

Проверка использования бюджетных средств на сохранение объектов культурного наследия в части проведения археологических работ

1. Исходные данные о контрольном мероприятии.

1.1. Наименование контрольного мероприятия: «Проверка использования бюджетных средств на сохранение объектов культурного наследия в части проведения археологических работ».

1.2. Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 2.1.2.1 плана работы Счетной палаты Красноярского [1] края на 2018 год, предложение Законодательного Собрания края (письмо от 15.07.2016 № 1865-ИЗС).

1.3. Объекты контрольного мероприятия: служба по государственной охране объектов культурного наследия Красноярского края (далее – Служба), краевое государственное казенное учреждение «Центр по сохранению культурного наследия Красноярского края» (далее – Учреждение, КГКУ «ЦСКН КК»).

1.4. Период проведения контрольного мероприятия: с 25 декабря 2017 года по 10 октября 2018 года.

1.5. Исследуемый период: 2016, 2017 годы, предшествующие и последующие периоды по отдельным вопросам.

2. Основные выводы по результатам контрольного мероприятия

1. Объекты культурного наследия, включая объекты археологического наследия, являются объектами недвижимого имущества с особым статусом и регулированием, а также ограничивают проведение землеустроительных, земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ на связанной с ними территории.

Средний срок проведения археологических работ и государственной историко-культурной экспертизы земельного участка составляет 5 месяцев. Однако, в случае последовательного прохождения всех этапов от разведки до повторной экспертизы сроки могут превысить 3 года с учетом непредсказуемости результатов археологических работ.

Влияние археологических работ на сроки начала осуществления хозяйственной деятельности носит негативный характер.

На затягивание сроков осуществления работ для государственных и муниципальных заказчиков влияют процедурные вопросы, связанные с необходимостью перераспределения и дополнительного выделения ассигнований.

Следствием необходимости проведения археологических работ выступает удорожание стоимости строительства вследствие как сезонных факторов, так и инфляционных процессов.

С учетом потенциального негативного влияния факторов, связанных с необходимостью проведения археологических работ существуют риски неэффективного использования средств краевого бюджета в размере более 92 млн. рублей и связанных с ними последующих расходов на СМР.

2. В крае находится 1 934 ОКН, в том числе 1089 ОАН (1157 - федерального значения, 766 - регионального значения, 11 - местного (муниципального) значения), включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ, а также 2053 объекта, входящих в перечень выявленных ОКН.

3. Существующая в крае структура управления в области охраны ОКН в части проведения археологических работ в действующих условиях не может обеспечить надлежащей эффективности своей деятельности.

Созданный 24.05.2017 с нарушением установленного срока на 10 месяцев Общественный совет по вопросам культурного наследия в проверяемом периоде не действовал, состав его членов потерял актуальность.

КГКУ «ЦСКН КК», основной целью деятельности которого является обеспечение реализации Службой полномочий в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны ОКН (памятников истории и культуры) народов РФ, расположенных на территории края, осуществляет 35 основных видов деятельности, из них: в 2016 году не осуществлялось 13, в 2017 году – 11 видов. Из 46 возможных к выполнению на платной основе видов деятельности, в 2016 году деятельность не осуществлялась, в 2017 году осуществлялось 2 вида.

КГКУ «ЦСКН КК» не созданы территориальные представительства и отдел разработки НПД, Учреждение испытывает трудности при подборе кадрового персонала для выполнения поставленных задач, в связи с недостаточным уровнем оплаты труда.

Недостаточное обеспечение деятельности Службы не позволит в ближайшее время устранить пробелы учета ОАН.

Служба не воспользовалась правом регламентации и осуществления формирования государственного задания для подведомственного учреждения.

4. Источниками финансирования археологических работ является федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ, внебюджетные поступления, местные бюджеты.

Объем краевого рынка археологических полевых работ без учета его теневой части и сопряженных работ и услуг составляет порядка 200–250 млн. руб., две трети которого обеспечивают краевые государственные заказчики.

85,5% от общего числа закупок, проведенных краевыми заказчиками, приходится на аффилированные ООО «Красноярская Геоархеология» и ООО «Научно-производственное объединение «Археологическое проектирование и изыскания», анализ информации о деятельности которых может косвенно свидетельствовать о наличии признаков теневой экономики в их деятельности и, как следствие, возможных нарушениях законодательства РФ о налогах и сборах.

5. Наличие крупных объектов археологического наследия является одной из главных проблем беспрепятственного освоения территории исторических поселений и несет риски роста социальной напряженности. Выявленные памятники археологии не образуют новых музейных либо туристических объектов на месте их обнаружения. Извлекаемые археологические артефакты передаются музеям на временное хранение до экспертизы предметов, собранных государственным или муниципальным музеем, экспертной фондово-закупочной комиссией. В своем большинстве условия для приемки и сохранения археологических коллекций в музейных хранилищах на территории края отсутствуют. Научные отчеты о выполненных археологических полевых работах в своем большинстве отсутствуют.

6. В ходе контрольного мероприятия в деятельности Службы и КГКУ «ЦСКН КК» установлены недостатки и нарушения, связанные с управлением и распоряжением краевым государственным имуществом; оплатой труда; требованиями к порядку составления, утверждения и ведения бюджетных смет казенных учреждений и т.д. на общую сумму 9 067,99 тыс. рублей.

7. В ходе проверки выявлены существенные коррупционные риски, связанные с деятельностью ООО «Красноярская Геоархеология» и ООО «Научно-производственное объединение «Археологическое проектирование и изыскания», в которой усматриваются признаки осуществления ограничивающих конкуренцию согласованных действий - нарушений законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок.

3. Основные нарушения и недостатки, выявленные в ходе контрольного мероприятия

1. На краевом уровне государственная политика края в области сохранения объектов (выявленных объектов) культурного наследия не утверждена, разработанный Службой и рассмотренный в середине 2017 года профильным комитетом Законодательного Собрания края проект концепции «Обеспечение сохранности и эффективности использования объектов культурного наследия Красноярского края на период до 2030 года» до настоящего времени Правительством края не утвержден.

2. Проекты планов и отчеты о деятельности Службы в Правительство края не представлялись, показатели деятельности Службы не установлены, что снижает ответственность за результаты деятельности.

3. По состоянию на дату проверки предельная численность государственных гражданских служащих и иных работников Службы установлена в количестве 37 единиц, в том числе государственных гражданских служащих и лиц, замещающих государственные должности края – 34 единицы; дополнительная численность, финансируемая за счет субвенций из федерального бюджета, составила 4 единицы.

При этом исходя из количества ОКН федерального значения, расположенных на территории края (1 157 объектов), расчетная численность сотрудников Службы, необходимая для осуществления переданных федерацией полномочий составляет 38 единиц (на 34 единицы больше фактической).

Штатная численность сотрудников Службы не позволяет в полном объеме реализовать переданные полномочия по государственной охране ОКН федерального значения.

4. Анализ планов и отчетов об итогах работы Службы за 2016-2017 годы показал, что из 18 мероприятий в части проведения археологических работ по 7 из них плановые назначения отсутствовали, а отклонения между фактическими и плановыми (при их наличии) показателями достигали 13-кратных значений, что в совокупности может свидетельствовать о ненадлежащей организации планирования деятельности Службы.

5. КГКУ «ЦСКН КК» не выполнены запланированные мероприятия, выступавшие обоснованиями увеличения численности Учреждения, а именно не созданы территориальные представительства (г. Енисейск – 3 ед., г. Минусинск – 3 ед., г. Ачинск – 1 ед., г. Канск – 1 ед.) - в штатном расписании Учреждения утверждены должности архитекторов и инженеров, место работы которых г. Минусинск, г. Ачинск, г. Енисейск в количестве 4 единицы (вместо 8).

Кроме того, установлено, что штатная единица архитектора г. Ачинск замещена, однако фактически трудовые обязанности работником, определенные трудовым договором, не выполняются. Неправомерные расходы по оплате труда архитектора г. Ачинска составили сумму 319,05 тыс. рублей.

Также Учреждением не создан Отдел разработки НПД в количестве 15 единиц, в штатных расписаниях Учреждения утверждены: архитектурный отдел и отдел инженерно-конструкторских работ выполняющие разработку НПД с общей штатной численность по двум отделам 11 человек. Оставшиеся 4 единицы перераспределены в другие подразделения.

Фактические расходы по оплате труда вышеназванных сотрудников составили 2 263,7 тыс. рублей (с учетом начислений по ФОТ), из них: расходы 2017 года – 1 406,1 тыс. рублей, за 6 месяцев 2018 года – 857,6 тыс. рублей.

6. В ходе контрольного мероприятия в деятельности Службы и КГКУ «ЦСКН КК» установлены недостатки, связанные с управлением и распоряжением краевым государственным имуществом.

Так, Службе агентством по управлению государственным имуществом края на праве оперативного управления передано имущество гараж (помещение 4) и нежилое помещение б/н, площадь 185,2 м², не связанное с целями деятельности Службы и назначением этого имущества, что противоречит п. 1 ст. 296 ГК РФ.

Данные объекты Службой не используются: гараж требует капитального ремонта, нежилое помещение является незаконченной постройкой, окна и двери заложены кирпичом.

При этом агентством по управлению государственным имуществом края не передана земля под объектами недвижимости, что является нарушением одного из принципов земельного законодательства, установленному п/п. 5 п. 1 ст. 1 ЗК РФ, принципа единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов.

В КГКУ «ЦСКН КК» также выявлено переданное ему и неиспользуемое имущество по адресу г. Красноярск, пр. Мира, 57, общей площадью 87,8 м². Службой осуществлено согласование на принятие в оперативное управление вышеназванных излишних площадей, без экономически обоснованных расчетов о целесообразности принятия данного решения.

Неэффективные расходы Учреждения по уплате арендной платы за землю составили 4,937 тыс. рублей.

В нарушение Распоряжения № 731-р о создании КГКУ «ЦСКН КК» агентством по управлению государственным имуществом края не переданы Учреждению 5 объектов недвижимого имущества.

Кроме того, установлены факты безвозмездного размещения сотрудников Службы на площадях КГКУ «ЦСКН КК» (неэффективные расходы последнего составили в 2017 году – 1,1 тыс. рублей, за период 6 месяцев 2018 года – 19,2 тыс. рублей), что также носит признаки косвенного бюджетного финансирования Службы.

7. Выявлены многочисленные нарушения приказа Минфина России от 20.11.2007 № 112н «Об Общих требованиях к порядку составления, утверждения и ведения бюджетных смет казенных учреждений» и приказа Службы об утверждении порядка составления, утверждения и ведения бюджетной сметы Службы и Учреждения от 31.12.2015 № 328.

8. На основании проведенного анализа сведений об осуществлении закупок с целью заключения государственных контрактов на проведение мероприятий по сохранению выявленных объектов археологического наследия края, можно сделать вывод о возможном наличии признаков сговора при осуществлении закупочной деятельности между краевыми заказчиками и организациями ООО «Красноярская Геоархеология» и ООО «Научно-производственное объединение «Археологическое проектирование и изыскания», принадлежащими одному физическому лицу, выразившихся в фактическом устранении конкуренции при осуществлении закупок на выполнение работ по разработке проектной документации и работ по сохранению объектов культурного наследия, с целью заключения контрактов с конкретным поставщиком.

4. Требования по устранению выявленных нарушений и недостатков, предотвращению нанесения материального ущерба субъекту РФ или возмещению причиненного вреда, по привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в допущенных нарушениях, а также мер по пресечению, устранению и предупреждению нарушений (согласно внесенным представлениям и предписаниям)

Представления и предписания по результатам контрольного мероприятия не выносились.

5. Информация о предложениях Счетной палаты Красноярского края

По результатам контрольного мероприятия Правительству края предложено:

- принять меры по устранению недостатков и нарушений, отраженных в настоящем отчете и в актах проверок;
- принять меры по надлежащему финансовому обеспечению переданных федеральных полномочий;
- принять меры по повышению эффективности, прозрачности и оперативности действующей в крае структуры управления в области охраны ОКН;
- рассмотреть возможность консолидации средств, предусмотренных в краевом бюджете на осуществление археологических работ, как одно из мероприятий Госпрограммы «Развитие культуры и туризма» с формированием госзадания для КГКУ «ЦСКН КК»;
- разработать систему взаимоувязанных показателей эффективности деятельности Службы и КГКУ «ЦСКН КК»;
- рассмотреть возможность осуществления окончательной оплаты археологических работ после получения научных отчетов об их результатах.

В настоящее время предложения находятся в стадии реализации.

[1] Далее по тексту словосочетание «Красноярский край» заменяется словом «край».