологиям в 2017 году, составили 22 742,2 тыс. рублей, из них оплачено средствами федерального бюджета 5 852,8 тыс. рублей, краевого бюджета – 16 889,4 тыс. рублей, что является дополнительной нагрузкой на краевой бюджет.

Аудит в сфере закупок

В ходе контрольного мероприятия проверено 8 государственных контрактов на поставку тест-полосок для измерения уровня глюкозы в крови и инсулина, заключенных министерством здравоохранения Красноярского края по результатам электронных аукционов.

Установлены следующие нарушения в сфере закупок:

В нарушение пункта 2 части 9 статьи 94 Закона о контрактной системе отчет об исполнении государственного контракта от № 2018/1/80-е/и от 22.11.2017, размещенный в единой информационной системе 01.08.2018, не содержит информацию об имевшем место факте ненадлежащего исполнения контракта (с указанием допущенных нарушений) и о санкциях, которые применены в связи с нарушением условий контракта (требование об уплате

неустойки (претензия) в связи с ненадлежащим исполнением обязательств (нарушение сроков поставки) в сумме 7,3 тыс. рублей).

В нарушение пункта 6 части 5 статьи 63 Закона о контрактной системе в извещениях о проведении электронных аукционов № 0119200000117007135, № 0119200000117007154, № 0119200000117007132 не указаны требования, предъявляемые к участникам аукционов, и исчерпывающий перечень документов, которые должны быть представлены участниками аукционов в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 31 Закона о контрактной системе, а именно наличие лицензии на осуществление фармацевтической деятельности и на производство лекарственных средств в части видов работ (услуг), соответствующих объекту закупки (функция уполномоченного органа – агентства государственного заказа Красноярского края).

В нарушение части 9 статьи 94 Закона о контрактной системе, пункта 3 Положения о подготовке и размещении в единой информационной системе в сфере закупок отчета об исполнении государственного (муниципального) контракта и (или) о результатах отдельного этапа его исполнения, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28.11.2013 № 1093, в единой информационной системе отчет о результатах исполнения контракта от 08.11.2017 № 2018/1/5-е/и размещен с нарушением установленного срока на 97 рабочих дней.

Отсутствие установленного Правительством Красноярского края размера начальной (максимальной) цены контракта при осуществлении закупок лекарственных препаратов, которые включены в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, для обеспечения государственных нужд Красноярского края, позволило министерству здравоохранения Красноярского края заключить контракты от 23.11.2017 № 2018/16/197-е/и, № 2018/1/159-е/и на поставку лекарственных препаратов «инсулин аспарт двухфазный» с торговым наименованием «НовоМикс 30 ФлексПен» по цене 1 599,16 рублей за упаковку в количестве 17 600 единиц, превышающую их предельную отпускную цену, установленную в государственном реестре предельных отпускных цен на 18,77 рублей, что привело к дополнительному расходованию и неэффективному использованию бюджетных средств в сумме 330,4 тыс. рублей с несоблюдением принципа эффективности, установленного статьей 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Оценка коррупционных рисков

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

В нарушение пункта 1 статьи 174.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации, подпункта «д» пункта 2 статьи 8 Закона Красноярского края от 18.12.2008 № 7-2617 «О бюджетном процессе в Красноярском крае» министерством финансов Красноярского края не установлена методика планирования бюджетных ассигнований.

Сложившаяся практика формирования министерством здравоохранения Красноярского края объемов бюджетных ассигнований по мерам социальной поддержки отдельных категорий граждан, не обеспечивает надлежащее исполнение отдельных полномочий органов государственной власти Красноярского края в рассматриваемых сферах. При этом министерством здравоохранения Красноярского края «реальная» потребность в финансовых средствах на реализацию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан (включая льготное лекарственное обеспечение) не оценивалась, меры по планированию бюджетных ассигнований с целью обеспечения соответствующего уровня финансирования не принимались.

Кроме того, Правительством Красноярского края не обеспечено выполнение требований подпункта 2 пункта 10 статьи 31 Закона о контрактной системе, не установлен размер начальной (максимальной) цены контракта при осуществлении закупок лекарственных препаратов, которые включены в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, для обеспечения государственных нужд Красноярского края, при превышении которого осуществляется отстранение участника закупки от участия в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) или отказ от заключения контракта с победителем определения поставщика (подрядчика, исполнителя).

В нарушение пункта 6 статьи 34 Закона о контрактной системе министерство здравоохранения не направляло требования об уплате неустоек поставщикам в связи с просрочкой исполнения обязательств по заключенным государственным контрактам: от 22.11.2017 № 2018/1/80-е/и на поставку тест-полосок для измерения уровня глюкозы в крови «Сателлит Экспресс» № 50, от 31.10.2017 № 2018/16/6-е/и, от 31.10.2017 № 2018/1/6-е/и на поставку инсулина.

В ходе контрольного мероприятия выявлены признаки нарушений антимонопольного законодательства Российской Федерации.

В нарушение статьи 16 Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» министерством здравоохранения Красноярского края 22.12.2016 без конкурентных процедур заключено 3 контракта с ООО «Группа МЕДИАЛАЙН» (№ 2017/1/188-е/и, № 2017/1/189-е/и, № 2017/1/190-е/и, каждый на сумму 99,8 тыс. руб.) и 6 контрактов с ООО «Ника-Фарм» (№ 2017/1/195-е/и на сумму 4,0 тыс. руб.; № 2017/1/196-е/и, № 2017/1/197-е/и, № 2017/1/198-е/и, № 2017/1/199-е/и, № 2017/1/200-е/и, каждый на сумму 99,7 тыс. руб.) на поставку тест-полосок для определения уровня глюкозы в крови соответственно

«One Touch Ultra» № 50, «Акку-Чек Перформа» №50, что приводит к ограничению, недопущению, устранению конкуренции на рынке указанных товаров.

Указанные контракты образуют единую сделку, искусственно раздробленную и оформленную 9 контрактами для формального соблюдения ограничений, предусмотренных подпунктом 4 пункта 1 статьи 93 Закона о контрактной системе. Отсутствие публичных процедур создает риски неэффективного использования бюджетных средств.

Выводы

В Красноярском крае по состоянию на 01.01.2018 право на меры социальной поддержки, предоставляемые министерством здравоохранения Красноярского края, имели 83 категории граждан.

В 2017 году министерством здравоохранения Красноярского края предоставлялось 39 видов мер социальной поддержки из 47 видов мер социальной поддержки, предусмотренных законодательством, из них 11 мер социальной поддержки являются инициативными.

Численность получателей мер социальной поддержки по сравнению с 2016 годом уменьшилась на 34 486 человек и составила 589 452 человек. При этом численность лиц имеющих право на меры социальной поддержки, увеличилась на 1 259 человек. Министерство здравоохранения Красноярского края не проводит анализ причин снижения численности получателей мер социальной поддержки. Вместе с тем одной из причин снижения численности получателей может быть неудовлетворенность качеством предоставляемых мер.

Ежегодное увеличение количества инициативно устанавливаемых мер социальной поддержки приводит к дополнительной нагрузке на краевой бюджет и министерство здравоохранения Красноярского края. В целях уменьшения нагрузки и выявления малоэффективных мер социальной поддержки необходима организация их «инвентаризации».

Министерством здравоохранения Красноярского края на предоставление мер социальной поддержки отдельным категориям гражданам в 2017 году направлено финансовых средств в общей сумме 3 475 688,2 тыс. рублей, из них 2 947 981,7 тыс. рублей приходится на лекарственное обеспечение.

Расходы краевого бюджета на финансирование сверх обязательно предусмотренных федеральным законодательством мер социальной поддержки отдельным категориям граждан составили 173 184,7 тыс. рублей. Кроме того, дополнительной нагрузкой на краевой бюджет являются расходы на организацию деятельности по обеспечению лиц, страдающих заболеваниями по 7 нозологиям в сумме 16 889,4 тыс. рублей.

В ходе контрольного мероприятия отмечено недостаточное качество планирования бюджетных ассигнований, без учета реальной потребности в финансовых средствах на предоставление мер социальной поддержки отдельных категорий граждан, в том числе в части лекарственного обеспечения.

О проблемах в сфере льготного лекарственного обеспечения свидетельствует увеличение в 1,9 раза количества необеспеченных в день обращения рецептов, увеличение в 2,3 раза количества рецептов обеспеченных с нарушением установленных сроков, увеличение в 1,5 раза количества обращений граждан по вопросам льготного лекарственного обеспечения.

Действующая система льготного лекарственного обеспечения граждан создает риски непланового финансирования сферы лекарственного обеспечения.

При этом внедрение информационной системы льготного лекарственного обеспечения Красноярского края «Электронный рецепт» осуществляется с отставанием на 1 год.

Результаты контрольного мероприятия свидетельствуют о необходимости совершенствования организации льготного лекарственного обеспечения.

Предложения

По результатам контрольного мероприятия внесены предложения.

Правительству Красноярского края:

принять меры по устранению недостатков нормативно-правового регулирования;

рассмотреть возможность передачи полномочий по предоставлению министерством здравоохранения Красноярского края мер социальной поддержки отдельным категориям граждан министерству социальной политики Красноярского края (за исключением мер по льготному обеспечению лекарственными препаратами);

организовать проведение анализа мер социальной поддержки с целью унификации и оптимизации;

принять меры по привлечению средств федерального бюджета на обеспечение федеральных льготников лекарственными препаратами и услуг уполномоченного склада в части лекарственных препаратов, закупаемых за счет средств федерального бюджета;

внести изменения в Государственную программу края «Развитие здравоохранения» в части уточнения порядка расчета показателей результативности «удовлетворение потребности отдельных категорий граждан в получении лекарственной помощи на льготных условиях» и «доля рецептов, находящихся на отсроченном обеспечении».

Министерству здравоохранения Красноярского края:

ускорить внедрение информационной системы льготного лекарственного обеспечения Красноярского края «Электронный рецепт», включая обязательное интегрирование данных из МИС qMS и «Поликлиника» с процессинговым центром, для исключения дублирования выписки рецепта в двух программных продуктах;

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

Министерству финансов Красноярского края обеспечить выполнение требований Бюджетного кодекса Российской Федерации:

установить методику планирования бюджетных ассигнований;

предусмотреть в законе края о краевом бюджете порядок предоставления субсидии аптечным организациям в целях возмещения недополученных доходов и (или) финансового обеспечения (возмещения) затрат, возникающих в связи с оказанием услуг по обеспечению отдельных категорий граждан лекарственными препаратами для медицинского применения, медицинскими изделиями и специализированными продуктами лечебного питания по рецептам врачей бесплатно или со скидкой 50% их стоимости.

Отчет о результатах направлен Законодательному Собранию Красноярского края, Правительству Красноярского края. Министру здравоохранения Красноярского края, руководителю агентства государственного заказа Красноярского края направлены информационные письма о нарушениях, выявленных в ходе контрольного мероприятия.

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