

ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ

СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ

№ 4, 2021 ГОД

Содержание

Контрольное мероприятие «Проверка использования средств, выделенных из краевого бюджета в рамках государственной программы Красноярского края «Развитие транспортной системы» на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, ремонт и содержание объектов дорожного хозяйства, включая мероприятия, реализуемые в рамках региональных проектов в области дорожного хозяйства».....	3
Экспертно-аналитическое мероприятие «Анализ обоснованности формирования и эффективности деятельности сети учреждений, подведомственных министерству экономики и регионального развития Красноярского края».....	21
Контрольное мероприятие «Проверка использования средств, направленных на создание системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112» и обеспечение ее эксплуатации и развития».....	56
Контрольное мероприятие «Проверка расходования бюджетных средств, направленных в 2018-2020 годах службе по государственной охране объектов культурного наследия Красноярского края».....	82

Контрольное мероприятие
«Проверка использования средств, выделенных из краевого бюджета
в рамках государственной программы Красноярского края «Развитие
транспортной системы» на строительство, реконструкцию, капитальный
ремонт, ремонт и содержание объектов дорожного хозяйства, включая
мероприятия, реализуемые в рамках региональных проектов в области
дорожного хозяйства»

отчет рассмотрен коллегией Счетной палаты Красноярского края
(протокол от 29 января 2021 года № 1)

Контрольное мероприятие проведено в соответствии с планом работы Счетной палаты Красноярского края на 2020 год по предложению Законодательного Собрания Красноярского края.

Объект контрольного мероприятия: министерство транспорта Красноярского края, краевое государственное казенное учреждение «Управление автомобильных дорог по Красноярскому краю» (далее – КГКУ «КРУДОР»).

Проверяемый период: 2019 год и 10 месяцев 2020 года (предшествующие периоды по отдельным вопросам).

Результаты контрольного мероприятия

*Анализ нормативно-правовых актов, иных документов
Российской Федерации, Красноярского края*

Анализ нормативно-правовых актов показал, что цели региональных проектов края в сфере дорожной деятельности соответствуют целям, установленным в паспорте национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги», а также в федеральных проектах «Дорожная сеть», «Общесистемные меры развития дорожного хозяйства», «Безопасность дорожного движения», а плановые значения 4 из 7 показателей региональных проектов установлены выше соответствующих показателей национального проекта.

Цели и задачи Госпрограммы соответствуют национальному проекту «Безопасные и качественные автомобильные дороги», паспортам федеральных и региональных проектов, в то же время в период с 2025 года по 2030 год отсутствует динамика по основным целевым показателям, что свидетельствует об отсутствии долгосрочного планирования в сфере дорожной деятельности.

Анализ Госпрограммы выявил отсутствие достоверной информации о протяженности автомобильных дорог общего пользования регионального и межмуниципального значения, которая, в свою очередь, применяется для расчета показателей, характеризующих достижение целей и задач национального, федеральных и региональных проектов в области дорожного хозяйства.

Согласно постановлению Совета администрации края от 17.06.2002 № 205-п¹ «Об утверждении перечня автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения Красноярского края» (в редакции от 22.12.2016) протяженность автомобильных дорог края составляла 14 246,75 км, протяженность автомобильных дорог, включающих в себя искусственные дорожные сооружения – зимники – 2 546,95 км.

В Госпрограмме общая протяженность сети автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения указывается в следующих параметрах: по тексту Госпрограммы 14 257,5 км и 14 018,22 км, расчетным путем исходя из достигнутых целевых показателей – 14 194,79 км, расчетным путем исходя из километража по видам покрытия – 14 194,19 км.

Согласно постановлению Правительства края от 09.04.2015 № 162-п² одним из ключевых показателей, применяемых для расчета размера ассигнований краевого бюджета на содержание автомобильных дорог края, является их протяженность. Нормативы финансовых затрат на содержание автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения также рассчитаны на 1 км протяженности автомобильных дорог. Кроме протяженности на размер норматива влияние оказывает техническая категория автомобильной дороги.

Информация о технических категориях сети автомобильных дорог общего пользования регионального и межмуниципального значения, указанная в Госпрограмме и предоставленная КГКУ «КРУДОР», отражена в таблице.

№ п/п	Категория автомобильной дороги	Согласно Госпрограмме (на 01.01.2019)	По информации КГКУ «КРУДОР» (2019 год)	Отклонение
1	I	24,1	50,97	26,87
2	II	172,14	169,52	-2,62
3	III	2 142,74	2 192,75	50,01
4	IV	6 952,32	7 487,42	535,1
5	V	4 287,48	4 119,66	-167,82
	ВСЕГО	13 578,78	14 007,77	428,99

км

Таким образом, общая протяженность автомобильных дорог в зависимости от технической категории, указанная в Госпрограмме, на 428,99 км меньше представленной КГКУ «КРУДОР».

Информация о закреплённом на праве оперативного управления за КГКУ «КРУДОР» недвижимом имуществе (сооружение – автомобильная дорога) представлена в таблице (по состоянию на 01.11.2020):

¹ Постановлением Правительства края от 12.09.2017 № 533-п в перечень автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения края внесены изменения в том числе в части исключения из перечня показателя, характеризующего протяженность указанных автомобильных дорог.

² «Об утверждении нормативов финансовых затрат на содержание автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения Красноярского края и Правил расчета размера ассигнований краевого бюджета на содержание автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения Красноярского края».

Показатель	По информации КГКУ «КРУДОР»	По информации агентства по управлению государственным имуществом края
Количество объектов, ед.	1 051	1075
Протяженность объектов, км	14 483,6	14 203,5
Балансовая стоимость, млн рублей	76 567,9	55 323,1
Остаточная стоимость, млн рублей	30 746,4	27 604,6

Анализ показал, что:

количество объектов, находящихся в оперативном управлении КГКУ «КРУДОР», на 24 объекта меньше, чем учтено в Реестре государственной собственности края;

балансовая стоимость автомобильных дорог, представленная КГКУ «КРУДОР», на 21 244,8 млн рублей превышает балансовую стоимость, указанную агентством по управлению государственным имуществом края, а остаточная стоимость – на 3 141,8 млн рублей;

из 1 075 объектов, находящихся в реестре объектов государственной собственности края, 253 объекта общей протяженностью 2 696,6 км не состоят на кадастровом учете (согласно информации, представленной КГКУ «КРУДОР», количество таких объектов на 1 больше);

в отдельных случаях установлены факты отсутствия в Публичной кадастровой карте сведений о кадастровых номерах объектов недвижимого имущества, указанных в информации агентства по управлению государственным имуществом края и КГКУ «КРУДОР».

Финансовое обеспечение

Информация о финансовом обеспечении мероприятий Госпрограммы, направленных на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, ремонт и содержание объектов дорожного хозяйства, представлена в таблице:

тыс. рублей

Наименование	2019			2020 (по состоянию на 01.11.2020)		
	план	факт	отклонение	план	факт	отклонение
Строительство и реконструкция (включая проектирование)	1 981 337,1	1 771 642,2	209 694,9	2 946 077,3	1 621 206,7	1 324 870,6
Ремонт, капитальный ремонт	4 728 553,9	4 628 038,6	100 515,3	5 379 191,5	3 594 069,8	1 785 121,7
Содержание автомобильных дорог	7 411 360,7	7 381 826,3	29 534,4	9 359 569,0	7 444 662,6	1 914 906,4
Всего	14 121 251,7	13 781 507,1	339 744,6	17 684 837,8	12 659 939,1	5 024 898,7

Общий объем бюджетных ассигнований, предусмотренных Госпрограммой на вышеуказанные цели в 2019 году, составил 14 121,3 млн рублей, по состоянию на 01.11.2020 – 17 684,8 млн рублей (или на 3 563,5 млн рублей больше, чем в 2019 году (25,2%)).

Освоения бюджетных средств составило в 2019 году 13 781,5 млн рублей (97,5%), за 10 месяцев 2020 года – 12 659,9 млн рублей (71,6%).

Исполнение функций государственного заказчика на выполнение дорожных работ и управления региональными и межмуниципальными дорогами возложено на КГКУ «КРУДОР».

Из общего объема бюджетных ассигнований Госпрограммы, предусмотренных на цели строительства, реконструкции, капитального ремонта, ремонта и содержания объектов дорожного хозяйства, включая мероприятия, реализуемые в рамках региональных проектов в области дорожного хозяйства, КГКУ «КРУДОР» в 2019 году предоставлено 63,1% (или 8 911,3 млн рублей), в 2020 году (без учета дополнительного финансирования в размере 1 272,4 млн рублей) – 62,2% (или 10 999,9 млн рублей).

Информация об объемах и источниках финансирования вышеуказанных расходов КГКУ «КРУДОР» в 2019 году и по состоянию на 01.11.2020 представлена в таблице.

тыс. рублей

Наименование	2019			2020 (по состоянию на 01.11.2020)		
	план	факт	отклонение	план	факт	отклонение
Строительство и реконструкция (включая проектирование)	1 103 568,1	836 497,4	267 070,7	2 120 907,0	1 148 675,6	972 231,4
Ремонт, капитальный ремонт	3 506 074,9	3 503 289,5	2 785,4	3 325 820,9	2 759 725,0	566 095,9
Содержание автомобильных дорог	4 301 680,4	4 280 949,2	20 731,2	5 553 201,2	4 249 902,8	1 303 298,4
Всего	8 911 323,4	8 620 736,1	290 587,3	10 999 929,1	8 158 303,4	2 841 625,7

Ежегодно основную долю расходов бюджетных средств составляют расходы на содержание автомобильных дорог, а именно: в 2019 году – 4 301,7 млн рублей (48,3% в общем объеме плановых назначений), в 2020 году – 5 553,2 млн рублей (50,5% в общем объеме плановых назначений), при этом в 2020 году по сравнению с 2019 годом объем бюджетных ассигнований увеличился на 29,1% (или 1 251,5 млн рублей).

Содержание 1 км автомобильных дорог края в 2019 году составляло 303,1 тыс. рублей, в 2020 году – 391,2 тыс. рублей; в среднем по Российской Федерации на содержание автомобильных дорог регионального значения в 2019 году направлялось 288,1 тыс. рублей на 1 км.

Необходимо отметить, что на содержание автомобильных дорог федерального значения из федерального бюджета в 2019 году направлялось 1 242,3 тыс. рублей на 1 км; автомобильных дорог федерального значения Сибирского Федерального округа – 1 451,5 тыс. рублей на 1 км.

В соответствии с постановлением Правительства Красноярского края от 09.04.2015 № 162-п³ расходы краевого бюджета на содержание автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения являются нормируемыми

³ «Об утверждении нормативов финансовых затрат на содержание автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения Красноярского края и Правила расчета размера ассигнований краевого бюджета на содержание автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения Красноярского края».

и рассчитываются исходя из категорий автомобильных дорог и территориальных коэффициентов, учитывающих дифференциацию стоимости содержания автомобильных дорог по муниципальным районам и городским округам Красноярского края.

Проверка показала, что, КГКУ «КРУДОР» фактические расходы на содержание автомобильных дорог в разрезе категорий автомобильных дорог и зональной дифференциации не учитывались, что ставит под сомнение достоверность соблюдения поэтапного перехода на нормативное содержание, установленное вышеуказанным постановлением Правительства края.

В связи с указанным Счетной палатой края произведен анализ предоставленных КГКУ «КРУДОР» данных о фактических расходах на содержание автомобильных дорог, в ходе которого установлено неправомерное использование бюджетных средств в 2019 году на сумму 122 710,2 тыс. рублей, а также риск неправомерного расходования бюджетных средств в 2020 году в размере 289 112,1 тыс. рублей.

2019 год

Расходы, направленные на нормативное содержание автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения, составили 3 894 100,9 тыс. рублей, что меньше утвержденных Госпрограммой бюджетных ассигнований на 407 579,5 тыс. рублей (или на 9,5%). При этом, согласно отчету о реализации Госпрограммы за 2019 год, а также отраженным в таблице расчетов, вышеуказанный объем финансирования позволил обеспечить соблюдение требований постановления Правительства края от 09.04.2015 № 162-п (в 2019 году – 40% от норматива).

Анализ показал, что в 2019 году КГКУ «КРУДОР» допущено превышение размера средств краевого бюджета, направленных на содержание автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения Красноярского края по центрам зоны: г. Ачинск – 24 007,5 тыс. рублей, г. Шарыпово – 19 350,3 тыс. рублей, г. Лесосибирск – 24 317,3 тыс. рублей, с. Богучаны – 55 035,2 тыс. рублей, в связи с чем общий объем неправомерных расходов составил 122 710,2 тыс. рублей.

Необходимо отметить, что вышеуказанное превышение норматива на содержание автомобильных дорог повлекло за собой рост недофинансирования содержания автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения, расположенных в других муниципальных образованиях. Например, расходы на содержание автомобильных дорог регионального значения с высокой интенсивностью движения (более 5000 автомобилей в сутки) с центром зоны г. Минусинск – 11,9% от норматива, с центром зоны г. Канск – 14,6% от норматива.

2020 год

Бюджетные ассигнования, направленные КГКУ «КРУДОР» на содержание автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения в 2020 году, составили 5 144 923,8 тыс. рублей, что ниже предусмотренных Госпрограммой на сумму 408 277,4 тыс. рублей (7,4%). По состоянию на 01.11.2020 объем фактически израсходованных средств равен 4 249 902,8 тыс. рублей.

Анализ показал, что на 2020 год КГКУ «КРУДОР» запланировано превышение размера ассигнований краевого бюджета на содержание автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения по центрам зоны: г. Красноярск – 10 270,6 тыс. рублей, г. Ачинск – 43 427,4 тыс. рублей, г. Канск – 40 055,0 тыс. рублей, г. Шарыпово – 51 959,2 тыс. рублей, г. Минусинск – 66 245,2 тыс. рублей, г. Лесосибирск – 72 069,8 тыс. рублей, с. Богучаны – 5 085,0 тыс. рублей, в связи с чем отмечается высокий риск непропорциональных расходов в размере 289 112,1 тыс. рублей.

Анализ закупок

Анализ закупок КГКУ «КРУДОР», осуществляемых в проверяемый период в целях выполнения работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию объектов дорожного хозяйства края показал, что основная доля контрактов заключается по результатам конкурентных процедур (84,8% от общей суммы заключенных контрактов на выполнение вышеуказанных работ), доля контрактов, заключенных с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), составила 15,2%.

Преобладающей формой осуществления конкурентных закупок на выполнение вышеуказанных работ является аукцион в электронной форме (55,9% от общей суммы заключенных контрактов на выполнение дорожных работ).

Наиболее крупными поставщиками (подрядчиками, исполнителями) являются АО «Мостострой-11», выполняющий комплекс работ по реализации проекта – «Строительство автодорожного моста через р. Енисей в районе п. Высокогорский в Енисейском районе Красноярского края», а также АО (ранее – ГП КК) «КрайДЭО», с которым в указанный период заключено 50 контрактов на выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию объектов дорожного хозяйства края на общую сумму 3 046 512,2 тыс. рублей.

По результатам проведения конкурентных процедур КГКУ «КРУДОР» получена экономия бюджетных средств в размере 1 709 681,4 тыс. рублей (10,1% от суммы состоявшихся конкурентных закупок в 2019 году и за 10 месяцев 2020 года).

Сложившаяся экономия нивелируется последующими увеличениями цены контрактов в ходе исполнения.

Так, например, заключенные в проверяемом периоде с ООО «Магистраль» 2 государственных контракта на выполнение всего комплекса работ по поставке, установке, замене и восстановлению (устранению повреждений) элементов обустройства на автомобильных дорогах общего пользования совокупной стоимостью 90 317,6 тыс. рублей (со снижением начальных (максимальных) цен контрактов в размере 0,5%) в последующем увеличены на сумму 7 221,2 тыс. рублей (8,0% от стоимости контрактов при заключении). Таким образом, увеличение стоимости контрактов превысило начальные (максимальные) цены контрактов на 6 769,6 тыс. рублей.

Проведенный в ходе контрольного мероприятия анализ изменений объемов и стоимости работ по заключенным с ООО «Магистраль» контрактам показал, что наибольшую долю в структуре увеличения объемов работ составляют работы по замене металлического барьерного ограждения, при этом объем работ указан в контрактах без привязки к местности и в отсутствии схем установки с учетом характеристики автомобильных дорог, что не позволяет провести на дорожных объектах комплексную и объективную оценку полноты выполнения работ.

Анализ вышеуказанных государственных контрактов, заключенных с ООО «Магистраль», также показал, что включенные в контракты работы, проводимые в Казачинском, Енисейском, Пировском, Сухобузимском, Большеулуйском, Шарыповском, Назаровском и Ужурском районах края, в соответствии с разделом 4 Классификации работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог, утвержденной приказом Министерства транспорта РФ от 16.11.2012 № 402, относятся к работам и мероприятиям по содержанию автомобильных дорог. При этом КГКУ «КРУДОР» в целях выполнения работ по содержанию автомобильных дорог в вышеуказанных районах заключены государственные контракты с АО «КрайДЭО», АО «Лесосибрск-Автодор», АО «Ачинское ДРСУ» на общую сумму 965 443,2 тыс. рублей, что указывает на отсутствие должной подготовки со стороны должностных лиц Учреждения состава работ, проводимых в рамках содержания автомобильных дорог Красноярского края, а также негативно отражается на соблюдении принципа эффективности использования бюджетных средств, предусмотренного статьей 34 Бюджетного кодекса РФ⁴.

Проведенный в ходе проверки выборочный анализ изменений, вносимых КГКУ «КРУДОР» в государственные контракты на выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию объектов дорожного хозяйства края, установлены:

многочисленные факты увеличения общей стоимости работ, превышающей размер начальной (максимальной) цены соответствующих контрактов при соблюдении установленного Федеральным законом № 44-ФЗ условия об изменении цены контракта не более чем на 10 процентов;

факты увеличения объемов работ за счет дополнительных работ, имеющих скрытый характер и неподдающихся объективной оценке (в 9 из 10 выборочно проанализированных в ходе проверки контрактах), что свидетельствует о высоком уровне коррупционных рисков при исполнении государственных контрактов.

⁴ Принцип эффективности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности).

Анализ фактически выполненных объемов работ в ходе строительства, реконструкции, капитального ремонта, ремонта и содержания объектов дорожного хозяйства

В ходе контрольного мероприятия проведен выборочный анализ исполнения государственных контрактов на выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения, который показал следующее.

Строительство и реконструкция автомобильных дорог

В государственном контракте по объекту «Реконструкция автодороги Епишино – Северо-Енисейский на участке км 157+200 – км 168+400 в Северо-Енисейском районе» из общей стоимости работ на сумму 450 222,2 тыс. рублей план выполнения работ на 2020 год установлен в размере 202 250,0 тыс. рублей. По состоянию на 23.11.2020 объем выполненных и принятых заказчиком работ составил 116 360,7 тыс. рублей.

В состав выполняемых в 2020 году работ включены работы по устройству дорожной одежды, что указывает на нарушение п. 4.6⁵ «СП 78.13330.2012. Свод правил. Автомобильные дороги. Актуализированная редакция СНиП 3.06.03-85», утвержденный Приказом Минрегиона России от 30.06.2012 № 272.

Справочно: по данным Gismeteo.RU температурный режим в период с 17.11-26.11.2020 варьировался от (-2) до (-10) С.

Работы, выполненные с отступлением от строительных норм и правил способны негативно отразиться на общем качестве выполненных работ и в конечном итоге привести к неэффективному использованию бюджетных средств.

Ремонт, капитальный ремонт автомобильных дорог

Установлены факты включения в сводные ведомости объемов и стоимости работ, не соответствующих работам, указанным в проектных документациях по объектам:

«Автомобильная дорога Красноярск – Железногорск на участке км 19+492 – км 19+751»;

«Автомобильная дорога Красноярск – Железногорск на участке км 20+940 – км 21+200»;

«Автомобильная дорога Березовка – Маганск на участке км 3+307 – км 3+410»;

«Автомобильная дорога Березовка – Маганск на участке км 10+715 – км 10+788»;

«Автомобильная дорога Красноярск – Енисейск на участке км 21+747 – км 22+385»;

⁵ Устройство слоев дорожной одежды в зимнее время разрешается только по земляному полотну, полностью законченному и принятому до наступления отрицательных температур, за исключением строительства в условиях вечной мерзлоты и при строительстве в две стадии.

«Автомобильная дорога Красноярск-Енисейск на участке км 26+057 – км 26+510»;

«Автомобильная дорога Еловая-станция Манино» на участке км 1+710 – км 1+840;

«Автомобильная дорога Еловая-станция Манино» на участке км 16+023 – км 16+114;

«Автомобильная дорога Красноярск-Енисейск на участке км 32+900».

При заключении и исполнении государственных контрактов на выполнение ремонтных работ вышеуказанных объектов допущено нарушение Классификации работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог, утвержденной Приказом Министерства транспорта РФ от 16.11.2012 № 402, требование о соблюдении которой установлено Госпрограммой.

В рамках заключенных на выполнение ремонтных работ государственных контрактов фактически произведены капитальные ремонты указанных объектов, что повлекло направление средств краевого бюджета на цели, не соответствующие целям их предоставления, в размере 57 987,2 тыс. рублей.

Согласно Госпрограмме в 2020 году запланировано выполнение работ по мероприятию «Ремонт, капитальный ремонт автомобильных дорог общего пользования регионального и межмуниципального значения Красноярской агломерации за счет средств дорожного фонда края» объемом 44,4 км автомобильных дорог, при этом по состоянию на 01.11.2020 работы завершены в отношении 25,8 км, в связи с чем отмечается риск недостижения плановых показателей Госпрограммы.

В 2020 году исполнен показатель трехлетнего плана, предусмотренного Госпрограммой на 2020-2022 годы, по ремонту мостов на автомобильных дорогах регионального и межмуниципального значения.

Проверка показала, что бюджетные ассигнования в размере 480 321,3 тыс. рублей позволили КГКУ «КРУДОР» осуществить ремонт 22 мостов при плановом значении в количестве 8 объектов, при этом фактические расходы составили 279 032,6 тыс. рублей (на 41,9% ниже плановых расходов), что свидетельствует о низком качестве планирования расходов краевого бюджета в рамках Госпрограммы.

Включение в Госпрограмму экономически необоснованных расходов подтверждается также при реализации мероприятия «Внедрение перспективных технологий в области строительства, ремонта и содержания автомобильных дорог общего пользования регионального и межмуниципального значения и дорожного сервиса за счет средств дорожного фонда края». При объеме бюджетных ассигнований на 2019 год в размере 7 257,1 тыс. рублей ожидаемый непосредственный результат от мероприятия достигнут при расходовании средств в размере 1 008,8 тыс. рублей. Оставшиеся средства (6 248,3 тыс. рублей) направлены на приобретение материальных ценностей и услуг в целях обеспечения текущей деятельности КГКУ «КРУДОР» и не относящихся к перспективным технологиям в области строительства, ремонта и содержания автомобильных дорог. Например,

за счет вышеуказанных средств КГКУ «КРУДОР» приобретены: совок садовый (2 шт.), лопата штыковая автомобильная (3 шт.), кувалда (2 шт.), канистра (7 шт.), услуги по сопровождению программных продуктов 1С, неисключительные права по использованию программного обеспечения OfficeStd, информационные услуги КонсультантПлюс и т.д.

Содержание автомобильных дорог

Анализ расходования бюджетных средств, направленных в 2019-2020 годах на содержание автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения, выявил следующие нарушения и недостатки.

За счет средств, предусмотренных на содержание автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения, приняты и оплачены работы, не связанные с целью предоставления бюджетных средств (работа паромных переправ), в размере 585 968,3 тыс. рублей.

КГКУ «КРУДОР» и АО «ПассажирРечТранс» на трехлетний период (2018-2020 годов) заключен государственный контракт от 26.12.2017 ТЭ № Ф.2017.595570, предметом которого являлось выполнение комплекса работ по содержанию паромных переправ и наплавных мостов, находящихся на автомобильных дорогах регионального и межмуниципального значения в Бирилюсском, Боготольском, Большемуртинском, Большеулуйском, Енисейском, Ермаковском, Казачинском, Каратузском, Кежемском, Мотыгинском и Новоселовском районах Красноярского края, в целях обеспечения безопасного и бесперебойного движения транспортных средств, а также осуществления контроля транспортно-эксплуатационного состояния объектов и обеспечения их сохранности.

Помимо непосредственно работ по содержанию паромных переправ в контракт включены условия об обязанности АО «ПассажирРечТранс» организовать работу на всех паромных переправах по перевозке транспорта и пассажиров в соответствии с предоставленным КГКУ «КРУДОР» расписанием движения паромов, что свидетельствуют о нарушении Классификации работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог, утвержденной Приказом Министерства транспорта РФ от 16.11.2012 № 402.

В ходе исполнения государственного контракта КГКУ «КРУДОР» приняты и оплачены работы, не связанные с содержанием паромных переправ, при этом общий объем средств, направленных на организацию работы паромных переправ, составил 585 968,3 тыс. рублей (в 2018 году – 159 798,6 тыс. рублей, 2019 году – 181 405,0 тыс. рублей, за 10 месяцев 2020 года – 180 920,0 тыс. рублей).

Нарушения при оформлении правоустанавливающих документов по результатам строительства новых транспортных развязок в г. Красноярске повлекли неправомерные расходы, понесенные на содержание автомобильных дорог.

КГКУ «КРУДОР» являлось заказчиком строительства объектов «Автомобильная развязка в створе ул. Волочаевской от ул. Дубровинского до ул. Копылова в г. Красноярске 1 этап строительства» (далее – «Волочаевская») и «Транспортная развязка в микрорайоне «Тихие Зори» 1 этап 1 пускового комплекса» (далее – «Тихие Зори»).

В 2018 году в отношении объекта «Волочаевская» разрешение на ввод в эксплуатацию выдано с указанием протяженности – 2 км, осуществлена регистрация права государственной собственности края также в отношении 2 км, при этом фактическая протяженность объекта превышает 7 км.

В связи с тем, что объекты «Волочаевская» и «Тихие Зори», а также объект «4 автодорожный мостовой переход через реку Енисей в г. Красноярске на участке от ул. Дубровинского до ул. Свердловская (1 этап)» (далее – 4 мост) не переданы в муниципальную собственность, КГКУ «КРУДОР» в период 2019-2020 годов производились расходы по их содержанию.

В рамках исполнения государственных контрактов (от 03.10.2018 № Ф.2018.469385 и от 30.12.2019 № 262/19), заключенных КГКУ «КРУДОР» с МП г. Красноярска «Специализированное автотранспортное предприятие», сторонами ежемесячно подписывались акты выполненных работ в отношении объекта «Волочаевская» исходя из протяженности в 7,621 км, что на 5,621 км превышает протяженность объекта, указанную в правоустанавливающих документах; в отношении объекта «Тихие Зори» исходя из протяженности в 2,246 км, что на 0,012 км превышает протяженность объекта, указанную в правоустанавливающих документах; в 2020 году в отношении объекта «4 мост» исходя из протяженности в 7,676 км, что на 0,001 км превышает протяженность объекта, указанную в правоустанавливающих документах.

Общий объем неправомерных расходов, выразившихся в превышении расходов по содержанию автомобильных дорог в г. Красноярске по причине отклонений в протяженности автомобильных дорог между указанной в контракте и содержащейся в правоустанавливающих документах, в проверяемый период составил 21 678,6 тыс. рублей, из них в 2018-2019 годах – 11 991,2 тыс. рублей, за 10 месяцев 2020 года – 9 687,4 тыс. рублей.

Отсутствие требований к работам по содержанию автомобильных дорог привело к неэффективным расходам краевого бюджета.

Согласно государственным контрактам на содержание вышеуказанных объектов «Волочаевская», «Тихие Зори», «4 мост» на подрядчика возложена обязанность ежемесячно сдавать промежуточные объемы выполненных работ по нормативному содержанию автомобильных дорог, а также по иным работам, выполняемым в рамках содержания автомобильных дорог: по озеленению и поливу деревьев, кустарников и газонов в летний период, по охране пешеходных переходов, по содержанию лифтового хозяйства пешеходных переходов.

Отсутствие в крае нормативно-правового акта, определяющего перечень работ, включенных в установленный постановлением Правительства края от 09.04.2015 № 162-п норматив, привело к тому, что КГКУ «КруУДор» работы по содержанию автомобильных дорог в г. Красноярске ежемесячно принимались и оплачивались в фиксированном размере, независимо от вида выполняемых работ, их стоимости и объема, а также количества дней в отчетном периоде, что не позволяет установить фактический объем принятых и оплаченных работ.

Так, например, в рамках государственных контрактов на содержание объектов «Волочаевская», «Тихие Зори», «4 мост» к нормативному содержанию относились только работы по уборке мусора и снега (в зимний период). Иные работы, отнесенные согласно Классификации работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог⁶ к содержанию автомобильных дорог принимались и оплачивались сверх нормативного содержания по отдельным актам.

В 2019 году сверх нормативного содержания автомобильных дорог в г. Красноярске оплачены следующие виды работ:

- по поливу газонов в размере 2 356,1 тыс. рублей;
- по скашиванию травы и складированию в кучи в размере 3 682,9 тыс. рублей;
- по охране пешеходных переходов в размере 5 117,3 тыс. рублей;
- по содержанию лифтового хозяйства пешеходных переходов в размере 1 523,8 тыс. рублей;
- по установке дорожных знаков в размере 0,876 тыс. рублей;
- по укреплению откосов в размере 0,419 тыс. рублей;
- по разборке железобетонных конструкций в размере 1 690,5 тыс. рублей;
- по устранению повреждений водоотводных лотков по объекту «Волочаевская» в сумме 703,2 тыс. рублей.

В 2020 году сверх нормативного содержания автомобильных дорог в г. Красноярске оплачены следующие виды работ:

- по поливу газонов, кустарников и деревьев в размере 1 567,2 тыс. рублей;
- по озеленению в размере 35 152,8 тыс. рублей;
- по охране пешеходных переходов в размере 6 018,5 тыс. рублей;
- по содержанию лифтового хозяйства пешеходных переходов в размере 1 341,4 тыс. рублей.

Установлены факты принятия и оплаты КГКУ «КРУДОР» фактически невыполненных работ в размере 5 338,9 тыс. рублей.

В рамках исполнения государственных контрактов (от 03.10.2018 № Ф.2018.469385), заключенных КГКУ «КРУДОР» с МП г. Красноярска «Специализированное автотранспортное предприятие», работы по содержанию автомобильных дорог в г. Красноярске за период с 01.12.2018 по 31.12.2018, принятые 14.12.2018, оплачены 21.12.2018 в размере 1 411,8 тыс. рублей; работы по содержанию автомобильных дорог в г. Красноярске за период с 01.12.2019 по 31.12.2019, принятые 13.12.2019, оплачены 20.12.2019 в размере 3 315,4 тыс. рублей; работы по охране надземного и подземных пешеходных переходов за период с 01.12.2019 по 31.12.2019, принятые 13.12.2019, оплачены 20.12.2019 в размере 611 713,08 рублей.

Ненадлежащая претензионно-исковая работа привела к дополнительным расходам краевого бюджета.

⁶ Утверждена Приказом Министерства транспорта РФ от 16.11.2012 № 402.

КГКУ «КРУДОР» при исполнении вышеуказанных контрактов, заключенных с МП г. Красноярска «Специализированное автотранспортное предприятие», в 2019 году приняты работы по устранению размывов откосов на объекте «Волочаевская» на сумму 251,9 тыс. рублей, в 2020 году – работы по устранению размывов откосов на объекте «Волочаевская» на сумму 4 118,2 тыс. рублей, а также по замене бордюров в размере 2 465,9 тыс. рублей.

Объект «Волочаевская» введен в эксплуатацию 29.11.2018, в связи с чем в отсутствии причин техногенного характера устранение размывов откосов и замена бордюров относится к гарантийным обязательствам подрядчика, осуществлявшего строительство объекта.

Непринятие мер к устранению недостатков в рамках гарантийных обязательств привело к дополнительным расходам бюджетных средств в размере 6 836,0 тыс. рублей.

Оценка результатов проведения диагностики автомобильных дорог Красноярского края

Паспорт национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги», а также иные нормативно-правовые акты федерального уровня не содержат критерии выбора объектов ремонта, капитального ремонта, осуществляемых в рамках национального проекта.

Согласно паспорту регионального проекта «Дорожная сеть», «Общесистемные меры развития дорожного хозяйства» выбор объектов ремонта, капитального ремонта в проверяемом периоде основывался на результатах проведенной в период 2016-2018 годов диагностики автомобильных дорог общего пользования регионального и межмуниципального значения и первоочередными объектами определялись автомобильные дороги, находящиеся в неудовлетворительном состоянии с высокой интенсивностью движения и повышенным уровнем аварийности с сопутствующими дорожными условиями.

В 2019 году из 14 194,2 км автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения инструментальная диагностика проведена в отношении 10 370,5 км (73,1%), по результатам которой протяженность автомобильных дорог, находящихся в нормативном состоянии, составила 6 930,83 км.

Приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 27.08.2009 № 150 «О порядке проведения оценки технического состояния автомобильных дорог» (далее – Приказ Минтранса РФ от 27.08.2009 № 150), рекомендаций Министерства транспорта Российской Федерации от 16.11.2018 № ИА-24/17053⁷ в целях определения неудовлетворительного технического состояния автомобильной дороги, ежегодно проводится инструментальная диагностика, на всех

⁷ «О проведении корректировки ранее разработанных программ дорожной деятельности субъектов Российской Федерации» (вместе с «Методическими рекомендациями по разработке региональных проектов в целях реализации федеральных проектов «Дорожная сеть» и «Общесистемные меры развития дорожного хозяйства» национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги»).

автомобильных дорогах вне зависимости от того, проводились ли на них мероприятия, направленные на улучшение нормативного состояния, или нет.

В нарушение Приказа Министерства транспорта РФ от 27.08.2009 № 150 «О порядке проведения оценки технического состояния автомобильных дорог» в отношении 2 734,7 км КГКУ «КРУДОР» проведена экспертная оценка, диагностика в отношении 1 089,2 км дорог не проводилась.

Необходимо отметить, что с 1 января 2021 года вышеуказанные Приказ отменен, порядок проведения оценки технического состояния автомобильных дорог изменен.

Результаты диагностики автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения края по состоянию 31 декабря 2018-2019 годов отражены в таблице:

Показатель	Справочно	Значение показателя на отчетную дату	
	31.12.2017	31.12.2018	31.12.2019
Общая протяженность автомобильных дорог, км	14 194,19	14 194,19	14 194,19
Протяженность автомобильных дорог, находящихся в нормативном состоянии, км	10 129,7	5 773,02	6 930,83
Доля автомобильных дорог, находящихся в нормативном состоянии, %	71,4	40,7	48,8

Таким образом, протяженность автомобильных дорог, находящихся в нормативном состоянии, на конец 2019 года снизилась по сравнению со значением на конец 2017 года на 3 198,9 км, что соответственно привело к снижению показателя доли автомобильных дорог, находящихся в нормативном состоянии.

Паспортом регионального проекта «Дорожная сеть» установлены показатели регионального проекта, в том числе, доля автомобильных дорог регионального значения, соответствующих нормативным требованиям, плановое значение которого на конец 2019 года составляет 71,71%. Фактический показатель согласно проведенной инструментальной диагностике на конец 2019 года составляет 48,8%, что говорит о недостоверности отчета, предоставляемого по исполнению проекта, по показателю результативности «Доля протяженности автомобильных дорог Красноярского края регионального и межмуниципального значения, соответствующих нормативным требованиям к их транспортно-эксплуатационному состоянию» (в отчете 68,1%).

Также необходимо отметить, что в связи с отсутствием средств в бюджетах муниципальных образований практически не выполняются работы по диагностике технического состояния автомобильных дорог местного значения и искусственных сооружений на них (за исключением городских округов, где диагностика проводится, но не в полном объеме), в результате чего объективные данные о техническом состоянии местных автомобильных дорог отсутствуют.

В ходе проведения контрольного мероприятия установлено, что технические паспорта автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения, переданных в оперативное управление КГКУ «КРУДОР», не актуализировались,

что свидетельствует об отсутствии технического учета и паспортизации автомобильных дорог, целями которых является получение полной информации о наличии автомобильных дорог, их протяженности, техническом состоянии, качестве, степени износа. Следует отметить, что в проверяемом периоде бюджетные ассигнования на проведение работ по паспортизации автомобильных дорог и искусственных сооружений на них, в Госпрограмме не предусматривались.

Оценка достижения промежуточных результатов региональных проектов в области дорожного хозяйства

Согласно отчету о ходе реализации регионального проекта «Дорожная сеть» в 2019 году плановые значения показателей регионального проекта «Доля дорожной сети городских агломераций, находящаяся в нормативном состоянии» (67,0%), «Доля автомобильных дорог федерального и регионального значения, работающих в режиме перегрузки» (1,56%), «Количество мест концентрации дорожно-транспортных происшествий (аварийно-опасных участков) на дорожной сети» (85,1%) достигнуты. Однако фактическое значение показателя «Доля автомобильных дорог регионального значения, соответствующих нормативным требованиям» (согласно отчету) меньше планового значения на 3,61 процентных пунктов, и составило 68,1%, в связи с чем в целях достижения значений, указанных в национальном проекте, требуется ежегодное увеличение объемов ремонтных работ.

Следует отметить, что в ходе проверки установлена недостоверность информации, отраженной в отчете о ходе реализации регионального проекта «Дорожная сеть» за 2019 год, по показателю «Доля автомобильных дорог регионального значения, соответствующих нормативным требованиям» (согласно отчету – 68,1%, фактически – 48,8%), что обусловлено ненадлежащим проведением работ по диагностике автомобильных дорог края.

Показатели регионального проекта «Общесистемные меры развития дорожного хозяйства»⁸ согласно отчету перевыполнены в 2019 году более чем в 2 раза.

Стоит отметить, что согласно сведениям Единой межведомственной информационно-статистической системы показатель «Доля контрактов на осуществление дорожной деятельности в рамках национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги», предусматривающих использование новых технологий и материалов, включенных в реестр новых и наилучших технологий, материалов и технологических решений повторного применения, в общем объеме новых государственных контрактов на выполнение работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог»

⁸ 1. Доля контрактов на осуществление дорожной деятельности в рамках национального проекта, предусматривающих использование новых технологий и материалов, включенных в Реестр новых и наилучших технологий, материалов и технологических решений повторного применения, % в общем объеме новых государственных контрактов на выполнение работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог;

2. Доля контрактов на осуществление дорожной деятельности в рамках национального проекта, предусматривающих выполнение работ на принципах контракта жизненного цикла, предусматривающего объединение в один контракт различных видов дорожных работ, % в общем объеме новых государственных контрактов на выполнение работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог.

в Красноярском крае по состоянию на конец 2019 года составил 41,7%, что не соответствует информации, отраженной в отчете о ходе реализации регионального проекта «Общесистемные меры развития дорожного хозяйства».

Показатель регионального проекта «Безопасность дорожного движения» в 2019 году имеет отрицательную динамику: при плановом значении количества погибших в ДТП на 100 тысяч населения – 12,7 человек фактическое значение показателя составило 13,15 человек.

Необходимо отметить, что в ходе проверки установлено несвоевременное заключение соглашений между министерством транспорта края и администрациями муниципальных образований Красноярского края о предоставлении субсидий бюджетам муниципальных образований на реализацию мероприятий, направленных на повышение безопасности дорожного движения, что влечет за собой риски низкого освоения бюджетных средств и, как следствие, дальнейшее недостижение вышеуказанного показателя.

Выводы по результатам контрольного мероприятия

Реализация в крае национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» направлена на увеличение доли автомобильных дорог регионального значения, соответствующих нормативным требованиям, снижение доли автомобильных дорог федерального и регионального значения, работающих в режиме перегрузки, снижение количества мест концентрации дорожно-транспортных происшествий (аварийно-опасных участков) на дорожной сети, снижение смертности в результате дорожно-транспортных происшествий.

Ежегодное увеличение объемов финансирования дорожных работ не способствует изменению в положительную сторону доли автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения, соответствующих нормативным требованиям, в связи с тем, что в структуре расходов преобладают расходы на содержание автомобильных дорог, а темп износ покрытия автомобильных дорог превышает темпы ремонтных работ.

Проводимая не в полном объеме диагностика автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения (2017 год – 71,7%, 2018 год – 61,8%, 2019 год – 73%), отрицательно сказывается на определении первоочередности к ремонту, капитальному ремонту (реконструкции) автомобильных дорог, находящихся в неудовлетворительном состоянии.

Отсутствие в крае нормативно-правового акта, взаимоувязывающего перечень работ, отнесенных согласно Классификации работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог, утвержденной Приказом Министерства транспорта РФ от 16.11.2012 № 402, к содержанию автомобильных дорог и норматив, установленный постановлением Правительства края от 09.04.2015 № 162-п, не позволяет оценить достаточность и обоснованность средств краевого бюджета, направляемых на содержание автомобильных дорог.

Финансирование расходов на содержание автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения края в разрезе муниципальных образований является неоднородным, что способно негативно отразиться на качественных характеристиках состояния автомобильных дорог в отдельных районах края. Например, в 2019 году расходы на содержание краевых дорог с центром зоны с. Богучаны (с интенсивностью менее 5000 автомобилей) в 6 раз превысили норматив, при этом краевые дороги с центром зоны г. Шарыпово, г. Минусинск, г. Канск (с интенсивностью более 5000 автомобилей в сутки) содержались в размере менее 15 % от норматива. Необходимо отметить, что на 2019 год поэтапный переход на нормативное содержание дорог предусматривал расходы в размере 40% от норматива. В 2020 году содержание краевых дорог с высокой интенсивностью движения осуществлялось в пределах от 17 до 38 % от норматива, при его установленном значении в 50%.

Кроме того, КГКУ «КРУДОР» регулярно допускается превышение норматива (без учета установленного поэтапного перехода) расходов на содержание автомобильных дорог в отдельных муниципальных образованиях, что влечет за собой неправомерные расходы. Так, в 2019 году такое превышение составило 122,7 млн рублей, в 2020 году – 289,1 млн рублей.

Проверкой установлены многочисленные факты увеличения общей стоимости работ, превышающие размер начальной (максимальной) цены за счет дополнительных работ, имеющих скрытый характер и неподдающихся объективной оценке, что свидетельствует о высоком уровне коррупционных рисков при исполнении государственных контрактов.

Отсутствие технического учета и паспортизации автомобильных дорог, целями которых является получение полной информации о наличии автомобильных дорог, их протяженности, техническом состоянии, качестве, степени износа, отрицательно влияет на правомерность расходования средств при проведении дорожных работ.

Ненадлежащий контроль со стороны министерства транспорта края за деятельностью подведомственного учреждения создает условия для нецелевого, неправомерного и неэффективного расходования бюджетных средств, что подтверждается результатами контрольного мероприятия.

Предложения по результатам контрольного мероприятия

По результатам контрольного мероприятия Правительству Красноярского края предложено:

рассмотреть вопрос об увеличении объемов ремонтных работ автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения;

принять меры к недопущению расходования средств, выделенных на содержание автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения, на иные цели;

обеспечить контроль за исполнением постановления Правительства края от 09.04.2015 № 162-п «Об утверждении нормативов финансовых затрат

на содержание автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения Красноярского края и Правил расчета размера ассигнований краевого бюджета на содержание автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения Красноярского края».

Министерству транспорта Красноярского края:

устранить недостатки и нарушения, отраженные в отчете и принять меры к их недопущению в дальнейшей деятельности;

обеспечить проведение оценки технического состояния автомобильных дорог общего пользования регионального и межмуниципального значения в объеме и порядке, соответствующим действующему законодательству;

обеспечить проведение технического учета и инвентаризации (паспортизации) автомобильных дорог общего пользования регионального и межмуниципального значения;

принять меры к приведению правоустанавливающих документов по объекту «Волочаевская» в соответствие фактическим техническим параметрам;

усилить контроль за деятельностью КГКУ «КРУДОР».

Отчет о результатах контрольного мероприятия направлен в Законодательное Собрание Красноярского края, Правительство Красноярского края, в ГУ МВД России по Красноярскому краю.

Экспертно-аналитическое мероприятие
«Анализ обоснованности формирования и эффективности деятельности сети учреждений, подведомственных министерству экономики и регионального развития Красноярского края»

заключение рассмотрено коллегией Счетной палаты Красноярского края
(протокол от 28 мая 2021 года № 8)

Экспертно-аналитическое мероприятие проведено на основании плана работы Счетной палаты Красноярского края на 2021 год по предложению Губернатора Красноярского края.

Объекты экспертно-аналитического мероприятия: министерство экономики и регионального развития Красноярского края (далее – Министерство), краевое государственное бюджетное учреждение «Центр кадастровой оценки» (КГБУ «Центр кадастровой оценки»), краевое государственное бюджетное учреждение «Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг» (КГБУ «МФЦ»), краевое государственное казенное учреждение «Дирекция по комплексному развитию Нижнего Приангарья» (КГКУ «ДКР Нижнего Приангарья»), краевое государственное казенное учреждение «Центр регионального развития «Локальная экономика» (КГКУ «ЦРР «Локальная экономика»).

Исследуемый период: 2020 год, по отдельным вопросам – предыдущие и последующие периоды.

Результаты экспертно-аналитического мероприятия

Нормативное правовое регулирование деятельности Министерства и подведомственных Министерству учреждений

Согласно Указу Губернатора Красноярского края от 22.10.2018 № 272-уг «О структуре органов исполнительной власти Красноярского края», министерство экономики и регионального развития Красноярского края относится к органам исполнительной власти Красноярского края, подчиненным Правительству Красноярского края.

Законом Красноярского края от 10.07.2008 № 6-1930 «О Правительстве Красноярского края и иных органах исполнительной власти Красноярского края» (статья 22) министерства края наделены полномочиями по нормативному правовому регулированию и функциями по разработке государственной политики в определенной области (сфере) государственного управления. В соответствии с Положением о министерстве экономики и регионального развития Красноярского края (Постановление Правительства Красноярского края от 23.12.2014 № 639-п в ред. от 30.03.2021, далее – Положение о Министерстве) Министерству поручено осуществление нормативного правового регулирования и разработки проектов нормативных правовых актов в сферах: комплексного социально-экономического развития края, стратегического планирования,

инвестиционной политики, трудовых отношений, ценообразования, применения контрольно-кассовой техники, государственной кадастровой оценки объектов недвижимости.

Таким образом, Правительство края полномочие по разработке и осуществлению мер по обеспечению комплексного социально-экономического развития края (статья 103 Устава Красноярского края) в части нормативного правового регулирования и разработки проектов законов края, правовых актов Губернатора края и Правительства края закрепило за Министерством. Тем самым, вопросы социально-экономического развития края, одной из трех составляющих жизни в крае (преамбула к Уставу Красноярского края предусматривает еще политическую и культурную жизнь) аккумулированы в ведении Министерства.

За период 2015-2021 годов 9 раз принимались решения об изменении перечня областей (сфер) государственного управления, закрепленных за Министерством (трижды изменялось название Министерства). Министерству поручались вопросы в сферах внешних связей и инновационной деятельности (исключены из полномочий Министерства с 01.08.2015), координации и контроля за деятельностью иных органов исполнительной власти края⁹. В 2019-2020 годах исключены из зоны ответственности Министерства компетенции в сфере налоговой политики, развития малого и среднего предпринимательства, инновационной деятельности и регулирования цен. Название Министерства трансформировалось из министерства экономического развития и инвестиционной политики в министерство экономики и регионального развития Красноярского края.

Положением о Министерстве предусмотрено 8 задач, 130 компетенций. Кроме того, в рамках иных полномочий на Министерство возложены 38 компетенций. Задачи, поставленные перед Министерством, носят общий характер, не отражающий достижение конкретных измеримых целей (например, «обеспечение создания условий»).

В 2020 году акцент в деятельности Министерства смещен в сторону создания условий для сбалансированного социально-экономического развития муниципальных образований края.

Анализ нормативных правовых актов, регулирующих вопросы, относящиеся к компетенции Министерства, а также регламентирующих деятельность Министерства, выявил ряд недостатков.

Положением о Министерстве Министерству не отведена ведущая роль в разработке и реализации вопросов в сфере социально-экономического развития региона в части межотраслевого взаимодействия и координации деятельности иных органов власти с учетом комплексного подхода к решению задач.

⁹ До 2015 года в ведении Министерства находилось агентство по управлению государственным имуществом Красноярского края, агентство государственного заказа Красноярского края, до середины 2010 года – агентство по делам Севера и поддержке коренных малочисленных народов Красноярского края (ныне агентство по развитию северных территорий и поддержке коренных малочисленных народов Красноярского края), агентство труда и занятости населения Красноярского края.

Положением о Министерстве предусмотрено принятие порядка разработки плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития Красноярского края, не предусмотренного Законом края от 24.12.2015 № 9-4112 «О стратегическом планировании в Красноярском крае», как и формирование отчета о его реализации.

Ответственным органом исполнительной власти края при выполнении Плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития Красноярского края до 2030 года (Постановление Правительства Красноярского края от 09.06.2020 № 416-п) в части таких блоков как «система стратегического планирования», «инвестиционная политика», «инновационная политика», «поддержка малого и среднего предпринимательства», «развитие территорий края» определено Министерство. При этом План не уточнен с учетом исключения из зоны ответственности Министерства в сентябре 2020 года «инновационной политики», «поддержки малого и среднего предпринимательства».

За период после принятия 11.07.2019 Закона края № 7-2919 «Об инвестиционной политике в Красноярском крае» и определения Министерства уполномоченным органом (внесены соответствующие дополнения в Положение о Министерстве), не обеспечено принятие (установление): порядка сопровождения инвестиционных проектов по принципу «одного окна»; случаев и порядка проверки инвестиционных проектов, финансирование которых планируется осуществлять полностью или частично за счет средств краевого бюджета, на предмет эффективности использования направляемых на капитальные вложения средств краевого бюджета; критериев, условий и порядка предоставления финансовой поддержки за счет средств краевого бюджета инвесторам, за исключением предоставления государственных гарантий края в обеспечение обязательств юридических лиц по инвестиционным проектам, реализуемым на территории края.

Положением о Министерстве к компетенции Министерства отнесено обеспечение межведомственной координации деятельности органов исполнительной власти края в сфере инвестиционной политики. Порядок такого взаимодействия не определен (включая направления взаимодействия, сроки).

В Красноярском крае механизмы стимулирования инвестиционной деятельности реализуются и другими органами исполнительной власти края. Например, министерством сельского хозяйства и торговли Красноярского края

по Закону Красноярского края от 21.02.2006 № 17-4487 «О государственной поддержке агропромышленного комплекса края и развития сельских территорий края». По федеральным законам от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях», от 02.07.2010 № 151-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», Закону края от 04.12.2008 № 7-2528 «О развитии малого и среднего предпринимательства в Красноярском крае» осуществляются мероприятия агентством развития малого и среднего предпринимательства Красноярского края. Министерство финансов Красноярского края реализует налоговую политику, которая предусматривает и механизмы инвестиционных преференций.

При этом положениями о министерстве сельского хозяйства и торговли и агентстве развития малого и среднего предпринимательства компетенции в части инвестиционной деятельности не предусмотрены.

Действующими нормативными правовыми актами не разграничены компетенции Министерства и агентства по развитию северных территорий и поддержке коренных малочисленных народов Красноярского края.

К компетенциям последнего отнесена подготовка и представление в Правительство края предложений по вопросам обеспечения условий комплексного социально-экономического развития северных территорий края (муниципальные образования, занимающие 89,4% площади края, требующие применения и реализации особых механизмов (подходов). Согласно разделу 1.3. Стратегии социально-экономического развития северных и арктических территорий и поддержки коренных малочисленных народов Красноярского края до 2030 года, утвержденной Распоряжением Правительства Красноярского края от 26.02.2020 № 122-р, агентство по развитию северных территорий и поддержке коренных малочисленных народов Красноярского края включено в число субъектов, формирующих политику в северных и арктических территориях Красноярского края наряду с Губернатором Красноярского края; Правительством Красноярского края; главами муниципальных образований. За Министерством закреплено обеспечение создание условий для комплексного социально-экономического развития края в целом.

Распоряжением Губернатора Красноярского края от 27.04.2015 № 200-рп «О внедрении на территории Красноярского края стандарта развития конкуренции» уполномоченным органом исполнительной власти по содействию развитию конкуренции в Красноярском крае определено министерство экономического развития и инвестиционной политики Красноярского края.

В тоже время, Положением о Министерстве предусмотрено содействие развитию конкуренции только в сфере инвестиционной политики. При этом Министерством осуществляются мероприятия за пределами установленных Положением о Министерстве полномочий.

В крае не предусмотрена система поощрений муниципальных образований за достижение наилучших показателей в содействии развитию конкуренции и обеспечении условий для благоприятного инвестиционного климата (включая предоставление средств). Министерством инициативно формируются рейтинги муниципальных образований. В 2019 году рейтинг составлен по 53 муниципальным образованиям, в 2020 году – 59 муниципальным образованиям (оценка проведена КГКУ «ЦРР «Локальная экономика»). Методика оценки и перечень учитываемых показателей не утверждены правовым актом Министерства.

Порядком оценки эффективности капитальных вложений в объекты капитального строительства за счет средств краевого бюджета, утвержденным Постановлением Правительства Красноярского края от 10.11.2011 № 681-п, не предусмотрено проведение оценки эффективности:

капитальных вложений в объекты капитального строительства муниципальной собственности за счет средств краевого бюджета, предоставляемых бюджетам муниципальных образований (включая сравнение с проектами-аналогами);

бюджетных инвестиций, предоставляемых из краевого бюджета юридическим лицам, не являющимся краевыми государственными учреждениями или государственными унитарными предприятиями.

Не приняты меры по утверждению нормативными правовыми актами:

порядка принятия решений о предоставлении субсидий (об осуществлении бюджетных инвестиций) на подготовку обоснования инвестиций и проведение технологического и ценового аудита, порядка предоставления указанных субсидий (бюджетных инвестиций) (пункты 3.1 статей 78.2, 79 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ));

порядка принятия решения о предоставлении бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными учреждениями и государственными или муниципальными унитарными предприятиями, из бюджета Красноярского края (абзац 2 пункта 1 статьи 80 БК РФ), и требований к договорам о предоставлении бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными учреждениями и государственными или муниципальными унитарными предприятиями из бюджета Красноярского края (пункт 3 статьи 80 БК РФ);

порядка списания расходов по объектам незавершенного строительства. Орган исполнительной власти края ответственный за разработку и реализацию мер, направленных на снижение объемов незавершенного строительства в крае не определен.

Анализ нормативного правового регулирования деятельности подведомственных Министерству учреждений показал следующие недостатки.

Министерством не обеспечено своевременное внесение изменений в Порядок составления и утверждения планов финансово-хозяйственной деятельности краевых государственных бюджетных учреждений, в отношении которых Министерство осуществляет функции учредителя¹⁰, в связи с утверждением Приказом Минфина России от 31.08.2018 № 186н новых Требований к составлению и утверждению плана финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения, которые применяются при формировании плана финансово-хозяйственной деятельности на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов. В результате планы финансово-хозяйственной деятельности краевых государственных бюджетных учреждений, в отношении которых Министерство осуществляет функции учредителя, на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов, на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов составлены с нарушением статьи 32 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

¹⁰ Утвержден приказом Министерства от 19.03.2012 № 3н.

Министерством не урегулирован порядок реализации полномочия учредителя, предусмотренного абзацем 2 пункта 4 статьи 24 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» в части получения бюджетным учреждением согласия собственника в случае передачи некоммерческим организациям в качестве их учредителя (участника) денежных средств и иного имущества, за исключением особо ценного движимого имущества, закрепленного за ним собственником или приобретенного бюджетным учреждением за счет денежных средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества, а также недвижимого имущества (включая сроки выдачи согласия, обоснования и т.д.).

В разделах уставов учреждений об имуществе и финансовом обеспечении учреждений в нарушение пункта 37 Порядка создания, реорганизации, изменения типа и ликвидации краевых государственных учреждений, а также утверждения уставов краевых государственных учреждений и внесения в них изменений¹¹, не оговорен порядок такой передачи.

Механизм осуществления ежемесячного мониторинга состояния кредиторской задолженности и просроченной кредиторской задолженности подведомственных бюджетных учреждений не формализован, что ставит под сомнение реализацию учредителем данной функции в полном объеме (предусмотрено Порядком осуществления органами исполнительной власти Красноярского края функций и полномочий учредителя краевого государственного бюджетного учреждения¹²).

Порядком осуществления органами исполнительной власти Красноярского края функций и полномочий учредителя краевого государственного бюджетного учреждения предусмотрено, что орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя принимает решение о даче согласия на передачу в аренду движимого имущества, закрепленного за бюджетным учреждением на праве оперативного управления. На уровне края порядок принятия такого решения в части движимого имущества, не относящегося к особо ценному, не установлен. Учитывая нормы части 10 статьи 9.2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», согласие учредителя требуется только в отношении особо ценного движимого имущества.

Структура Министерства и подведомственных учреждений

Предельная численность работников Министерства установлена в количестве 111 единиц. В ходе анализа структуры Министерства установлено следующее:

количество заместителей министра (6) превышает установленный норматив на 3 единицы (превышение согласовано председателем Правительства Красноярского края в 2015 году в количестве 7 единиц до исключения полномочий Министерства в сфере налоговой политики, развития малого и среднего предпринимательства, инновационной деятельности и регулирования цен);

¹¹ Утвержден Постановлением Правительства Красноярского края от 24.12.2010 № 651-п.

¹² Утвержден Постановлением Правительства Красноярского края от 13.08.2015 № 440-п.

удельный вес сотрудников относящихся к категории «руководители» в общей штатной численности составляет 39,6%;

распределение обязанностей между заместителями министра (от 2 до 5 отделов), формирование должностной структуры отделов (наличие (отсутствие) должности заместителя начальника отдела) характеризуется разными подходами;

должностные регламенты и положения об отделах не приведены в соответствие Положению о Министерстве, измененному функционалу Министерства и отделов;

по большинству функций в должностных регламентах заместителей министра не предусмотрены показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности;

в структуру Министерства включен отдел сопровождения оценки объектов (4 штатных единицы), при этом перечень вопросов в сфере кадастровой оценки, реализуемых Министерством, незначителен.

За период 2018-2020 годов 30,6% сотрудников Министерства прошли обучение в формате повышения квалификации. Сотрудники 4 отделов (общая штатная численность 25 единиц) не обучались.

Информация о штатной численности сотрудников учреждений, в отношении которых Министерство выступает учредителем, объемах предоставляемых средств из краевого бюджета приведена в таблице:

Наименование учреждения	Штатная численность, единиц	Объем средств краевого бюджета, млн рублей		
		2019	2020	2021 (план)
КГБУ «Центр кадастровой оценки»	44	37,3	51,5	66,4
КГКУ «ЦРР «Локальная экономика»	24	36,8	43,8	85,1
КГБУ «МФЦ»	1 341,15	961,3	1 038,9	1 033,9
КГБУ «ДПО «ИГМУ»	34	38,4	47,8	51,4

Анализ деятельности подведомственных Министерству учреждений выявил реализацию схожих функций КГКУ «ЦРР «Локальная экономика» и КГБУ «ДПО «ИГМУ» (проведение исследований, обучение, разъяснение вопросов предоставления средств из краевого бюджета бюджетам муниципальных образований).

Финансовое обеспечение

Объем средств, предоставленных Министерству, приведен в таблице:

Наименование показателя	2018			2019			2020			2021
	план	факт	%	план	факт	%	план	факт	%	план
Всего, из них	1 332,7	1 294,5	97,1	2 131,7	2 110,6	99,0	2 151,5	2 087,6	97,0	1 841,5
федеральный бюджет	30,2	30,1	99,8	285,2	285,1	99,9	309,5	309,3	100,0	70,0
краевой бюджет	1 302,5	1 264,3	97,1	1 846,5	1 825,5	98,9	1 842,0	1 778,3	96,5	1 771,5

Основные направления расходования средств, главным распорядителем по которым выступает Министерство, приведены в таблице:

млн рублей

Наименование	2018	2019	2020	2021
ВСЕГО, в том числе	1 294,5	2 110,6	2 087,6	1 841,5
Министерство (функционирование Министерства, информационные системы, информационно-статистические услуги)	155,4	189,8	245,7	236,8
Министерство (субвенции муниципальным образованиям)	4,3	4,9	5,8	54,1
Министерство (Президентская программа подготовки кадров)	2,7	2,6	2,5	2,6
КГКУ «ЦРР «Локальная экономика»	28,0	36,8	43,8	85,0
КГКУ «ДКР Нижнего Приангарья»	32,0	28,0	16,8	0,0
КГБУ «МФЦ»	760,4	961,3	1 038,9	1 089,0
КГБУ «Центр кадастровой оценки»	21,0	37,3	51,5	66,4
КГАУ «КРИТБИ»	46,0	111,3	111,4	0,0
ККГБУ ДПО «ИГМУ»	29,4	38,4	47,8	51,4
АНО «Корпорация развития Енисейской Сибири»	0,0	0,0	18,5	205,4
АО «Агентство развития бизнеса и микрокредитная компания» (поддержка малого бизнеса, экономический форум, производительность труда)	132,5	496,9	320,9	25,7
Инновационное развитие (поддержка организаций)	8,7	9,0	0,0	0
Поддержка муниципальных образований	73,9	194,3	184,0	25,0
Прочие	0,0	0,0	0,1	0,0

Значительные объемы финансирования приходятся на обеспечение деятельности КГБУ «МФЦ», Министерства. Существенно увеличен объем средств АНО «Корпорация развития Енисейской Сибири» (переданы полномочия по проведению экономического форума). Снизились объемы распределяемых Министерством муниципальным образованиям края средств (переданы полномочия Министерства по государственной программе Красноярского края «Развитие инвестиционной деятельности, малого и среднего предпринимательства»).

В 2019-2021 годах Министерство является ответственным исполнителем (соисполнителем) государственных программ Красноярского края:

«Содействие развитию местного самоуправления» (утверждена постановлением Правительства Красноярского края от 30.09.2013 № 517-п, далее – Госпрограмма содействия развитию местного самоуправления);

«Развитие инвестиционной деятельности, малого и среднего предпринимательства» (утверждена постановлением Правительства Красноярского края от 30.09.2013 № 505-п). С 2021 года ответственным исполнителем является агентство развития малого и среднего предпринимательства Красноярского края.

В 2016-2018 годах Министерство выступало соисполнителем государственной программы Красноярского края «Развитие и повышение глобальной конкурентоспособности научно-образовательного комплекса и инновационной системы»¹³.

¹³ Утверждена постановлением Правительства Красноярского края от 07.10.2016 № 501-п.

В 2021 году Министерство реализует 8 программных мероприятий и 6 непрограммных мероприятий (в 2020 году – 18 программных мероприятий и 8 непрограммных мероприятий).

В результате трансформации выполняемых Министерством компетенций, меняется объем предоставляемых средств. По государственной программе «Развитие инвестиционной деятельности, малого и среднего предпринимательства» доля в общем объеме финансирования снижена по Министерству с 91% в 2018 году до 30,4% (в 2021 году). По госпрограмме предоставляются средства на обеспечение деятельности КГКУ «ЦРР «Локальная экономика» (в 2020 году – 41,8 млн рублей, в 2019 году – 35,5 млн рублей), субсидии АНО «Корпорация развития Енисейской Сибири» (в 2020 году – 18,5 млн рублей).

По Госпрограмме содействия развитию местного самоуправления осуществляется финансирование деятельности 3 бюджетных учреждений (КГБУ «ЦКО», КГБУ «МФЦ», ККГБУ ДПО «ИГМУ»). В 2020 году учреждениям предоставлено 1 138 158,5 тыс. рублей (1 065 392,7 тыс. рублей – на финансовое обеспечение выполнения государственного задания и 72 765,8 тыс. рублей – на иные цели) с ростом к 2019 году на 9,8%. В 2021 году обеспечение деятельности краевых учреждений составляет 47,8% общего объема финансирования по данной государственной программе.

Анализ деятельности Министерства

Анализ реализации возложенных на Министерство задач показал следующие недостатки.

За период действия Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и Закона края от 24.12.2015 № 9-4112 «О стратегическом планировании в Красноярском крае» прогноз социально-экономического развития края на долгосрочный период, разрабатываемый Министерством с участием иных органов исполнительной власти края, не принят.

В 2020 году Министерством не обеспечено выполнение Закона края от 11.07.2019 № 7-2918 «Об инвестиционной политике в Красноярском крае» и мероприятия Плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития Красноярского края до 2030 года по созданию специализированной организации по привлечению инвестиций и работе с инвесторами по принципу «одного окна».

Ранее в рамках Регламента сопровождения инвестиционных проектов по принципу «одного окна» организацией по сопровождению инвестиционных проектов определена ОАО «Корпорация развития Красноярского края».

На АО «Корпорация развития Енисейской Сибири» вопросы реализации Закона края от 11.07.2019 № 7-2918 «Об инвестиционной политике в Красноярском крае» не возложены.

Министерством не обеспечено наличие заключений об эффективности капитальных вложений в объекты капитального строительства за счет средств краевого бюджета по всем объектам, включаемым в Перечень строек и объектов. Например, из числа объектов вновь включенных в Перечень строек и объектов в апреле 2021 года (110 объектов) заключения инициаторами строительства получены только по 2 объектам. Министерством не осуществляется компетенция, установленная пунктом 2.16 Положения об отделе государственных программ и капитальных вложений Министерства (утверждено 03.12.2018), в части осуществления свода и анализа отчетных данных по реализации Перечня строек и объектов.

Информация об итогах реализации государственных программ, ответственным исполнителем по которым выступало Министерство, приведена в таблице:

Наименование программы	Оценка реализации программы		
	2019	2018	2017
Развитие инвестиционной деятельности, малого и среднего предпринимательства	19 баллов, среднеэффективная , включая подпрограмму 3 «Государственная поддержка инвестиционной деятельности в Красноярском крае» по которой присвоена оценка – неэффективная (3 балла)	23 балла, эффективная	19 баллов, среднеэффективная , включая подпрограмму 3 «Государственная поддержка инвестиционной деятельности в Красноярском крае» по которой присвоена оценка – неэффективная (5 баллов)
Содействие развитию местного самоуправления	28 баллов, высокоэффективная	28 баллов, высокоэффективная	27 баллов, эффективная

В 2017 и 2019 годах признана неэффективной реализация Министерством подпрограммы «Государственная поддержка инвестиционной деятельности в Красноярском крае» государственной программы «Развитие инвестиционной деятельности, малого и среднего предпринимательства». Мероприятие «Обеспечение ввода в эксплуатацию объектов, строящихся в рамках реализации инвестиционного проекта «Комплексное развитие Нижнего Приангарья» и мероприятий по подготовке к затоплению ложа водохранилища Богучанской ГЭС на территории Красноярского края» не реализовано с 2015 года в части ввода в эксплуатацию объектов схемы выдачи мощности Богучанской ГЭС (Камала-1), железнодорожной линии «Карабула – Ярки». В результате не обеспечено выполнение показателя результативности: «дополнительный объем инвестиций в основной капитал – не менее 1 000,0 млн рублей ежегодно, начиная с 2015 года» (показатель предусмотрен в программе на 2015 год и в последующие годы с ежегодным переносом срока получения дополнительных инвестиций, в 2020 году показатель исключен из программы).

Министерством (ответственным исполнителем Госпрограммы содействия развитию местного самоуправления) в 2019 году допущено неисполнение пункта 2 статьи 5 Закона Красноярского края от 07.07.2016 № 10-4831 «О государственной поддержке развития местного самоуправления Красноярского края» в виду финансирования программы в меньшем объеме, чем в предыдущий год.

В 2019-2020 годах осуществлялось финансирование направления по подготовке управленческих кадров Красноярского края в части повышения качества кадрового обеспечения системы государственного управления в рамках обеспечения деятельности ККГБУ ДПО «ИГМУ» (отдельное мероприятие), не относящегося к установленным видам государственной поддержки развития местного самоуправления.

В перечень видов государственной поддержки, установленный Законом Красноярского края от 07.07.2016 № 10-4831 «О государственной поддержке развития местного самоуправления Красноярского края», не включена государственная поддержка муниципальных комплексных проектов развития, осуществляемая согласно статье 12 Закона Красноярского края от 11.07.2019 № 7-2919 «Об инвестиционной политике в Красноярском крае» путем предоставления из краевого бюджета субсидий местным бюджетам.

При достижении по итогам 2015-2020 годов целевых показателей, показателей эффективности, ожидаемых результатов (по направлению «Предоставление иных межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных образований в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»), закрепленных за Министерством, муниципальные образования края не принимают активное участие во Всероссийском конкурсе «Лучшая муниципальная практика» (участники 2019 года в число победителей не вошли).

В рамках непрограммного мероприятия по подготовке регионального плана развития информационного общества и формирования электронного правительства (в 2019 и 2020 годах по 6 916,3 тыс. рублей ежегодно) средства направляются на разработку программных модулей информационной системы «Автоматизированная информационная система мониторинга и анализа социально-экономического развития Красноярского края («АИС «Регион-24»»). Учитывая, что Министерство не выступает разработчиком такого плана, план не формируется, название мероприятия не отражает сути осуществляемых в его рамках расходов.

Полномочия по непрограммному мероприятию «подготовка управленческих кадров для организаций народного хозяйства Российской Федерации» (в 2020 году – 2,5 млн рублей, из них средства федерального бюджета – 1,3 млн рублей, в 2019 году – 2,6 млн рублей, из федерального бюджета – 1,3 млн рублей) не переданы подведомственным организациям, при этом характер осуществляемых сотрудниками Министерства действий по отбору участников не относится к исполнительно-распорядительным функциям. Ежегодно проводится отбор 48 человек (в Новосибирской области от 69 до 86 человек), для обучения по программам «бизнес аналитика в управлении организацией» и «управление проектами развития организации». Информирование жителей края о реализации данной программы осуществляется через портал «Красноярский край».

Отмечен низкий уровень качества финансового менеджмента Министерства по итогам мониторинга, проводимого министерством финансов Красноярского края¹⁴. В 2019 году Министерство заняло последнее из 12 мест своей группы (главные администраторы, имеющие менее 10 подведомственных учреждений), в 2018 году – 10 из 11 возможных мест, в 2017 году – 10 из 17 мест.

В Министерстве, определяющем общие подходы к формированию государственных программ, отсутствуют программные продукты (информационные ресурсы) в части формирования и реализации государственных программ, осуществления капитальных вложений (включая контроль за объектами незавершенного строительства).

Не подтверждено осуществление общественного контроля за деятельностью Министерства в 2020 и 2021 годах (на портале «Красноярский край» не размещены Планы работы, Отчеты о результатах работы, повестки и протоколы заседаний Общественного совета).

Установлены существенные недостатки (пробелы) в наполнении информацией сайтов «Красноярский край», «Инвестиционный портал». Размещена устаревшая информация в сфере инвестиционной политики края, государственно-частном партнерстве, размещении и режиме работы многофункционального центра предоставления государственных и муниципальных услуг, что не отвечает принципам, установленным Федеральным законом от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Например, на портале «Красноярский край» размещен Регламент сопровождения инвестиционных проектов по принципу «одного окна», согласно которому органом государственной власти Красноярского края, оказывающим информационно-консультационное и организационное содействие инвесторам является министерство инвестиций и инноваций Красноярского края, а специализированной организацией в Красноярском крае по привлечению инвестиций и работе с инвесторами – ОАО «Корпорация развития Красноярского края».

Анализ выполнения Министерством функций и полномочий учредителя выявил следующие недостатки, включая системные, отмеченные по нескольким учреждениям.

Не обеспечена своевременная ликвидация краевого государственного казенного учреждения «Дирекция по комплексному развитию Нижнего Приангарья». Цели, установленные Уставом учреждения, не достигнуты в полной объеме («Строительство железнодорожной линии Карабула – Ярки в Богучанском районе Красноярского края» не завершено). Расходование 5,8 млрд рублей является безрезультатным.

¹⁴ В соответствии с подпунктом 1 пункта 6, пунктом 7 статьи 160.2-1 БК РФ, подпунктом «а» пункта 4 статьи 43.1 Закона Красноярского края от 18.12.2008 № 7-2617 «О бюджетном процессе в Красноярском крае».

Проверки деятельности учреждений проводятся Министерством в плановом и внеплановом форматах, по узконаправленным тематикам. Например, на 2021 год предусмотрено проведение в течение 5 месяцев 3 проверок деятельности КГБУ «Центр кадастровой оценки». За период 2019-2021 годов проверками охвачены все учреждения, в отношении которых Министерство выступает учредителем.

При этом Министерством не обеспечено осуществление контроля за состоянием кредиторской задолженности и просроченной кредиторской задолженности подведомственных учреждений¹⁵. А наличие нарушений и недостатков в деятельности учреждений, носящих системный характер (повторяющихся в течение ряда лет), свидетельствует о недостаточном контроле за их деятельностью со стороны Министерства.

Установлены несоответствия уставов подведомственных Министерству учреждений действующим нормативным правовым актам. В том числе отмечено несвоевременное внесение изменений в уставные документы.

Допущено отсутствие связи между объемами бюджетных ассигнований, предусмотренными государственными программами, и показателями результативности, мероприятиями программ и направлениями расходования бюджетных средств.

Не приняты порядки регламентирующие деятельность КГБУ «Центр кадастровой оценки» по оказанию услуг, установленных Федеральным законом от 03.07.2016 № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке». Формализация процессов должна преследовать цель предоставления гражданам качественных услуг, упрощения процессов взаимодействия граждан с органами власти (учреждением).

Отчеты о результатах деятельности казенных учреждений содержат перечень показателей, определенных приказом Министерства от 20.07.2011 № 152п, которые недостаточны для формирования вывода об эффективности их деятельности. При этом учредитель не воспользовался правом по своему решению включения в раздел 2 отчета «Результаты деятельности учреждения» иных сведений, позволяющих всесторонне оценивать деятельность учреждения.

Оценка достижения показателей результативности деятельности Министерства

Положением о Министерстве предусмотрено полномочие по обобщению материалов и представление Губернатору края информации о фактически достигнутых и планируемых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти края.

Оценка эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти)

¹⁵ За исключением проводимого Учредителем ежемесячного мониторинга просроченной кредиторской задолженности по заработной плате и взносам на обязательное страхование на основании запроса министерства финансов Красноярского края.

субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществляется согласно статье 26.3.2 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Подходы к оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти в разрезе лет существенно варьируются по количеству и содержанию показателей, что затрудняет сравнительный анализ в динамике. За период 2007-2021 годов указами Президента Российской Федерации 5 раз устанавливалась фактически новая система оценивания (в том числе в 2017, 2019 и 2021 годах). Применялись для проведения оценки от 12 до 48 показателей.

За период после уточнения Указом Президента Российской Федерации от 04.02.2021 № 68 системы оценивания, на уровне края перечень органов исполнительной власти Красноярского края, ответственных за достижение значений (уровня) показателей оценки эффективности деятельности Губернатора Красноярского края и деятельности органов исполнительной власти Красноярского края не определен. Ранее действовавшим Распоряжением Губернатора Красноярского края от 19.12.2019 № 728-рг¹⁶ предусмотрено формирование Министерством ежегодного проекта доклада и его направление до 20 марта года, следующего за отчетным, Губернатору Красноярского края для последующего представления в Правительство Российской Федерации в срок до 1 апреля. При этом, в более ранний период (до 19.12.2019) была предусмотрена персональная ответственность должностных лиц за достижение положительной динамики по показателям, применяемым при проведении оценки.

Информация об исполнении показателей, закрепленных за Министерством, приведена в таблице:

Наименование показателя	2019		2020		2021	2022	2023	2024
	план	факт	план	факт	план	план	план	план
Количество высокопроизводительных рабочих мест во внебюджетном секторе экономики, тыс. человек	334	328,1*	343	336,3	352	362	373	382
Численность занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей, тыс. человек	346	329**** 269,17** 331,9***	362	нет данных	382	401	417	432
Производительность труда в базовых несырьевых отраслях экономики (2017 год базовое значение)	104,9	104,8*	108,3	103,8*	112,0	116,3	120,9	125,8
Уровень реальной среднемесячной заработной платы, в % к предыдущему году (2017 год базовое значение)	109,3	111,3 (в 2018 году – 108,2%)	111,5	117,8	114,5	117,6	120,7	124

¹⁶ По Указу Президента РФ от 25.04.2019 № 193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

Наименование показателя	2019		2020		2021	2022	2023	2024
	план	факт	план	факт	план	план	план	план
Объем инвестиций в основной капитал, за исключением инвестиций инфраструктурных монополий (федеральные проекты) и бюджетных ассигнований федерального бюджета (2018 год базовое значение)	104,8	96,2***	109,7	101,2***	115	120,4	126,2	132,2
Уровень бедности, %	16,3	17,3**** 17,5* (в 2018 году – 17,1* 17,3****)	14,5	нет данных	13	11,6	10,4	9,3
Естественный прирост населения, на 1 тыс. человек	-1,8	-1,7 (в 2018 году - 0,7)	-1,5	-4,2	-1,1	-0,4	0,3	1

* по данным сайта Росстата https://rosstat.gov.ru/regional_statistics (региональная статистика), https://gks.ru/free_doc/new_site/rosstat/pok-monitor/pok-monitor.html. Росстат является ответственным за формирование 6 показателей: количество высокопроизводительных рабочих мест во внебюджетном секторе экономики; производительность труда в базовых несырьевых отраслях экономики; уровень реальной среднемесячной заработной платы; уровень бедности; ожидаемая продолжительность жизни при рождении; естественный прирост населения

** по данным Единого реестра малого и среднего предпринимательства и информации Федеральной налоговой службы (<https://rmsp.nalog.ru/>)

*** по данным сайта <https://fedstat.ru/> (ЕМИСС)

**** по Докладу Губернатора края (письмо от 31.03.2020 № 1-03284)

В 2019 году 6 из 7 показателей, закрепленных за Министерством, не достигнуты. В 2020 году из 5 показателей, по которым имеются фактические значения, отрицательную динамику имеют 4 показателя. При этом значения отдельных показателей существенно варьируются в разных источниках информации.

Единая система комплексной оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти в крае не применяется (не установлены формализованные методики оценки деятельности). Из 168 полномочий только по 15 полномочиям Министерства определены количественные показатели. Сферы социально-экономического развития края, относящиеся к зонам ответственности Министерства характеризуются следующими итогами.

Край по итогам 2019 года занимает 70 из 85 возможных мест в рейтинге субъектов Российской Федерации по уровню содействия развитию конкуренции, проводимом на основе реализации Стандарта развития конкуренции в субъекте Российской Федерации, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.04.2019 № 768-р (в 2018 году – 77 место).

В Рейтинге субъектов Российской Федерации по уровню развития сферы государственно-частного партнерства за 2019 год Красноярский край занял 15 место (в 2018 году – 13 место, в 2017 году – 11 место).

При расчете национального рейтинга состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации (максимум 400 баллов) в 2017 году край набрал 229,2 балла (место в рейтинге 44 из 85 регионов), в 2018 году – 235,9 балла (63 место), в 2019 году – 234,4 балла (74), в 2020 году – 227,8 балла (78).

По уровню бедности населения край находится на 69 месте среди субъектов Российской Федерации (по итогам 2019 года).

Согласно предоставленным в таблице данным, уровень бедности в Красноярском крае в 2019 году вырос на 0,2 процентных пункта в сравнении с предыдущим годом, в отличие от общероссийского тренда на его снижение:

Наименование субъекта РФ Сибирский федеральный округ	Валовой региональный продукт (валовая добавленная стоимость в основных ценах) за 2019 год, млн рублей	Численность на 01.01.2020, человек	Консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации и территориального государственного внебюджетного фонда за 2019 год, млн рублей		Уровень бедности, %				
			доходы	расходы	2015	2016	2017	2018	2019
Российская Федерация	94 807 351,3	146 748 590	15 749 303,7	15 731 868,7	13,4	13,2	12,9	12,6	12,3
Республика Алтай	58 976,8	220 181	29 871,2	29 179,1	24,8	25,6	25,4	24	24,3
Республика Тыва	79 211,5	327 383	40 387,8	40 774,4	36,9	37,8	35,8	34,4	34,1
Республика Хакасия	256 250,8	534 262	46 627,1	45 344,7	19,2	19,1	18,8	18,5	19,0
Алтайский край	630 813,8	2 317 153	159 562,8	158 977,3	18,0	17,8	17,5	17,4	17,6
Красноярский край	2 692 239,2	2 866 255	381 117,6	342 805,6	18,9	18,4	17,6	17,1	17,3
Иркутская область	1 545 680,6	2 391 193	269 568,0	282 229,8	20,7	20,0	18,0	17,7	17,9
Кемеровская область - Кузбасс	1 110 415,1	2 657 854	232 575,4	234 635,7	15,7	15,8	14,9	13,9	13,6
Новосибирская область	1 409 192,0	2 798 170	235 629,2	243 841,6	17,3	16,1	15,1	14,1	13,9
Омская область	772 954,7	1 926 665	138 433,9	137 872,6	14,2	14,7	14,2	13,6	13,9
Томская область	622 805,3	1 079 271	98 241,9	101 715,2	14,9	15,0	14,8	14,7	14,8

Распоряжением Правительства Красноярского края от 30.12.2020 № 989-р утверждена региональная программа Красноярского края «Снижение доли населения с доходами ниже прожиточного минимума» (далее – Региональная программа). Региональная программа направлена на достижение следующих целей, определенных Указом Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»: снижение к 2030 году уровня бедности в два раза по сравнению с показателем 2017 года; обеспечение темпа устойчивого роста доходов населения и уровня пенсионного обеспечения не ниже инфляции. Достижение целей Региональной программы требует решения следующих основных задач: повышение уровня доходов граждан и превышение темпов роста доходов граждан, в том числе заработной платы, над темпом роста инфляции; развитие системы социальной помощи нуждающимся гражданам; развитие системы социального контракта; организация социальной адаптации малоимущих граждан.

Региональной программой установлен показатель «Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума» (в % от общей численности населения) со значением на 2019 год – 17,5%, 2020 год – 17,7% (оценка), на 2021 год – 17,2%, 2024 год – 15,0%, в 2030 году – 8,8%¹⁷. При этом, доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума

¹⁷ По данным Красноярскстата численность населения Красноярского края, имеющего среднедушевые денежные доходы ниже величины прожиточного минимума, в 2015 году – 540,4 тыс. человек (доля в процентах от общей численности населения – 18,9%), в 2016 году – 527,5 тыс. человек (18,4%), в 2017 году – 506,3 тыс. человек (17,6%), в 2018 году – 491,9 тыс. человек (17,1%), в 2019 году – 498 тыс. человек (17,3%, предварительные данные).

в 2019 году в размере 8,8% и ниже сложилась по 10 регионам (Республика Татарстан, Белгородская область, Ленинградская область, Московская область, Сахалинская область и другие). Таким образом, установленные Региональной программой показатели не обеспечивают Красноярскому краю выход на лидирующие позиции в рейтингах. Например, в Магаданской области (в 2019 году – 9,4%) планируется достичь в 2026-2030 годах – 6,7-5,5%, Сахалинской области к 2024 году – 5,7% (в 2019 году – 8,2%).

В Региональной программе не анализируется информация об уровне бедности в разрезе муниципальных образований, в т.ч. имеющих «высокие» значения данного показателя.

Региональной программой планируется «вывести из бедности» порядка 250 тыс. человек за 10 лет. Для «вхождения» в число «лидеров» с долей бедных на уровне 5-6% требуется уменьшить численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума еще на 100 тыс. человек.

По итогам деятельности в 2017-2019 годах Красноярский край не включен в перечень субъектов Российской Федерации, которые поощрены за эффективную деятельность высших должностных лиц и деятельность органов исполнительной власти (40 (50) из 85 регионов получили из федерального бюджета средства в объеме 70 млрд рублей).

В силу возложенных полномочий Министерство является непосредственным участником процессов по принятию решений в сфере социально-экономического развития края. По итогам рассмотрения информации о месте края среди других регионов по основным социально-экономическим показателям отмечено следующее. По рассматриваемым показателям превалирует положительная динамика, ухудшение отмечено в сфере инвестиций и по объемам отгруженной продукции (оказанных услуг) в основном по «небюджетообразующим» для края видам деятельности. Край сохраняет позиции по объему инвестиций среди субъектов Сибирского федерального округа (1 место). Соответственно система мер и мероприятий, обеспечивающих поддержку инвестиционных проектов, является первоочередной задачей Правительства края и Министерства.

Анализ деятельности подведомственных Министерству учреждений

Бюджетными учреждениями, в отношении которых Министерство выступает учредителем (КГБУ «МФЦ», КГБУ «Центр кадастровой оценки», ККГБУ ДПО «ИГМУ»), показатели государственных заданий за 2019-2020 годы достигнуты, казенному учреждению (КГКУ «ДКР Нижнего Приангарья») показатели не доводились. Деятельность КГКУ «ЦРР «Локальная экономика» осуществлялась на основании согласованных Министерством планов (исполнение в 2019 и 2020 годах части показателей, предусмотренных планами, не подтверждено отчетными документами).

Проведенный анализ деятельности учреждений показал наличие недостатков, неурегулированность ряда вопросов, наличие резервов по совершенствованию деятельности.

Краевое государственное казенное учреждение «Дирекция по комплексному развитию Нижнего Приангарья» (далее в данном разделе – учреждение)

В период с декабря 2008 года по 25 марта 2021 года (дата ликвидации учреждения) Министерство выступало учредителем КГКУ «ДКР Нижнего Приангарья». Штатная численность работников учреждения за период с 2015 года по 2020 год уменьшилась с 35 до 8 штатных единиц.

Учреждение в рамках инвестиционного проекта «Комплексное развитие Нижнего Приангарья» являлось государственным заказчиком-застройщиком строительства объектов энергетической инфраструктуры (построено 8 объектов схемы выдачи мощности Богучанской ГЭС) и дорожной инфраструктуры. Реализация мероприятий по строительству указанных объектов в основном завершена (приостановлена) в 2015 году (в 2018 году введен в эксплуатацию объект «Расширение подстанции «Камала-1» в части подключения воздушной линии электропередачи (500 кВ) – от подстанции «Ангара» до подстанции «Камала-1»). Железная дорога «Карабула – Ярки» (одноколейка, не предусмотрены пассажирские перевозки) должна была стать продолжением северного ответвления Транссибирской магистрали «Решоты – Карабула». Объект требовался для функционирования Богучанского ЦБК.

Проект строительства железнодорожной линии «Карабула – Ярки» не реализован, ввиду отказа от финансирования строительства из федеральных источников, освоено 5,8 млрд рублей из 6,5 млрд рублей, планируемый год ввода – 2016 год. Соответственно не исполнены и рекомендации Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (постановление от 10.07.2019) Правительству Российской Федерации рассмотреть с участием государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ» и открытого акционерного общества «Российские железные дороги» вопрос о включении в государственную программу Российской Федерации «Развитие транспортной системы», в целях создания благоприятных условий для повышения инвестиционной активности и реализации комплексного инвестиционного проекта «Енисейская Сибирь», мероприятия по завершению до 2022 года строительства железнодорожной линии «Карабула – Ярки».

Таким образом, цели, установленные Уставом КГКУ «ДКР Нижнего Приангарья», утвержденным приказом Министерства от 22.12.2014 № 169п, не достигнуты в полной объеме.

В 2019-2020 годах¹⁸ деятельность учреждения в соответствии с Уставом была направлена на решение следующих задач: обеспечение технологической функциональности, использование и сохранность имущества, находящегося в государственной собственности Красноярского края и переданного в оперативное управление Учреждению (фактически осуществлялась подготовка и оформление документов для передачи объектов, охрана и оперативное обслуживание объектов).

¹⁸ В Устав учреждения внесены изменения приказом Министерства от 12.04.2019 № 64п.

Соответствующие изменения не были отражены Министерством в подпрограмме «Развитие инвестиционной деятельности» государственной программы Красноярского края «Развитие инвестиционной деятельности, малого и среднего предпринимательства» (утверждена постановлением Правительства Красноярского края от 30.09.2013 № 505-п) в отношении средств, получателем которых являлось учреждение. Допущено отсутствие связи между объемами бюджетных ассигнований, предусмотренными программой, и показателями результативности, мероприятиями программы и направлениями расходования бюджетных средств. Программой на 2019 год предусмотрено мероприятие «Обеспечение ввода в эксплуатацию объектов, строящихся в рамках реализации инвестиционного проекта «Комплексное развитие Нижнего Приангарья» и мероприятий по подготовке к затоплению ложа водохранилища Богучанской ГЭС на территории Красноярского края», ожидаемый результат от реализации которого заключался во «Вводе в эксплуатацию объектов схемы выдачи мощности Богучанской ГЭС, железнодорожной линии «Карабула – Ярки». В результате необеспечения реализации проекта по строительству железнодорожной линии «Карабула – Ярки» не достигнут в 2019 году показатель результативности подпрограммы «Развитие инвестиционной деятельности»: «увеличение стоимости основных фондов за счет ввода объектов инфраструктуры: транспортной, энергетической и социально-бытовой (1 объект схемы выдачи мощности Богучанской ГЭС, железнодорожная линия «Карабула-Ярки», 1 объект социально-гражданского и специального назначения в рамках мероприятий по подготовке к затоплению ложа водохранилища Богучанской ГЭС») на сумму 6 477,52 млн рублей (факт – 0).

Краевое государственное бюджетное учреждение «Центр кадастровой оценки» (далее в разделе – учреждение)

Учреждение создано в целях реализации Федерального закона от 03.07.2016 № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке» (далее – Федеральный закон о кадастровой оценке), вступившего в силу с 01.01.2017. В рамках переходного периода (2017-2019 годы) создание бюджетного учреждения фактически завершено во второй половине 2018 года (процедуры создания учреждения завершены с несоблюдением предусмотренных сроков от 2 до 6 месяцев).

В анализируемом периоде уполномоченным органом по решению вопросов в сфере государственной кадастровой оценки являлось Правительство Красноярского края. Полномочия переданы Министерству в марте 2021 года.

За период деятельности учреждением проведена кадастровая оценка земельных участков в составе земель населенных пунктов (результаты по 967 457 земельным участкам утверждены Постановлением Правительства Красноярского края от 03.11.2020 № 766-п). Следующий этап государственной кадастровой оценки запланирован на 2022-2023 годы¹⁹.

¹⁹ В 2022 году пройдет переоценка кадастровой стоимости всех земельных участков, включая земли населенных пунктов (1 400 тыс. участков), в 2023 году – оценка объектов капитального строительства, таких как здания, помещения, сооружения, объекты незавершенного строительства, машино-места (2 300 тыс. объектов).

В крае не реализуется ряд новелл Федерального закона о кадастровой оценке: определение в переходный период кадастровой стоимости здания, помещения, сооружения, объекта незавершенного строительства, машино-места, земельного участка в размере рыночной стоимости соответствующего объекта недвижимости по заявлению заинтересованного лица (отказ от данного права не позволит получить опыт работы в указанном направлении в отношении незначительного в настоящее время перечня объектов недвижимости, кадастровая стоимость которых определена на основании Федерального закона о кадастровой оценке – земельных участков в составе земель населенных пунктов);

оспаривание результатов определения кадастровой стоимости заинтересованными лицами в комиссии, созданной уполномоченным органом. Отсутствие механизма досудебного урегулирования споров о результатах определения кадастровой стоимости влечет риск образования дополнительной потребности в средствах, необходимых учреждению на оплату судебных расходов и государственной пошлины.

За период деятельности учреждения штатная численность увеличена с 25 до 44 штатных единиц. Из 44 штатных единиц работников учреждения непосредственно определением кадастровой стоимости занимаются сотрудники 2 отделов (19 штатных единиц, 43,2%). На 2021-2022 годы заявлена потребность в увеличении численности работников на 18 единиц, что связано с необходимостью реализации задачи по проведению государственной кадастровой оценки в отношении всех объектов недвижимости (переоценки).

В ходе анализа локальных актов, регламентирующих внутренние вопросы деятельности учреждения, установлено следующее.

С июля 2020 года в структуре учреждения создан отдел по работе с обращениями (7 штатных единиц). К числу основных задач (функций) отдела отнесено, в частности, предоставление разъяснений, связанных с определением кадастровой стоимости, рассмотрение заявлений об исправлении ошибок, допущенных при определении кадастровой стоимости. При этом указанный функционал возникает только после утверждения кадастровой стоимости объектов недвижимости (первый этап реализован 03.11.2020). Функция по «установлению кадастровой стоимости в размере рыночной стоимости объектов» с учетом принятых на уровне региона решений будет реализовываться после 01.01.2023.

К задачам отдела проведения кадастровой оценки, отдела сбора информации и отчетности, отдела по работе с обращениями отнесено предоставление государственных услуг в соответствии с нормативными правовыми актами. Вместе с тем Уставом учреждения оказание государственных услуг не закреплено.

В положениях об отделах проведения кадастровой оценки и отдела сбора информации и отчетности не разграничены обязанности по хранению копий отчетов и документов, формируемых при проведении государственной кадастровой оценки (должность архивариуса из штатного расписания исключена).

Аналогично вопрос по предоставлению разъяснений, связанных с определением кадастровой стоимости, закреплен в функционале трех отделов.

Анализ деятельности Министерства как учредителя КГБУ «Центр кадастровой оценки» выявил ряд недостатков.

Установлены замечания к Уставу учреждения:

пунктом 2.6 предусмотрено осуществление учреждением деятельности в соответствии с обязательствами перед страховщиками по обязательному социальному страхованию. Такой вид деятельности не отнесен к основным видам деятельности КГБУ «Центр кадастровой оценки»;

в разделе об имуществе и финансовом обеспечении учреждения в нарушение пункта 37 Порядка создания, реорганизации, изменения типа и ликвидации краевых государственных учреждений, а также утверждения уставов краевых государственных учреждений и внесения в них изменений²⁰, не оговорен «порядок передачи бюджетным учреждением некоммерческим организациям в качестве их учредителя или участника денежных средств, иного имущества, за исключением особо ценного движимого имущества, закрепленного за ним собственником или приобретенного бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества, а также недвижимого имущества». Учредителем не утвержден порядок согласования такой передачи.

В целях регламентации оказания учреждением услуг, установленных Федеральным законом о кадастровой оценке, не приняты порядки их оказания, предусматривающие, в том числе, алгоритмы действий заявителей.

Финансовое обеспечение деятельности учреждения осуществляется в рамках подпрограммы «Содействие развитию налогового потенциала муниципальных образований» государственной программы Красноярского края «Содействие развитию местного самоуправления»²¹ (Задача 2. Проведение государственной кадастровой оценки в целях актуализации налогооблагаемой базы для исчисления местных налогов) в форме субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного задания и субсидий на иные цели.

Расходы учреждения в 2019-2021 годах представлены в таблице:

Наименование показателя	2019		2020		2021
	план	факт	план	факт	план
Обеспечение деятельности подведомственных учреждений, в том числе:	48 093,9	40 018,4	59 584,5	53 204,5	66 428,3
субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания	37 306,2	29 673,8	49 623,1	43 692,8	60 165,9
поступления от оказания Учреждением услуг (выполнения работ)	13,7	0,0	1 877,4	1 877,4	0,0

тыс. рублей

²⁰ Утвержден Постановлением Правительства Красноярского края от 24.12.2010 № 651-п.

²¹ Утверждена Постановлением Правительства Красноярского края от 30.09.2013 № 517-п.

На предстоящие периоды требуется увеличение объемов предоставляемых средств в связи с увеличением штатной численности и необходимостью реализации Федерального закона о кадастровой оценке в части хранения накапливаемой в электронном виде информации, используемой для определения кадастровой стоимости в сумме 33,8 млн рублей (в том числе в 2021 году – 9,1 млн рублей, в 2022 году – 24,7 млн. рублей).

Анализ деятельности учреждения и ее результатов показал следующее.

В 2019 и 2020 годах КГБУ «Центр кадастровой оценки» достигнуты установленные подпрограммой «Содействие развитию налогового потенциала муниципальных образований» показатели результативности и предусмотренные государственными заданиями на соответствующий год показатели. При этом установлены факты формального подхода учреждения и недостаточности контроля со стороны Министерства к подготавливаемым учреждением отчетам о результатах деятельности.

С 2021 года учреждение оказывает услуги по предоставлению разъяснений, связанных с определением кадастровой стоимости, рассмотрению заявлений об исправлении ошибок, допущенных при определении кадастровой стоимости. К числу недостатков организации работы с физическими лицами относится отсутствие клиентской службы по приему заявлений (обращений) и доступа для маломобильных групп населения (статья 15 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»)²². В нарушение статей 12, 14, 20, 21 Федерального закона о кадастровой оценке не организован прием документов через портал государственных и муниципальных услуг, не используется сеть подразделений КГБУ «Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг». Тем самым не обеспечен должный уровень доступности услуг на всей территории края. Только за первый месяц 2021 года в КГБУ «Центр кадастровой оценки» поступило 12 заявлений об исправлении ошибок, допущенных при определении кадастровой стоимости, 26 обращений по предоставлению разъяснений, связанных с определением кадастровой стоимости.

Государственным заданием на 2021 год не предусмотрено оказание услуг по представлению копий хранящихся отчетов и документов, сформированных в ходе определения кадастровой стоимости, а также документов и материалов, которые использовались при определении кадастровой стоимости, уполномоченным государственным органам по их требованию в электронном и бумажном виде. Данная обязанность учреждения предусмотрена статьей 8 Федерального закона о кадастровой оценке, Уставом учреждения, услуга включена в Общероссийский базовый (отраслевой) перечень (классификатор) государственных и муниципальных услуг.

Сайт учреждения не информативен, отсутствуют акты, регламентирующие деятельность по проведению кадастровой оценки. Отдельные разделы (страницы)

²² Прием организован на 4 этаже.

не разработаны (раздел «Предоставление информации о кадастровой стоимости», подразделы «Установление кадастровой стоимости в размере рыночной стоимости», «Вопрос-ответ» раздела «Кадастровая оценка»).

Краевое государственное бюджетное учреждение «Институт государственного и муниципального управления при Правительстве Красноярского края» (далее в данном разделе – учреждение)

Учреждение создано в 2003 году, а в июле 2019 года переименовано в «Институт государственного и муниципального управления при Правительстве Красноярского края». «Осуществлен переход» от муниципального развития к государственному и муниципальному управлению, без соответствующих изменений (дополнений) целей и видов деятельности, отраженных в Уставе учреждения. При этом Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к принципам деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации отнесено содействие развитию местного самоуправления на территории субъекта Российской Федерации.

Предусмотренная пунктом 2.3 Устава КГБУ ДПО «ИГМУ» (в ред. Постановления Правительства края от 16.07.2019 № 362-п) одна из целей деятельности учреждения (содействие реализации Государственного плана по подготовке управленческих кадров для организаций народного хозяйства Российской Федерации в Красноярском крае) пересекается с полномочием Министерства, ответственного за подготовку управленческих кадров для организаций народного хозяйства Российской Федерации, осуществляемым в целях реализации Государственного плана подготовки управленческих кадров для организации народного хозяйства Российской Федерации. В анализируемый период такую деятельность учреждение не осуществляло, конкретные задачи Министерством учреждению не определены²³.

Уставом учреждения функциями и полномочиями учредителя наделены Правительство Красноярского края и Министерство экономики. При распределении функций учредителей упущен вопрос проведения ежемесячного мониторинга состояния кредиторской задолженности и просроченной кредиторской задолженности учреждения²⁴.

В целях обеспечения деятельности, в рамках отдельного мероприятия государственной программы Красноярского края «Содействие развитию местного самоуправления», учреждению предоставляются субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания и на цели, не связанные

²³ В состав конкурсной комиссии для проведения конкурсных испытаний специалистов (приказ Министерства от 31.03.2021) включен специалист КГБУ ДПО «ИГМУ» наряду с другими представителями организаций, включая КГКУ «Центр регионального развития «Локальная экономика», ФГАОУ ВО «Сибирский федеральный университет» и других.

²⁴ Требование установлено Постановлением Правительства Красноярского края от 13.08.2015 № 440-п «Об утверждении порядков осуществления органами исполнительной власти Красноярского края функций и полномочий учредителя краевых государственных учреждений».

с финансовым обеспечением выполнения государственного задания на оказание государственных услуг. Информация приведена в таблице:

Наименование	2019			2020			2021
	план	факт	% исп.	план	факт	% исп.	план
Обеспечение деятельности подведомственных учреждений, в том числе:	38 373,3	38 373,3	100,0	48 561,8	47 805,5	98,4	51 386,5
субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания	37 795,3	37 795,3	100,0	46 561,8	46 561,8	100,0	50 211,8
субсидии на цели, не связанные с финансовым обеспечением выполнения государственного задания	578,0	578,0	100,0	2 000,0	1 243,7	62,2	1 174,7

В рамках услуги «консультационно-методическая поддержка муниципальных образований» государственного задания на 2019 год (утверждено Распоряжением Правительства Красноярского края от 25.01.2019 № 51-р) и на 2020 год (утверждено Распоряжением Правительства Красноярского края от 16.01.2020 № 17-р), осуществлялась «организация подготовки лиц, включенных в резерв управленческих кадров Красноярского края». Региональным перечнем (классификатором) государственных (муниципальных) услуг, не включенных в общероссийские базовые (отраслевые) перечни (классификаторы) государственных и муниципальных услуг, и работ, оказание и выполнение которых предусмотрено нормативными правовыми актами Красноярского края (муниципальными правовыми актами), в том числе при осуществлении переданных им полномочий Российской Федерации и полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и Красноярского края, утвержденным Распоряжением Правительства Красноярского края от 27.12.2017 № 961-р (пункты 5.1, 5.2, 5.3 Приложения к распоряжению) к числу потребителей государственной услуги отнесены лица, замещающие муниципальные должности и муниципальные служащие. Тем самым реализация проекта подготовки участников Губернаторского управленческого резерва «Красноярская школа управления» в рамках государственного задания учреждения не отвечает цели реализации отдельного мероприятия государственной программы – «совершенствование правового сопровождения деятельности и развитие кадрового потенциала органов местного самоуправления», и виду государственной услуги – «консультационно-методическая поддержка муниципальных образований», в чем усмотрено наличие признаков нецелевого использования бюджетных средств (1 022,5 тыс. рубля).

По итогам 2019-2020 годов учреждением обеспечено достижение ожидаемых результатов и показателей результативности, предусмотренных государственной программой. При этом показатели результативности на протяжении ряда лет устанавливаются ниже уровня фактических значений за предыдущие годы. Информация приведена в таблице:

Наименование	Ед. изм.	Годы реализации Госпрограммы						
		2018		2019		2020		2021
		план	факт	план	факт	план	факт	план
Уровень удовлетворенности получателей качеством предоставления (выполнения) КГБУ ДПО «ИГМУ» государственных услуг (работ) из числа опрошенных	%	95*	97	95*	98,6	95*	98,8	95*
Доля муниципальных районов и городских округов, получающих консультационно-методические, информационно-просветительские, образовательные (за исключением подготовки граждан, являющихся представителями управленческих кадров Красноярского края) услуги КГБУ ДПО «ИГМУ»	%	90*	100	90*	100	90*	100	90*

*не менее указанного значения

Показатель результативности «доля муниципальных районов и городских округов, получающих консультационно-методические, информационно-просветительские, образовательные (за исключением подготовки граждан, являющихся представителями управленческих кадров Красноярского края) услуги КГБУ ДПО «ИГМУ» рассчитывается, исходя из охвата услугами, в том числе, муниципальных районов в целом. С точки зрения оценки возможностей органов местного самоуправления разных уровней (поселенческий, районный), наиболее «сложная» ситуация по наличию подготовленных кадров отмечается на поселенческом уровне. Таким образом, оценка охвата потребителей поселенческого уровня позволит более корректно характеризовать итоги реализации мероприятия государственной программы.

Наиболее востребованными у муниципальных образований края являются консультационные услуги КГБУ ДПО «ИГМУ». Плановые показатели государственных заданий на 2019 и 2020 годы, характеризующие объем услуг, перевыполнены на 86,8% и 99,5%, соответственно по годам (план – 2 700 консультаций, факт – 5 044 и 5 386 консультаций, соответственно по годам).

Перевыполнено плановое значение (на 21,0%) показателя (количество человека-часов) по услуге «реализация дополнительных профессиональных программ повышения квалификации» в 2020 году (план – 14 040 человека-часов, факт – 16 992 человека-часа). Услуги учреждения по обучению муниципальных служащих востребованы не во всех муниципальных образованиях. Всего прошли подготовку 495 человек, при этом наибольшее количество обучившихся отмечено по Канскому району – 51 человек, от 15 до 25 человек – по 7 территориям (города: Боготол, Назарово, районы: Дзержинский, Емельяновский, Манский, Ужурский, Таймырский Долгано-Ненецкий муниципальный район). Не обучались муниципальные служащие 2 районов – Пировский и Северо-Енисейский.

В 2015 году разработана программа развития Учреждения на 2016-2021 годы. С учетом реализации программы, а также уточнения функционала учреждения, видится необходимым вернуться к разработке нового документа, определяющего цели и задачи КГБУ ДПО «ИГМУ» на перспективу. При этом рассмотреть возможность расширения перечня услуг, оказываемых учреждением

с целью повышения уровня самокупаемости (в 2019-2020 годах за счет средств от предпринимательской деятельности осуществлено 0,5% и 1,8% расходов учреждения).

Краевое государственное бюджетное учреждение «Многофункциональный центр представления государственных и муниципальных услуг» (далее в настоящем разделе – учреждение)

В целях реализации Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» распоряжением Правительства Красноярского края от 06.12.2011 № 1059-р на Министерство возложены функции и полномочия учредителя КГБУ «МФЦ».

С 29.12.2009 уточнены цели и основные виды деятельности КГБУ «МФЦ». При этом с 01.09.2020 по 17.02.2021 учреждением осуществлялась деятельность²⁵, не предусмотренная Уставом, что запрещено пунктом 2.6 Устава. Таким образом, действия Министерства в части несвоевременного внесения изменений в Устав привели к нарушению учреждением части 2 статьи 9.2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

Стандарт обслуживания заявителей при предоставлении государственных и муниципальных услуг, предусмотренный частью 1 Правил организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг²⁶, пунктом 27 части 1 статьи 3 Закона Красноярского края от 27.11.2012 № 3-758 «Об отдельных вопросах организации предоставления государственных и муниципальных услуг в Красноярском крае» принят Постановлением Правительства Красноярского края от 30.03.2021 № 162-п, спустя 8 лет после создания КГБУ «МФЦ».

Штатная численность КГБУ «МФЦ» за период с 01.01.2015 по 01.01.2021 увеличилась с 503,15 до 1 341,15 единицы, или в 2,7 раза. За этот же период фактическая численность (с учетом внутренних совместителей и лиц, находящихся в отпуске по беременности и уходу за ребенком) выросла в 3,3 раза и на 01.01.2021 составила 1 499 человек. За последние три года снизилась текучесть кадров, но разнонаправленную динамику имеет коэффициент замещения (сменяемости). Остается высоким количество вакантных должностей (9,5% – на 01.01.2021).

Структура КГБУ «МФЦ» на 01.01.2021 включает 7 отделов, 65 структурных подразделений (на 01.01.2019 – 64, на 01.01.2016 – 48), 137 территориальных обособленных структурных подразделений (142 и 123, соответственно по годам), 7 центров оказания услуг (4 и 0 соответственно) и 2 мобильных пункта (2 и 2 соответственно). Подразделения учреждения объединены по территориальному

²⁵ Деятельность по приему и рассмотрению заявлений о признании граждан банкротами во внесудебном порядке, обеспечение включения сведений о возбуждении (прекращении, завершении) процедуры внесудебного банкротства гражданина в Единый федеральный реестр сведений о банкротстве, а также осуществление иных функций, отнесенных к функциям МФЦ в соответствии с требованиями Федерального закона от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами, регулирующими правоотношения, возникающие в связи с осуществлением процедуры внесудебного банкротства гражданина.

²⁶ Утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 22.12.2012 № 1376.

принципу в 5 групп под руководством заместителей директора учреждения. Услуги оказываются на базе 748 окон и 20 окон «Бизнес МФЦ».

Финансовое обеспечение деятельности КГБУ «МФЦ» осуществляется в рамках мероприятия «Обеспечение деятельности (оказание услуг) подведомственных учреждений» подпрограммы «Повышение качества оказания услуг на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг» государственной программы «Содействие развитию местного самоуправления». Информация о финансировании КГБУ «МФЦ» представлена в таблице:

млн рублей

Наименование	2019		2020		2021
	план	факт	план	факт	план
Обеспечение деятельности (оказание услуг) подведомственных учреждений, в том числе	961,3	961,3	1 038,9	1 038,9	1 089,0
субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания	922,8	922,8	969,2	969,2	984,0
субсидии на цели, не связанные с финансовым обеспечением выполнения государственного задания	38,5	38,5	69,6	69,6	105,0

Помимо субсидий из краевого бюджета, учреждением от приносящей доход деятельности (доходы от сдачи в аренду помещений) получено за 2019-2020 годы – 6 783,9 тыс. рублей.

КГБУ «МФЦ» и его структурные подразделения располагаются в помещениях (205), предоставленных на праве безвозмездного пользования (167), на праве оперативного управления (31), арендуемых (7). Отмечается существенная вариативность обеспеченности подразделений помещениями из расчета на 1 сотрудника (от 4,9 кв. м в рп. Дубинино до 54,59 кв м в пгт. Большая Мурта).

Анализ подпрограммы «Повышение качества оказания услуг на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг» и отчетов о ее реализации показал следующее.

Целью подпрограммы является «Повышение качества и доступности оказания государственных и муниципальных услуг населению края». Вместе с тем, показателей, позволяющих оценить повышение качества оказания государственных и муниципальных услуг населению края, программой не установлено.

Показатель результативности «Доля городских округов и муниципальных районов края, в которых действуют структурные подразделения КГБУ «МФЦ», от общего числа муниципальных образований края» в размере 100% (без изменения за период 2016-2019 годов) не отражает достижение целевого показателя «Охват населения качественным и доступным предоставлением государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» на базе многофункциональных центров от общей численности населения края».

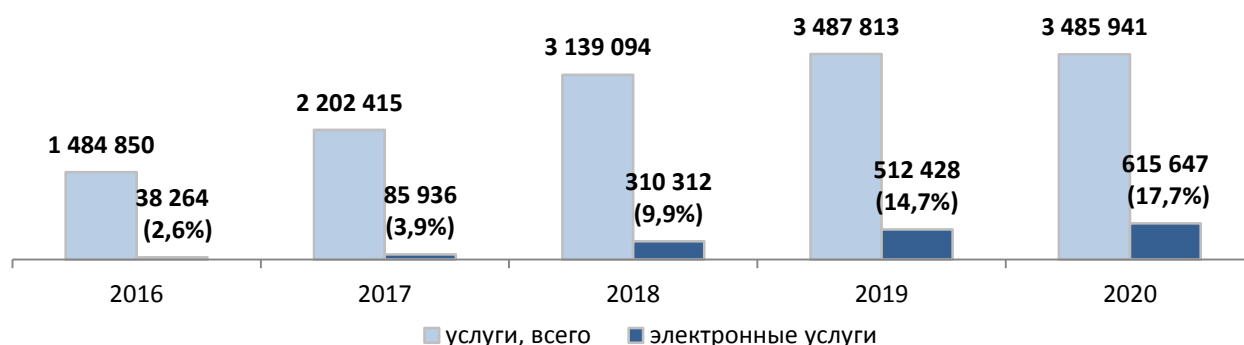
Так показатель не учитывает удаленность территорий, отсутствие сообщения между поселениями и районными центрами. Кроме того, отмечается некорректность формулировки показателя (количество муниципальных районов

и городских округов соотносится с общим количеством муниципальных образований в крае, включающим и поселенческий уровень).

Перевыполнение показателей государственных заданий, характеризующих количество оказываемых услуг (от 138,5 до 151% в 2019 году и от 123,3 до 128,7% в 2020 году) свидетельствует о недостаточно корректных расчетах плановых показателей, формальном подходе к формированию задания учредителем.

Достижение показателя государственных заданий по уровню удовлетворенности граждан (заявителей) качеством предоставления государственных и муниципальных услуг (100%) не подтверждается наличием негативных отзывов о работе КГБУ «МФЦ» в общедоступной сети Интернет (на сайтах, не требующих регистрации).

В 2020 году учреждением оказывалось 607 видов услуг, реализуемых в соответствии с 292 заключенными с органами власти и местного самоуправления соглашениями. Динамика представленных посредством КГБУ «МФЦ» государственных и муниципальных услуг, с выделением оказанных в электронном виде, приведена на диаграмме (единиц):



Количество оказанных в электронном виде услуг с 2016 по 2020 год возросло в 16 раз при увеличении общего количества оказанных услуг в 2,3 раза.

В 2020 году при несущественном изменении общего количества оказанных государственных и муниципальных услуг (снижение на 1 872 услуги, 0,1%) количество услуг, оказанных в электронном виде, возросло на 20,1% (увеличение на 103 219 услуг).

На федеральные органы власти и органы государственных внебюджетных фондов в 2020 году приходится 59% от общего количества обращений.

К числу недостатков в организации оказания услуг через МФЦ на территории края относится следующее.

МФЦ не оказываются услуги посредством выезда к заявителю по его запросу для приема заявлений и документов, необходимых для предоставления государственных и муниципальных услуг, а также доставка результатов предоставления услуг, в том числе за плату (предусмотрено пунктом 4 (1) Правил организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг). По информации Министерства дополнительная потребность в средствах для организации выездного обслуживания оценивается в 8,1 млн рублей.

Получателями услуг отмечается длительность ожидания в очереди. За 2020 год среднее время ожидания в очереди посетителей МФЦ составляет 4,9 минуты. Однако отмечен ряд структурных подразделений, в которых время ожидания превышает средний показатель по Учреждению более чем в 2 раза. Наличие резервов повышения эффективности организации деятельности структурных подразделений КГБУ «МФЦ» подтверждено в ходе посещения специалистами Счетной палаты края 19.03.2021 ряда подразделений учреждения.

В большинстве МФЦ отсутствует возможность оплаты непосредственно в МФЦ пошлин, сборов, необходимых для оказания услуг, в том числе наличными денежными средствами, платежными картами посредством электронного терминала, что предусмотрено Правилами организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг. Организация приема наличных денежных средств требует дополнительного финансирования в части соблюдения обязательных требований при работе с наличными средствами (организация специального помещения для кассы, инкассация, администрирование доходов), для организации расчета платежными картами посредством электронных терминалов требуется «стабильный» Интернет, который отсутствует в значительной части территорий края.

Установлены факты отсутствия электронного документооборота между МФЦ и органами, оказывающими государственные (муниципальные) услуги, что приводит к необходимости доставки документов с использованием автомобильного транспорта, соответственно увеличиваются сроки оказания услуг и расходы МФЦ на их предоставление.

Краевое государственное казенное учреждение «Центр регионального развития «Локальная экономика» (ранее – краевое государственное бюджетное учреждение «Центр социально-экономического мониторинга», краевое государственное казенное учреждение «Центр социально-экономического мониторинга и инвестиционной деятельности»), далее в данном разделе – учреждение).

Деятельность учреждение осуществляет с 2012 года. За этот период учреждение трансформировалось из бюджетного в казенное, цель деятельности со «своевременного научного сопровождения процесса в области социально-экономического развития края» изменена на «обеспечение реализации учредителем полномочий в областях комплексного социально-экономического развития Красноярского края, государственной поддержки инвестиционной деятельности и развитие государственно-частного партнерства в крае» (2015 год). Штатная численность увеличена с 13 до 24 единиц. Корректировался предмет деятельности и по состоянию на 01.03.2021 к предмету деятельности отнесена консультационная, информационная, методическая, исследовательская, организационная и иная деятельность, направленная на достижение целей создания учреждения.

При создании учреждения обоснованием являлось наличие запроса на дополнительные систематически проводимые исследования по вопросам

социально-экономического развития края, обеспечивающие возможность прикладного их применения. В настоящее время деятельность учреждения направлена на решение задачи Министерства по созданию условий для сбалансированного социально-экономического развития муниципальных образований края, эффективного использования их экономического потенциала.

Цель деятельности учреждения, в том числе, направлена на обеспечение реализации учредителем полномочий в области развития государственно-частного партнерства в крае, при этом в Уставе отсутствуют соответствующие виды деятельности. В результате прослеживается декларативный характер данной цели. Также в Уставе не отражено определение КГКУ «ЦРР «Локальная экономика» правопреемником КГКУ «Дирекция по комплексному развитию Нижнего Приангарья».

В конце 2020 года Устав учреждения откорректирован с учетом изменения функционала учредителя. До настоящего времени положения об отделах не актуализированы.

На фоне увеличения штатной численности, фактическая численность работников учреждения с 01.01.2015 по 01.01.2021 изменилась незначительно – с 12 до 14 человек. Отмечается высокий уровень текучести кадров и отсутствие у работников ученых степеней, при наличии в функционале Учреждения исследовательской и методической деятельности. В современных реалиях штатным расписанием не предусмотрены должности «юриста» и «специалиста в области информационных систем и технологий».

Исходя из штатной численности работников, обеспеченность площадями на 1 сотрудника составляет 15,6 кв. м, фактической численности – 26,7 кв. м, что значительно превышает нормы требований к условиям труда, установленные СанПиН 2.2.2/2.4.1340-03. При этом учреждение размещено на арендуемых площадях, что свидетельствует о неэффективном расходовании средств.

Информация о расходах КГКУ «ЦРР «Локальная экономика» в 2019-2021 годах представлена в таблице:

тыс. рублей

Наименование	2019		2020		2021
	план	факт	план	факт	план
Обеспечение деятельности (оказание услуг) подведомственных учреждений	39 793,9	35 487,8	43 689,4	41 803,5	85 010,7
Методическое обеспечение органов местного самоуправления и содействие им в разработке и реализации мер по развитию малого и среднего предпринимательства на территориях муниципальных образований края в рамках подпрограммы «Развитие субъектов малого и среднего предпринимательства» государственной программы Красноярского края «Развитие инвестиционной деятельности, малого и среднего предпринимательства»	1 454,1	1 297,3	2 000,0	2 000,0	-
ИТОГО	41 248,0	36 785,1	45 689,4	43 803,5	85 010,7

Учреждением осуществлены расходы (по 17,0 млн рублей ежегодно) на информационное обеспечение исполнения доходов бюджета края (налоговая статистика). Уставом учреждения (в редакциях, действовавших в 2019-2021 годах) виды деятельности для осуществления таких расходов не предусмотрены.

Анализ деятельности учреждения в рассматриваемый период показал наличие недостатков и нарушений при осуществлении мероприятий по методическому обеспечению органов местного самоуправления и содействию им в разработке и реализации мер по развитию малого и среднего предпринимательства.

При формальном подходе к установлению в государственной программе Красноярского края «Развитие инвестиционной деятельности, малого и среднего предпринимательства» ожидаемого непосредственного результата (количество проведенных обучающих мероприятий), не позволяющего оценить охват муниципальных образований «первой» и «второй» группы оказанием методической помощи, программой не урегулирован вопрос выбора муниципальных образований из перечня данных групп.

Фактическое начало реализации мероприятий осуществлено более чем на 5, 7 месяцев позже даты, установленной планами работы учреждения на соответствующий год. При дроблении закупок, контракты на оказание услуг по проведению обучающих мероприятий заключены с исполнителями, видами деятельности которых (ООО «Красэнергосервис» и индивидуальный предприниматель Пастухов Александр Сергеевич) проведение обучающих семинаров не предусмотрено.

Учреждением произведена оплата выполненных работ с нарушением требований контрактов, при отсутствии подтверждающих проведение выездных мероприятий документов (документов, подтверждающих проведение выездных мероприятий, подписанных главами органов местного самоуправления, видеоматериалов, листов регистрации участников), которые являются приложениями к актам приема-передачи оказанных услуг и предусмотрены техническим заданием к контрактам. Не подтверждено выполнение показателя о проведении в 2019 году для представителей органов местного самоуправления муниципальных образований 11 обучающих семинаров. Установлены разночтения в количественных показателях, характеризующих оказание услуг, факты недостоверности сведений, содержащихся в списках лиц – участников семинаров.

При наличии в 2019 году практики привлечения на семинары не только представителей органов местного самоуправления, но и представителей субъектов малого и среднего предпринимательства соответствующие изменения в механизм реализации мероприятия государственной программы в последующий период не внесены.

С несоблюдением требований государственной программы в число получателей услуг включены муниципальные образования, входящие в «третью» группу с устойчивым экономическим развитием (в 2019 году – 4 муниципальных

образования из 11, в 2020 году – 10 муниципальных образований из 17, в том числе Енисейский район повторно). Соответственно незаконные расходы осуществлены в 2019 году на сумму – 345,7 тыс. рублей, в 2020 году – 1 176,5 тыс. рублей.

Анализ иных вопросов деятельности учреждения выявил следующее.

Планами работы учреждения предусматривается разработка информационно-аналитических материалов (аналитических записок). Подготовка материалов осуществлялась, как непосредственно сотрудниками учреждения, так и на договорной основе сторонними организациями, что не согласуется с основным аргументом создания учреждения. В 2019 году не обеспечена реализация плана в полном объеме (при плане разработки не менее 3 аналитических записок по поручению учредителя – разработана 1 записка).

В тоже время, подготовлен материал, не предусмотренный планом («Определение факторов и механизмов повышения конкурентного потенциала территорий Красноярского края», неправомерные расходы – 245,0 тыс. рублей).

Материал на тему «О современной модели северного поселка» (10 страниц), содержит поверхностные сведения о северных поселках края, не отвечает требованиям к аналитическим исследованиям (отсутствуют: всесторонний анализ аспектов существования таких поселков, стратегических документов, приведенных в материале, выводы и предложения). Кроме того, вопросы развития северных территорий края и самобытного социально-экономического и культурного развития коренных малочисленных народов включены в задачи агентства по развитию северных территорий и поддержке коренных малочисленных народов Красноярского края²⁷. Расходы на подготовку материала составили 36,0 тыс. рублей.

В 2019-2021 годах КГКУ «ЦРР «Локальная экономика» привлечено к обеспечению реализации органами местного самоуправления муниципальных комплексных проектов развития. Характер деятельности по ряду подходов (методическое сопровождение, изучение) сопоставим с деятельностью КГБУ ДПО «ИГМУ», участвующего в реализации проекта по поддержке местных инициатив городских и сельских поселений (государственная программа Красноярского края «Содействие развитию местного самоуправления»).

Бюджетные средства, предусмотренные на финансирование МКПР, не сосредоточены в рамках одной краевой государственной программы, а запланированы в разных программах в зависимости от целей МКПР (строительство объектов социальной сферы, ремонт и строительство дорог, инженерные коммуникации и т.д.).

Из предусмотренных МКПР частных инвестиций в сумме 9 711,0 млн рублей фактически освоено 6 159,3 млн рублей, или 63,4%, из краевого бюджета направлено 5% (41,2 млн рублей из 824,6 млн рублей).

²⁷ Положение об агентстве по развитию северных территорий и поддержке коренных малочисленных народов Красноярского края, утвержденное Постановлением Правительства Красноярского края от 23.12.2014 № 638-п.

По итогам 2020 года не подтверждено достижение ожидаемого результата государственной программы «Развитие инвестиционной деятельности, малого и среднего предпринимательства»: обеспечение функционирования Инвестиционного портала Красноярского края (ряд разделов портала в настоящее время находится в разработке, оплачено подрядчику 600,0 тыс. рублей); подготовка данных о социально-экономическом положении края (не менее 5). Темы подготовленных материалов не раскрывают вопросы социально-экономического положения края.

Планами работы Учреждения на 2020 и 2021 годы не предусмотрены мероприятия, обеспечивающие достижение ожидаемого результата государственной программы «Развитие инвестиционной деятельности, малого и среднего предпринимательства» – «подготовка данных о социально-экономическом положении края» в количестве «не менее 5».

В нарушение пункта 3.6 Порядка по отбору муниципальных программ подготовка заключений о реализуемости и эффективности проектов субъектов малого и среднего предпринимательства передана ООО «Стратег», неправомерные расходы на оплату оказанных услуг КГКУ «ЦРР «Локальная экономика» составили 75,0 тыс. рублей.

Все вышеперечисленные недостатки и нарушения имеют системный характер, т.е. допущены учреждением как в 2019 году, так и 2020 году, что свидетельствует об отсутствии надлежащего контроля учредителем за деятельностью учреждения.

Выводы по результатам экспертно-аналитического мероприятия

Министерству экономики и регионального развития Красноярского края поручены вопросы социально-экономического развития края, одной из трех составляющих жизни в крае (помимо политической и культурной жизни). При этом ведущая роль Министерства в межотраслевом взаимодействии и координации деятельности иных органов власти с учетом необходимости обеспечения комплексного подхода к решению задач по социально-экономическому развитию не закреплена в Положении о Министерстве.

Одним из приоритетных направлений деятельности Министерства определено создание условий для сбалансированного социально-экономического развития муниципальных образований края. Министерство не наделено полномочиями по предоставлению средств муниципальным образованиям края для сбалансированного социально-экономического развития (средства в едином финансовом инструменте не аккумулированы, что не позволяет концентрировать ресурсы на особо значимых направлениях, ранжирование направлений и территорий не осуществляется).

Анализ нормативного правового регулирования вопросов, относящихся к сферам деятельности Министерства, показал значительный перечень недостатков в таких сферах как инвестиционная политика, бюджетные инвестиции (капитальные вложения в объекты капитального строительства государственной и муниципальной собственности), незавершенное строительство, управление учреждениями, в отношении которых Министерство выступает учредителем.

За период 2015-2021 годов 9 раз принимались решения об изменении перечня областей (сфер) государственного управления, закрепленных за Министерством (трижды изменялось название Министерства). Министерством реализуется 168 компетенций, в которых «размываются» такие существенные как формирование перспектив по социально-экономическому развитию, с учетом необходимости взаимоувязки развития производства, инфраструктуры и социальной сферы.

Видоизменилась за этот период и система подведомственных Министерству учреждений. Наряду с реализацией учреждениями установленных на федеральном уровне полномочий (кадастровая оценка, оказание услуг на базе многофункциональных центров), учреждения заняты в процессе обеспечения деятельности Министерства, оказания помощи муниципальным образованиям края. Из подчинения Министерству выведены финансовые потоки, направленные на реализацию инвестиционной и инновационной политики.

В структуре расходов, главным распорядителем по которым выступает Министерство, основной удельный вес приходится на финансовое обеспечение оказания услуг многофункциональными центрами (57,9%, 1,0 млрд рублей в 2021 году). Министерство осталось ответственным исполнителем только по одной государственной программе Красноярского края – «Содействие развитию местного самоуправления» (47,2% объема средств программы направляется на финансовое обеспечение деятельности учреждений, в отношении которых Министерство выступает учредителем).

При предоставлении средств на обеспечение деятельности подведомственных Министерству учреждений в рамках государственных программ, не обеспечена действительная взаимосвязь бюджетных ассигнований и ожидаемого результата. Значительный объем средств расходуется вне программного подхода, без определения ожидаемых результатов и показателей результативности (в 2020 году – 269,5 млн рублей, в 2019 году – 234,1 млн рублей).

Единая система комплексной оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти в крае не применяется (не установлена) – не разработаны ключевые измеримые показатели оценки эффективности и результативности деятельности органов исполнительной власти края в соответствии со спецификой и стратегическими целями развития региона. Перед Министерством поставлены излишне общие задачи.

Значительное количество выявленных недостатков свидетельствует о необходимости пересмотра подходов к организации деятельности Министерства.

Предложения по результатам экспертно-аналитического мероприятия

По результатам экспертно-аналитического мероприятия Правительству Красноярского края предложено:

устранить недостатки нормативного правового регулирования;

провести комплексный анализ закрепленных за министерством экономики и регионального развития Красноярского края компетенций с целью исключения не относящихся к исполнительно-распорядительным функциям органов исполнительной власти;

рассмотреть возможность передачи полномочий министерства экономики и регионального развития Красноярского края в сфере инвестиционной политики министерству финансов Красноярского края с принятием соответствующих решений, касающихся реорганизации ведомств и пересмотром структуры и штатной численности органов исполнительной власти края;

рассмотреть возможность реорганизации КГБУ ДПО «Институт государственного и муниципального управления» и КГКУ «Центр регионального развития «Локальная экономика»;

рассмотреть возможность консолидации в одной государственной программе Красноярского края мероприятия и финансовые ресурсы, необходимые для государственной поддержки подготовки и реализации муниципальных комплексных проектов развития.

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

Контрольное мероприятие
«Проверка использования средств, направленных на создание системы
обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру
«112» и обеспечение ее эксплуатации и развития»

отчет рассмотрен коллегией Счетной палаты Красноярского края
(протокол от 18 июня 2021 года № 9)

Контрольное мероприятие проведено в соответствии с планом работы Счетной палаты Красноярского края на 2020, 2021 годы по предложению Законодательного Собрания Красноярского края.

Объекты контрольного мероприятия: министерство цифрового развития Красноярского края (далее – Министерство), Краевое государственное казенное учреждение «Центр информационных технологий Красноярского края» (далее – КГКУ «ЦИТ»).

Проверяемый период: 2019-2020 годы (для сравнения могут использоваться данные более ранних периодов).

Результаты контрольного мероприятия

Общие сведения

Забота о жизни и здоровье граждан, сохранности имущества, обеспечении личной и общественной безопасности, а также необходимость противодействия угрозам техногенного, природного характера и актам терроризма диктуют необходимость повышения оперативности реагирования на них экстренных оперативных служб.

В 1998 году Российская Федерация подписала со странами Европейского союза телекоммуникационное соглашение, согласно которому единым номером экстренного вызова должен стать номер «112».

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 31.12.2004 № 894,²⁸ начиная с 2008 года номер «112» назначен в качестве единого номера вызова следующих экстренных оперативных служб на всей территории РФ: служба пожарной охраны; служба реагирования в чрезвычайных ситуациях²⁹; полиция; служба скорой медицинской помощи; аварийная служба газовой сети; служба «Антитеррор».

Распоряжением Правительства РФ от 25.08.2008 № 1240-р одобрена Концепция создания системы-112 на базе единых дежурно-диспетчерских служб муниципальных образований (далее – Концепция), согласно которой основными целями создания системы-112 предполагались: организация комплекса мер, обеспечивающих ускорение реагирования и улучшение взаимодействия экстренных оперативных служб при вызовах (сообщениях о происшествиях)

²⁸ «Об утверждении перечня экстренных оперативных служб, вызов которых круглосуточно и бесплатно обязан обеспечить оператор связи пользователю услугами связи, и о назначении единого номера вызова экстренных оперативных служб».

²⁹ В настоящее время - Центр управления в кризисных ситуациях ГУ МЧС России по краю.

населения; организация удобного вызова экстренных оперативных служб по принципу «одного окна»; уменьшение возможного социально-экономического ущерба. Развертывание системы-112 во всех субъектах РФ, согласно Концепции, планировалось осуществить до 2012 года (за 5 лет). Однако планируемый результат по развертыванию в РФ системы в 2012 году достигнут не был.

В соответствии с Указом Президента РФ от 28.12.2010 № 1632³⁰ органам исполнительной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления рекомендовано до 31.12.2012 завершить работу по созданию ДДС органов исполнительной власти субъектов РФ и ЕДДС муниципальных образований.

Постановлением Правительства РФ от 21.11.2011 № 958³¹ утверждено Положение о системе-112 (далее – Положение о системе-112, Постановление Правительства РФ № 958), органам исполнительной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления рекомендовано завершить до 2017 года работы по созданию системы-112, в том числе путем реализации программ, а также предусматривать при формировании проектов соответствующих бюджетов средства на указанные мероприятия.

Положением о системе-112 установлено, что система-112 предназначена для информационного обеспечения ЕДДС. Основными целями создания системы-112 являются: организация вызова экстренных оперативных служб по принципу «одного окна»; организация комплекса мер, обеспечивающих ускорение реагирования и улучшение взаимодействия экстренных оперативных служб при вызовах. В качестве основных задач, для решения которых предназначена система-112, названы: прием по номеру «112» вызовов; получение от оператора связи сведений о местонахождении обратившегося лица и (или) абонентского устройства, с которого был осуществлен вызов, а также иных данных, необходимых для обеспечения реагирования по вызову; анализ поступающей информации о происшествиях; направление информации о происшествиях, в том числе вызовов, в ДДС в соответствии с их компетенцией для организации экстренного реагирования; обеспечение дистанционной психологической поддержки обратившемуся лицу; автоматическое восстановление соединения с пользовательским (оконечным) оборудованием лица, обратившегося по номеру «112», в случае внезапного прерывания соединения; регистрация всех входящих и исходящих вызовов; ведение базы данных об основных характеристиках происшествий, об основных результатах экстренного реагирования на полученные вызовы; возможность приема вызовов на иностранных языках (п.п. 2- 4 Положения о системе-112).

Постановлением Правительства РФ от 16.03.2013 № 223 утверждена федеральная целевая программа «Создание системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112» в Российской Федерации на 2013-2017 годы» (далее – Федеральная целевая программа),

³⁰ «О совершенствовании системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб на территории РФ».

³¹ «О системе обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112».

в рамках которой предусматривались средства на создание системы-112, в том числе Красноярскому краю. Указанная программа завершила свое действие в 2017 году, однако по итогам ее реализации развертывание системы-112 на всей территории РФ не осуществлено.

В качестве оценки экономической и социальной эффективности системы-112 в Концепции указано, что в результате ее создания и развертывания возрастет оперативность совместных действий экстренных оперативных служб, снизится время реагирования с 1 часа до 30-40 минут, что позволит уменьшить безвозвратные потери населения в чрезвычайных ситуациях на 10-15%, а экономический ущерб – на 3-5%. в Федеральной целевой программе отмечено, что предусматриваемые затраты за счет всех источников финансирования позволят сократить на 7% потери населения от чрезвычайных ситуаций и происшествий относительно 2010 года.

Анализ организации в крае работы по созданию системы-112, включая нормативное регулирование, ресурсное обеспечение, межведомственную координацию

Анализ полноты правового регулирования в сфере создания системы-112 на территории края

В соответствии с п. «о» ч. 1 ст. 11 Федерального закона от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», Постановлением Правительства РФ № 958 создание системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112», обеспечение ее эксплуатации и развития отнесено к компетенции органов государственной власти субъектов РФ.

Необходимо отметить, что длительное время отсутствовал законодательный акт, направленный на комплексное регулирование вопросов создания, эксплуатации и развития системы-112, что не способствовало применению единых подходов и ускорению процессов создания системы-112 в субъектах РФ, учитывая, что в них участвуют органы власти разных уровней, а также организации разных форм собственности. Федеральный закон от 30.12.2020 № 488-ФЗ «Об обеспечении вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» вступает в силу с 01.01.2022.

Согласно пп. «б» п. 4 Указа Президента РФ от 28.12.2010 № 1632³² органам исполнительной власти субъектов РФ рекомендовано до 31.12.2012 обеспечить разработку и принятие нормативных правовых актов, необходимых для создания, развития и организации эксплуатации системы-112.

В настоящее время основным нормативным документом, регламентирующим вопросы создания и функционирования системы-112, является Положение

³² «О совершенствовании системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб на территории Российской Федерации».

о системе-112, п. 18 которого предусмотрено, что органы государственной власти субъектов РФ принимают нормативные правовые акты, направленные на обеспечение создания и функционирования системы-112.

Во исполнение п. 19 Положения о системе-112 МЧС России разработаны методические рекомендации и материалы в целях оказания методологической помощи субъектам РФ при проведении мероприятий по созданию и эксплуатации системы-112, в том числе 01.09.2014 утверждены Методические материалы по созданию системы-112 в субъектах РФ (далее – Методические материалы МЧС России).

Согласно п. 2 Методических материалов МЧС России создание системы-112 в субъекте РФ начинается с организационно-технического этапа, который включает: издание нормативного правового акта органа исполнительной власти субъекта РФ о создании системы-112 и организации межведомственной рабочей группы для обеспечения координации работ по развертыванию системы-112 на территории субъекта РФ; разработку комплексного плана создания системы-112 в субъекте РФ; включение в программы субъекта РФ соответствующих мероприятий по созданию системы-112 или разработку соответствующей отдельной программы. Отмечается, что создание системы-112 на территории субъекта РФ должно начинаться с создания правовой базы системы-112 субъекта РФ.

Распоряжением Правительства края от 21.07.2011 № 568-р утвержден состав рабочей группы по разработке предложений по созданию на территории края системы-112 и план мероприятий по созданию на территории края системы-112, согласно которому в целях ввода системы в эксплуатацию в 2015 году предусмотрено 16 мероприятий, в том числе разработка проекта концепции создания системы-112 на базе ЕДДС муниципальных образований края (со сроком выполнения – ноябрь 2011 года). Однако, согласно полученной в ходе проверки информации, из 16 запланированных указанным планом мероприятий 4 не реализованы, в том числе не разработана концепция создания системы-112 в крае.

В 2015 году распоряжением Правительства края от 04.06.2015 № 490-р вышеназванное распоряжение признано утратившим силу, утвержден новый состав рабочей группы для разработки предложений по созданию на территории края системы-112. При этом новый план мероприятий по созданию системы-112 не был утвержден, как не утверждено и положение о порядке работы рабочей группы.

Между тем, пунктом 2 Методических материалов МЧС России предусмотрено наличие комплексного плана мероприятий, включающего основные этапы создания системы, который рекомендовано разработать на начальной стадии работ по созданию системы-112 и утвердить решением органа исполнительной власти субъекта РФ.

Законом края от 20.09.2013 № 5-1595 «О внесении изменений в Закон края «О защите населения и территории Красноярского края от чрезвычайных

ситуаций природного и техногенного характера» к полномочиям Правительства края отнесено осуществление создания системы-112, обеспечение ее эксплуатации и развития (пп. «м1» ст. 9 Закона края от 10.02.2000 № 9-631 «О защите населения и территории Красноярского края от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», далее – Закон края № 9-631).

Мероприятия по созданию системы-112 в крае предусматривались с 2012 года сначала в рамках долгосрочной целевой программы «Развитие информационного общества и формирование электронного правительства в Красноярском крае», затем в рамках государственных программ края, в частности с 2017 года – в рамках подпрограммы «Использование информационно-коммуникационных технологий для обеспечения безопасности населения» государственной программы «Развитие информационного общества»³³.

В ходе анализа краевой нормативной правовой базы в рассматриваемой сфере установлено, что в нарушение требований законодательства в крае не приняты следующие правовые акты:

о создании системы-112 (ст. 9 Закона края № 9-631, п. 2 Методических материалов МЧС России, п. 21 постановления Законодательного Собрания края от 03.10.2019 № 8-3147П³⁴). Указанное также свидетельствует о нарушении положений ст. ст. 65, 85 Бюджетного кодекса РФ, предусматривающих наличие закона и (или) иного нормативного правового акта края, формирующего соответствующее расходное обязательство края по созданию системы-112, обеспечению ее эксплуатации и развития;

концепция создания системы-112 в крае (п. 3.4 Методических материалов МЧС России, техническое задание на разработку проектной документации для построения системы-112, утвержденное первым заместителем Губернатора края – председателем Правительства края 30.12.2013);

методическая документация по созданию и использованию системы-112 в крае (пп. «б» п. 22 Положения о системе-112);

об установлении предельной численности гражданского персонала (работников), обеспечивающего функционирование системы-112 (пп. «ж» п. 22 Положения о системе-112).

об определении организаций, которым наряду с дежурно-диспетчерскими службами, необходимо обеспечить информационное взаимодействие с системой-112 (п. 8 Положения о системе-112). В отсутствие указанного правового акта органа исполнительной власти края КГКУ «ЦИТ» были заключены соглашения и регламенты об информационном взаимодействии с Красноярским региональным отделением Общероссийской общественной организации инвалидов «Всероссийское общество глухих», КГБУ социального обслуживания «Краевой центр семьи и детей»;

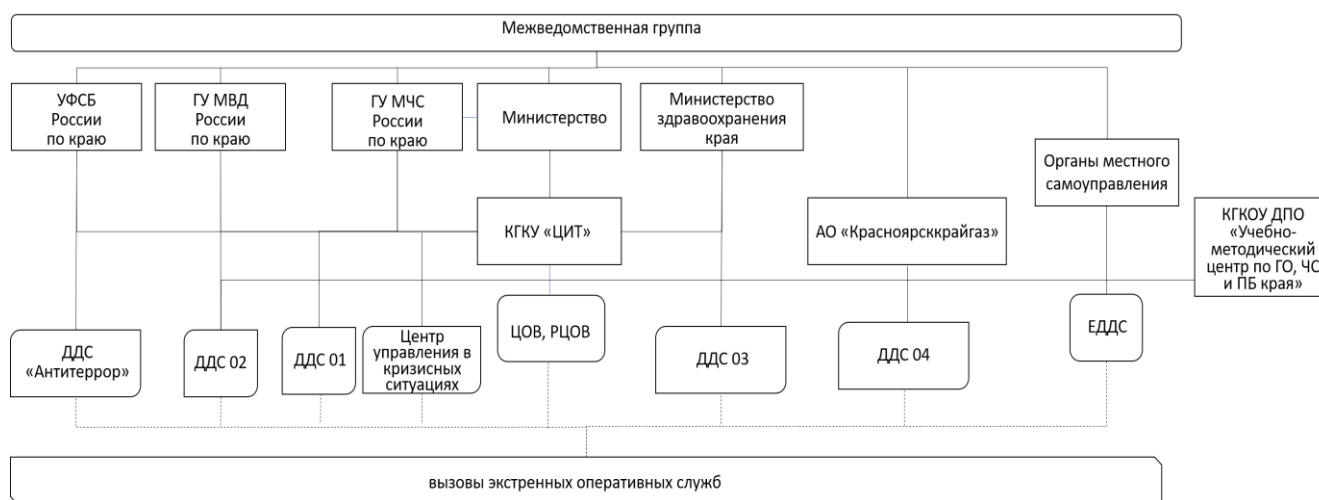
³³ Утверждена постановлением Правительства края от 30.09.2013 № 504-п.

³⁴ «Об отчетах Губернатора края и первого заместителя Губернатора Красноярского края-председателя Правительства Красноярского края за 2018 год».

регламент информационного взаимодействия в рамках системы-112 (согласно Методическим рекомендациям по проведению государственных приемочных испытаний системы-112, утвержденных МЧС России 24.11.2017 № 2-4-71-44-33, одним из обязательных мероприятий при подготовке государственных испытаний системы-112 является разработка и утверждение органом исполнительной власти субъекта РФ регламента информационного взаимодействия в рамках системы-112, который является единым документом субъектового уровня и согласовывается со всеми ведомствами и организациями, дежурно-диспетчерские службы которых участвуют в информационном взаимодействии в рамках системы-112). Такой регламент Министерством не принят несмотря на то, что в соответствии с приказом Министерства от 13.12.2019 № 73-23ц-2019 государственные приемочные испытания системы-112 на территории края проведены в декабре 2019 года (акт государственных приемочных испытаний утвержден 20.12.2019).

Полномочия органов государственной власти края, межведомственная координация

В создании системы-112 принимают участие федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления, а также организации, в ведении или во владении которых находятся сети газораспределения и газоснабжения и соответствующие ДДС, операторы связи. Схема взаимодействия органов и организаций, участвующих в создании и функционировании системы-112 в крае, выстроена в соответствии с законодательством и представлена ниже.



Согласно п. 22 Положения о системе-112 органы исполнительной власти субъектов РФ наделены 10 полномочиями, в том числе: по организации разработки проектной документации и проведения работ по созданию системы-112, по организации взаимодействия подведомственных ДДС с операторским персоналом системы-112, по организации и обеспечению опытной эксплуатации, государственных испытаний и эксплуатации системы-112, по планированию и осуществлению развития системы-112.

В соответствии с п. 2 Методических материалов МЧС России для обеспечения координации работ по развертыванию системы-112 на территории субъекта РФ, для оперативного решения возникающих вопросов создается межведомственная рабочая группа.

Распоряжением Правительства края от 04.06.2015 № 490-р создана рабочая группа для разработки предложений по созданию на территории края системы-112 (далее – Межведомственная рабочая группа) под председательством заместителя председателя Правительства края, в состав включены представители территориальных подразделений МЧС России, МВД России, ФСБ России, органов исполнительной власти края, краевых учреждений, АО «Красноярсккрайгаз», администрации г. Красноярска (всего 21 человек).

Вопреки положениям п. 2 Методических материалов МЧС России органами исполнительной власти края не принят нормативный правовой акт об организации работы Межведомственной рабочей группы, в связи с чем не определены перечень вопросов, которые правомочна рассматривать группа, порядок и периодичность проводимых заседаний, порядок принятия решений и их исполнения.

Отсутствие документа, регламентирующего порядок работы Межведомственной рабочей группы, не способствовало эффективности ее деятельности, обеспечению надлежащей межведомственной координации органов и организаций, участвующих в создании и эксплуатации системы-112. В частности, установлено, что реализованы не все задачи, возложенные на Межведомственную рабочую группу пунктом 2 Методических материалов МЧС России (не осуществлялось: рассмотрение концепции создания системы-112; определение места размещения ЦОВ, РЦОВ; согласование соглашений об информационном взаимодействии, регламентов обмена различными видами информации между системой-112 и ЕДДС, ДДС, другими регионами).

Кроме того, состав Межведомственной рабочей группы требует актуализации в части наименований органа исполнительной власти края и управления, которые не в полной мере соответствуют Указу Губернатора края от 22.10.2018 № 272-уг³⁵, и сведений о членах группы (фамилия, имя, отчество), замещающих должности: руководителя управления информатизации и связи администрации г. Красноярска, заместителя Главы города-руководителя департамента общественной безопасности администрации г. Красноярска, министра здравоохранения края, заместителя руководителя КГКУ «ЦИТ», руководителя главного управления по гражданской обороне, чрезвычайным ситуациям и пожарной безопасности администрации г. Красноярска, начальника отделения оперативного отдела муниципального управления МВД России «Красноярское».

На основании распоряжений Правительства края от 05.07.2013 № 476-р, от 10.03.2016 № 175-р министерство информатизации и связи края, а в настоящее

³⁵ «О структуре органов исполнительной власти Красноярского края».

время – министерство цифрового развития края определено уполномоченным органом исполнительной власти края³⁶ по обеспечению создания, эксплуатации и развития системы-112.

К компетенции Министерства в соответствии с п.п. 3.2, 3.7 Положения о Министерстве³⁷ относится подготовка и представление Губернатору края, в Правительство края предложений по нормативному регулированию в областях связи, информационных технологий, а также осуществление создания системы-112, обеспечение ее эксплуатации и развития. При этом объем полномочий Министерства в рассматриваемой сфере не конкретизирован, а именно: не указан перечень конкретных действий, которые обязано осуществлять Министерство. Кроме того, Министерство является ответственным исполнителем мероприятия по созданию системы-112 в крае, а также главным распорядителем бюджетных средств (осуществляет планирование расходов на реализацию указанного мероприятия, а также определение плановых значений показателей результативности).

Непосредственно в реализации полномочий по созданию системы-112 в Министерстве задействован только главный специалист по мобилизационной работе, находящийся в прямом подчинении у министра³⁸. В должностных обязанностях заместителей министра, а также в положениях об отделах Министерства не закреплены вопросы создания, обеспечения эксплуатации и развития системы-112. Между тем, указанное не может не влиять на качество осуществления Министерством полномочий в рассматриваемой сфере, поскольку объективно решение разноплановых вопросов в сфере создания системы-112 в крае (правового, финансового, технического характера) не может быть реализовано лишь одним сотрудником Министерства.

Получателем бюджетных средств на создание системы-112 и государственным заказчиком с 2017 года является КГКУ «ЦИТ», созданное в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти края в сферах развития информационных технологий, телекоммуникационной инфраструктуры и услуг связи. При этом в устав КГКУ «ЦИТ» цель по созданию системы-112, обеспечению ее эксплуатации и развития включена только 29.04.2020. Необходимо отметить, что ни уставом КГКУ «ЦИТ», ни иными правовыми актами не определено, какие именно полномочия осуществляются учреждением для реализации вышеуказанной цели. В структуре КГКУ «ЦИТ» сформировано самостоятельное подразделение – Служба «Центр обработки вызовов службы 112» (штатная численность 93 единицы), которое находится в подчинении заместителя руководителя учреждения – руководителя

³⁶ В 2016 году согласно распоряжению Правительства края от 10.03.2016 № 175-р уполномоченным органом исполнительной власти края по обеспечению создания, эксплуатации и развития системы-112 определено агентство информатизации и связи края, которое в соответствии с Указом Губернатора края от 22.10.2018 № 272-уг преобразовано в министерство цифрового развития края.

³⁷ Утверждено постановлением Правительства края от 25.12.2018 № 768-п.

³⁸ Письмо Министерства от 14.01.2021 № 73-014.

Службы «Центр обработки вызовов службы 112» и осуществляет организацию вызова экстренных оперативных служб края по принципу «одного окна», а также комплекса мер, обеспечивающих ускорение реагирования и улучшение взаимодействия экстренных оперативных служб при вызовах (сообщениях о происшествиях).

Организация профессионального обучения персонала, обеспечивающего функционирование системы-112, возложена на КГКОУ ДПО «Учебно-методический центр по ГО, ЧС и ПБ края», находящееся в ведении агентства по гражданской обороне, чрезвычайным ситуациям и пожарной безопасности края (далее – Агентство по гражданской обороне)³⁹. По информации Агентства по гражданской обороне в 2019-2020 годах прошли подготовку 266 операторов ЕДДС, 327 сотрудников ДДС системы-112, а также 32 оператора ЦОВ (сотрудники КГКУ «ЦИТ»).

ГУ МЧС России по краю, ГУ МВД России по краю, министерством здравоохранения края, УФСБ России по краю, АО «Красноярсккрайгаз» осуществляется обеспечение деятельности подведомственных им, соответственно, ДДС 01 и Центра управления в кризисных ситуациях ГУ МЧС России по краю, ДДС 02, ДДС 03, ДДС «Антитеррор», ДДС 04.

По данным Агентства по гражданской обороне на территории 61 муниципального образования края создано 54 единых дежурно-диспетчерских службы, 7 из которых являются межмуниципальными.

Согласно Положению о ЕДДС муниципального образования⁴⁰ на базе единой дежурно-диспетчерской службы муниципального образования разворачивается система-112, осуществляется прием вызовов (сообщений) о происшествиях, регистрация и документирование всех входящих и исходящих сообщений, вызовов от населения, организация реагирования на вызовы, поступающие через единый номер «112», и контроль результатов реагирования. Финансирование создания и деятельности ЕДДС муниципального образования осуществляется за счет средств местного бюджета. При вводе в эксплуатацию системы-112 в состав оперативной дежурной смены ЕДДС также входит операторский персонал (диспетчеры) системы-112, количество которых определяется, исходя из количества населения в муниципальном образовании, средней продолжительности обработки звонка и количества звонков в сутки.

В настоящее время КГКУ «ЦИТ» запрошена информация о необходимой численности ЕДДС с учетом эксплуатации системы-112.

Вполне возможно, что после ввода в промышленную эксплуатацию системы-112 на территории всего края, а также вступления в силу с 01.06.2021

³⁹ Согласно п.2.4 Устава учреждение реализует утверждаемые в установленном порядке дополнительные профессиональные программы повышения квалификации персонала ДДС в рамках функционирования системы -112.

⁴⁰ Утверждено протоколом заседания Правительственной комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности от 28.08.2015 № 7.

ГОСТ Р 22.7.01-2021 «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Единая дежурно-диспетчерская служба. Основные положения»⁴¹ потребуются дополнительные сотрудники в ЕДДС муниципальных образований. Более того, поскольку вышеуказанным ГОСТ Р 22.7.01-2021 в качестве квалификационных требований к оперативному дежурному ЕДДС будут предъявляться требования о наличии только высшего образования, то возможны риски неукомплектованности штатной численностью ЕДДС, учитывая общую нехватку квалифицированных кадров в муниципалитетах, что в свою очередь может повлиять на качество работы системы-112 в крае. При этом ни органами исполнительной власти края, ни КГКУ «ЦИТ» не оценивалась возможность местных бюджетов с учетом новых условий обеспечить финансирование ЕДДС на требуемом уровне, в том числе функционирование системы-112.

Этапы создания системы-112 в крае и их ресурсное обеспечение

Согласно п. 10 Положения о системе-112, Методическим материалам МЧС России создание системы-112 в субъектах РФ осуществляется в несколько этапов. После организационно-технического, о котором указывалось ранее, следуют этапы: проектирование, развертывание, опытная эксплуатация, государственные испытания, ввод и использование номера «112» при промышленной эксплуатации системы-112.

1 этап. Проектирование создания системы-112

В соответствии с п. 5 Методических материалов МЧС России основными документами, определяющими структуру и функциональность системы-112, создаваемой в субъекте РФ, являются: техническое задание на разработку технического проекта системы-112; концепция создания системы-112 в субъекте РФ; технический проект системы-112; проектно-сметная документация; системный проект телекоммуникационной подсистемы системы-112 субъекта РФ.

В соответствии с п. 19 Положения о системе-112 МЧС России согласовывает техническое задание на проектирование системы-112 и создаваемую в соответствии с указанным техническим заданием проектно-техническую документацию на создание и эксплуатацию системы-112. После получения положительного заключения МЧС России все требования технического задания на проектирование системы-112 в обязательном порядке учитываются при разработке технического проекта системы-112 субъекта РФ (п. 3 Методических материалов МЧС России). При необходимости внесения изменений в уже согласованное с МЧС России техническое задание на проектирование системы-112 процесс согласования проводится заново (п. 3.5 Методических материалов МЧС России).

В рамках I этапа в 2013 году разработано техническое задание на разработку проектной документации для построения системы-112 на базе ЕДДС муниципальных образований края, которое утверждено первым

⁴¹ Утвержден приказом Росстандарта от 27.01.2021 № 25-ст.

заместителем Губернатора края – председателем Правительства края 30.12.2013 (согласовано с МЧС России 05.03.2014, далее - Техническое задание 2013 года).

Согласно Техническому заданию организационная структура системы-112 в крае должна строиться по территориально-распределительному принципу в соответствии с организационной структурой ЕДДС края и состоять из центра обработки вызовов, резервного ЦОВ, ЦОВ, развернутого на базе ЕДДС г. Норильска (ДЦОВ), ЕДДС, ДДС (далее – объекты системы-112).

Технический проект построения системы-112 на территории края утвержден протоколом заседания Межведомственной рабочей группы от 27.03.2014 № 3 (согласован с МЧС России 29.07.2014, далее – Технический проект 2013 года). При этом в нарушение п. 3 Методических материалов МЧС России, раздела 1 договора от 22.10.2013 № ЭП-5 на разработку технического проекта построения системы-112, Технического задания 2013 года Технический проект 2013 года не содержал сметную документацию, расчета затрат на техническое обслуживание системы-112, в связи с чем не представляется возможным достоверно определить стоимость создания системы-112 по этому проекту.

Системный проект телекоммуникационной подсистемы системы-112 края разработан ОАО «Ростелеком» по заказу Министерства связи и массовых коммуникаций РФ и направлен в адрес Правительства края в мае 2015 года.

Техническое задание и Технический проект 2013 года трижды корректировались:

в 2015 году – в связи с изменением нормативно-правовых актов и методических рекомендаций МЧС России, уточнением местоположения ЦОВ и ДДС, участвующих в процессе обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112», необходимостью интеграции системы-112 с существующей вычислительной и телекоммуникационной инфраструктурой Комплексной автоматизированной системы «Безопасный город» (далее – КАС «Безопасный город»);

в 2018 году – учтена интеграция программно-технического комплекса ЦОВ с существующей автоматизированной информационной системой (далее – АИС) ДДС 02 (автоматизированная система дежурных частей полиции) и АИС ДДС 03 (автоматизированная система диспетчерской службы скорой медицинской помощи – ПК АДИС);

в 2020 году – предусмотрены проектные решения по созданию ДЦОВ в г. Норильске и РЦОВ в г. Красноярске, корректировка адреса ЦОВ г. Красноярска с ул. Карла Маркса, 246 на ул. Брянская 23; корректировка проекта в части описания развернутой интеграции системы-112 с ПК АДИС по краю; актуализацию адресов размещения оборудования системы-112, адресов расположения ЕДДС, ДДС экстренных оперативных служб и др.

В целом на разработку и корректировку Технического проекта (в 2013, 2015, 2020 годах) из краевого бюджета израсходовано 24 074,5 тыс. рублей.

Несмотря на положение Методических материалов МЧС России об обязательном учете при разработке технического проекта системы-112 всех требований согласованного с МЧС России технического задания на проектирование системы-112, технические проекты 2013, 2015, 2020 годов были разработаны, согласно актам выполненных работ, до согласования технических заданий соответствующих годов с МЧС России. Так, Технический проект 2013 года разработан 25.12.2013, а Техническое задание 2013 года согласовано с МЧС России на два месяца позже, – 05.03.2014. Техническое задание 2020 года на момент проверки не согласовано с МЧС России, хотя Технический проект разработан 15.12.2020.

Проверкой установлено, что в нарушение вышеуказанного положения Методических материалов МЧС России в отдельных технических проектах учтены не все условия технических заданий, при этом выполненные работы по разработке проектов приняты без замечаний. К примеру, в нарушение п. 3 Методических материалов МЧС России, условий Технического задания 2018 года в Техническом проекте 2018 года отсутствуют сведения об интеграции с автоматизированной системой диспетчерской службы скорой медицинской помощи ПК АДИС в г. Красноярске.

Информация о количестве объектов системы-112, в которых планировалась установка АРМ в соответствии с Техническими проектами 2013, 2015, 2018, 2020 годов, а также о средствах, необходимых для создания системы-112 в соответствии со сводными сметными расчетами, предусмотренными в Технических проектах 2015, 2018, 2020 годов, представлена в таблице.

Наименование работ / показателя	Технический проект 2013 года	Технический проект 2015 года	Технический проект 2018 года	Технический проект 2020 года
Количество объектов в системе-112, шт.	339	279	236	238
Количество АРМ, шт.	479	413	252	212
Стоимость работ, тыс. рублей	сводный сметный расчет отсутствует	984 999,9	520 671,0	349 758,6

По данным КГКУ «ЦИТ» в процессе создания системы-112 сокращалось количество объектов, взаимодействие которых планировалось обеспечить, поскольку определялись ЕДДС и ДДС, фактически принимающие вызовы от населения. С учетом изложенного, в сравнении с Техническим проектом 2013 года количество АРМ, планируемых к установке по Техническому проекту 2018 года, сократилось в 1,9 раз, а по Техническому проекту 2020 года в 2,3 раза.

В результате сокращения количества планируемых к установке АРМ, а также исключения расходов на строительный контроль и непредвиденные затраты потребность в средствах для создания системы-112, согласно Техническому проекту 2020 года, снизилась в 2,8 раза по сравнению с Техническим проектом 2015 года.

Вместе с тем неоднократная корректировка проектной документации по созданию системы-112 свидетельствует о низком качестве изначальной проработки проектных решений.

2 этап. Развертывание системы–112 (поэтапное)

В соответствии с Методическими материалами МЧС России работы по развертыванию выполняются в две очереди.

В первую очередь в 2016 году за счет средств федерального бюджета, выделенных краю в соответствии с соглашением от 10.07.2016 № 23/112 в рамках Федеральной целевой программы, и краевого бюджета выполнены работы по созданию ЦОВ системы-112 в г. Красноярске, введен в эксплуатацию программно-технический комплекс ЦОВ, осуществлена интеграция программно-технического комплекса ЦОВ и АИС ДДС 02.

В период 2017-2020 годов осуществляется приобретение оборудования, программного обеспечения в целях создания системы-112, а также интеграция информационных систем с системой-112.

В рамках второй очереди созданы сегменты сети системы-112 вначале в 5 муниципальных образованиях края (ЗАТО г. Железногорск, гг. Дивногорск, Сосновоборск, Березовский и Емельяновский районы, – акт приема в опытную эксплуатацию от 26.07.2019), затем на территории оставшихся 47 муниципальных образований (акт приема в опытную эксплуатацию от 18.10.2019), произведено оснащение ЕДДС и ДДС комплексами средств автоматизации, а также подготовка персонала системы-112.

При этом предусмотренный к созданию в рамках второй очереди резервный ЦОВ до 2021 года не был создан, во время проведения проверки проводились монтажные и пуско-наладочные работы.

3 этап. Опытная эксплуатация развернутой системы-112

Постановлением Правительства края от 08.12.2016 № 625-п⁴² создана межведомственная комиссия по проведению предварительных испытаний сегмента системы-112, развернутого в г. Красноярске, которой проведены предварительные испытания названного сегмента. По результатам 15.12.2016 подписан акт приемки в опытную эксплуатацию сегмента системы-112, развернутого в административном центре края, 05.07.2017 получено письмо от Минкомсвязи России от 05.07.2017 № ДА-П19-062-15842 об организации маршрутизации вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112» на территории г. Красноярска.

Однако при проведении в сентябре 2017 года представителями МЧС России и Минкомсвязи России проверок готовности к проведению государственных приемочных испытаний сегмента системы-112 в г. Красноярске выявлены недостатки, в том числе: не соответствие техническому проекту штатной

⁴² «О создании межведомственной комиссии по проведению предварительных испытаний сегмента системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру "112", развернутого в административном центре Красноярского края – г. Красноярске».

численности персонала ЦОВ, отсутствие в штате психологов и переводчиков; отсутствие интеграции системы-112 с ведомственными информационными системами ДДС экстренных оперативных служб; отсутствие резервного ЦОВ, а также подсистемы информационной безопасности и др.

В связи с неустранимостью недостатков в полном объеме по итогам указанных проверок Минкомсвязью России принято решение об отзыве номера «112» в г. Красноярске и письмом от 03.10.2017 № ДА-П19-062-23537 дано поручение операторам связи об изменении схемы маршрутизации вызовов по единому номеру «112».

Вышеуказанные замечания устранялись в течение года и письмом Минкомсвязи России от 11.12.2018 № ОИ-П19-070-28887 возобновлена организация маршрутизации вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112» на этапе опытной эксплуатации на территории г. Красноярска.

Между тем, согласно п. 5.4 Методических материалов МЧС России в течение одного года после получения субъектом РФ субсидии из федерального бюджета на создание основного ЦОВ в административном центре субъекта РФ (Красноярский край получил ее в 2016 году) должны быть проведены государственные испытания сегмента системы-112 первой очереди (объектов административного центра субъекта РФ), которые являются этапом, следующим за этапом опытной эксплуатации.

В нарушение вышеприведенного положения Методических материалов МЧС России государственные испытания сегмента системы-112 первой очереди (в г. Красноярске) в 2017 году не проводились (проведены в 2019 году).

В июле-августе 2019 года проведены предварительные испытания, и принят в опытную эксплуатацию сегмент сети системы-112, развернутый в пяти муниципальных образованиях края (ЗАТО г. Железногорск, гг. Дивногорск, Сосновоборск, Березовский и Емельяновский районы).

В сентябре – декабре 2019 года проведены предварительные испытания сегмента сети системы-112, развернутого на территории оставшихся 47 муниципальных образований края, по результатам которых указанный сегмент принят в опытную эксплуатацию, и 13.12.2019 подписан акт о завершении опытной эксплуатации и допуске системы-112 Красноярского края к приемочным испытаниям. Опытная эксплуатация системы-112 проведена на территории 53 муниципальных образований Красноярского края (с учетом того, что в крае действуют 7 межмуниципальных ЕДДС – охвачены территории всех муниципальных образований края).

4 этап. Государственные испытания развернутой в крае системы-112

Приказом Министерства от 13.12.2019 № 73-39-2019 сформирована приемочная комиссия для проведения государственных приемочных испытаний развернутой в крае системы-112.

По результатам проведения государственных приемочных испытаний 20.12.2019 подписан акт, согласно которому результаты государственных

испытаний признаны в целом успешными, система-112 края рекомендована к приему в постоянную эксплуатацию, до ввода в постоянную эксплуатацию предложено продолжить опытную эксплуатацию и выполнить рекомендации государственной комиссии, изложенные в Приложении № 1 к акту не позднее 24.12.2021. В рекомендациях комиссии отмечена необходимость, в частности, обеспечения выполнения требований о защите информации; обеспечения интеграции с информационными системами ДДС; завершения обучения персонала ЦОВ, ЕДДС и ДДС; согласования технического проекта с МЧС России, его актуализация; создания РЦОВ, ДЦОВ; увеличения штатной численности операторского состава ЦОВ, операторов ЕДДС в соответствии с требованиями технического проекта; наличия и использования единого геоинформационного набора данных с необходимым уровнем детализации и регулярным обновлением.

На выполнение рекомендаций потребовалось более года. Согласно акту проверки выполнения рекомендаций по итогам государственных приемочных испытаний развернутой в крае системы-112 от 25.05.2021 все мероприятия выполнены, система-112 края рекомендована к приему в постоянную эксплуатацию.

Необходимо отметить, что работы по созданию системы-112 осуществлялись с нарушением последовательности этапов, определенных в п. 10 Положения о системе-112. Так, государственный контракт на оказание услуг по интеграции (сопряжению) ЦОВ на территории края с программным комплексом автоматизации диспетчерской службы станции скорой медицинской помощи ПК АДИС на сумму 3 000,0 тыс. рублей заключен 03.12.2018, а выполнение указанных работ включено в Технический проект 15.12.2020, то есть этап развертывания фактически предшествовал в этой части этапу проектирования. Аналогичные нарушения были допущены при заключении контрактов от 13.11.2019 № 290/19 на сумму 4 740,0 тыс. рублей, от 15.07.2020 № 139/20 на сумму 300,0 тыс. рублей, от 02.11.2020 № 226/20 на сумму 2 607,7 тыс. рублей, от 24.04.2020 № 85/20 на сумму 427,0 тыс. рублей, от 01.09.2020 № 179/20 на сумму 4 825,0 тыс. рублей.

Таким образом, нередко изменения в Технический проект вносились в целях его приведения в соответствие с уже фактически сложившимися условиями (уже произведенной интеграцией с ПК АДИС, Енисей ГИС, наименованиями и количеством фактически приобретенного оборудования).

Средства на создание системы-112 в крае предусматривались с 2013 года, в том числе в 2016 году из федерального бюджета в рамках Федеральной целевой программы. Информация об объеме предусмотренных и профинансированных средств на создание системы-112, ее эксплуатацию представлена в таблице.

Год	Источник средств	Утверждено, тыс. рублей	Исполнено, тыс. рублей	%
2013	краевой бюджет	112,6	16,6	14,7
2014	краевой бюджет	20 607,0	96,0	0,5
2015	краевой бюджет	20 511,0	20 480,0	99,8
2016	итого, в том числе:	24 524,7	24 402,1	99,5
	федеральный бюджет	18 524,7	18 524,7	100,0
	краевой бюджет	6 000,0	5 877,4	98,0

Год	Источник средств	Утверждено, тыс. рублей	Исполнено, тыс. рублей	%
2017	краевой бюджет	30 488,1	572,7	1,9
2018	краевой бюджет	80 475,5	80 046,0	99,5
2019	краевой бюджет	80 000,0	79 149,7	98,9
2020	краевой бюджет	133 520,0	133 031,6	99,6
всего	итого, в том числе:	390 238,9	337 794,7	86,6
	федеральный бюджет	18 524,7	18 524,7	100,0
	краевой бюджет	371 714,2	319 270,0	85,9

Общий объем финансирования мероприятий по созданию системы-112, начиная с 2013 года составил 337,8 млн рублей, из них: за счет федерального бюджета – 18,5 млн рублей, что составляет 5,6% от общего объема финансирования, за счет краевого бюджета – 319,3 млн рублей, или 94,5%. Таким образом, основная доля ассигнований была выделена из краевого бюджета.

Предусмотренные на реализацию мероприятия по созданию системы-112 расходы исполнены на сумму 337,8 млн рублей, или на 86,6%. Низкий процент исполнения сложился ввиду низкого освоения бюджетных средств на начальном этапе создания системы-112 в крае (2013-2014 годы) и в 2017 году, когда средства в краевом бюджете были утверждены лишь к концу года.

Учитывая, что в настоящее время создание системы-112 в крае практически завершено и стоимость создания, согласно Техническому проекту 2020, составляет 349,8 млн рублей, то финансирование мероприятий по созданию системы-112 на территории края в сумме 337,8 млн рублей осуществлено в достаточном объеме.

Проверка использования бюджетных средств на соответствие требованиям законодательства

В проверяемый период средства краевого бюджета на создание системы-112 предусматривались в рамках мероприятия «Создание системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112», обеспечение ее эксплуатации и развития» (далее – Мероприятие) подпрограммы «Использование информационно-коммуникационных технологий для обеспечения безопасности населения» (далее – Подпрограмма) государственной программы края «Развитие информационного общества» (далее – Госпрограмма)⁴³.

Министерством как главным распорядителем бюджетных средств и исполнителем Госпрограммы осуществляется финансирование расходов КГКУ «ЦИТ» в рамках исполнения бюджетной сметы в соответствии со ст. 161 Бюджетного кодекса РФ.

Согласно механизму реализации Подпрограммы КГКУ «ЦИТ» является получателем бюджетных средств и государственным заказчиком, осуществляющим закупки товаров, выполнение работ, оказание услуг в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

⁴³ Утверждена постановлением Правительства края от 30.09.2013 № 504-п.

Установлены следующие недостатки механизма реализации Мероприятия.

Госпрограмма не содержит задачи по созданию и развитию системы-112 в крае, ее создание запланировано в составе других задач в области создания информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, обеспечивающей безопасность населения края, что оказало негативное влияние на своевременность создания краем системы-112.

С 2017 года в Госпрограмме предусмотрено лишь одно мероприятие с наименованием «Создание системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112», обеспечение ее эксплуатации и развития», при этом не раскрывается перечень принимаемых мер в целях его реализации. Необходимая совокупность мероприятий, подлежащих финансированию в очередном финансовом году в целях обеспечения создания, эксплуатации и развития системы-112 в крае, не разработана.

Расходы по созданию системы-112 предусматриваются сметой КГКУ «ЦИТ». При этом в проверяемый период в течение финансового года более девяти раз вносились изменения в показатели бюджетной сметы учреждения, в том числе в части включения расходов, не предусмотренных изначально. Неоднократное перераспределение в течение года ассигнований по статьям затрат и направлениям расходов свидетельствует о недостаточно эффективном планировании бюджетных расходов.

Между тем, отсутствие планового финансирования конкретных мероприятий (заранее проработанных и запланированных) не способствовало своевременному завершению создания системы-112 в крае.

В нарушение п. 4.5 Порядка принятия решений о разработке государственных программ Красноярского края, их формирования и реализации⁴⁴ (далее – Порядок разработки госпрограмм), Приложения № 9 к указанному Порядку механизм реализации Подпрограммы не отражает порядок взаимодействия Министерства с КГКУ «ЦИТ», в том числе предоставление последним отчетов о реализации Мероприятия, достижении показателей результативности. Не определен также порядок осуществления текущего контроля Министерством за ходом исполнения Подпрограммы (не определены форма осуществления такого контроля, периодичность, требования к оформлению его результатов).

В Законе края о краевом бюджете на 2019 год⁴⁵ и Законе края о краевом бюджете на 2020 год⁴⁶ на создание системы-112, обеспечение ее эксплуатации и развития в рамках Госпрограммы утверждены средства, соответственно, в сумме 80,0 млн рублей и 133,5 млн рублей.

Необходимо отметить, что направляемая в проверяемый период Министерством в министерство финансов края при формировании проекта закона края о краевом бюджете на очередной финансовый год потребность в средствах

⁴⁴ Утвержден постановлением Правительства края от 01.08.2013 № 374-п.

⁴⁵ Закон края от 06.12.2018 № 6-2299 «О краевом бюджете на 2019 год и плановый период 2020-2021 годов».

⁴⁶ Закон края от 05.12.2019 № 8-3414 «О краевом бюджете на 2020 год и плановый период 2021-2022 годов».

на создание системы-112, обеспечение ее эксплуатации и развития, была утверждена в Законах края о бюджете на 2019 и 2020 годы в полном объеме (лишь на плановый период средства краевого бюджета не утверждались).

Информация о финансировании мероприятия по созданию системы-112, обеспечению ее эксплуатации и развития, а также освоении средств в 2019 – 2020 годах представлена в таблице.

Год	Утверждено, тыс. рублей	Профинансировано, тыс. рублей	% от утвержденных	Освоено, тыс. рублей	% от финансирования
2019 год	80 000,0	79 162,2	99,0	79 149,7	99,99
2020 год	133 520,0	133 042,5	99,6	133 031,6	99,99

В проверяемый период отмечается достаточно высокий процент финансирования и освоения бюджетных средств (99% и более). Неисполнение плановых назначений в незначительном размере обусловлено экономией, сложившейся по результатам проведенных конкурсных процедур.

На реализацию Мероприятия КГКУ «ЦИТ» в 2019 году заключено 19 государственных контрактов на общую сумму 79 158,5 тыс. рублей, из которых с ПАО «Ростелеком» – 6 на общую сумму 57 517,5 тыс. рублей (72,7% от общей суммы заключенных контрактов). В 2020 году заключено 42 государственных контракта на общую сумму 133 242,2 тыс. рублей, из которых с ПАО «Ростелеком» – 14 на общую сумму 116 332,7 тыс. рублей (87,3% от общей суммы заключенных контрактов).

В результате проверки расходования КГКУ «ЦИТ» в 2019-2020 годах средств краевого бюджета, предоставленных на создание, обеспечение эксплуатации и развития системы-112, установлено неправомерное использование средств в общей сумме 9 875,08 тыс. рублей. Кроме того, установлены недостатки при планировании и расходовании средств на общую сумму 38 779,0 тыс. рублей, создающие риск неэффективного расходования бюджетных средств (ст. 34 Бюджетного кодекса РФ).

Неправомерное использование бюджетных средств допущено, поскольку за счет средств, предназначенных на создание системы-112, приобретено оборудование, информационный продукт и предметы, не предусмотренные Техническим проектом на создание системы-112.

Согласно п. 5 Методических материалов МЧС России технический проект системы-112 является одним из основных документов, определяющих структуру и функциональность системы-112, создаваемой в субъекте РФ. Развертывание системы-112 на территории субъекта РФ, закупка и поставка оборудования осуществляется в соответствии с проектной документацией (п. 4 Методических материалов МЧС России).

Проверкой установлено, что без учета вышеприведенных положений и Технического проекта на создание системы-112 в крае были осуществлены расходы:

на сумму 109,68 тыс. рублей – на приобретение на основании государственного контракта от 20.10.2020 № 220/20 оборудования, не соответствующего Техническому проекту по наименованию, характеристике, количеству;

на сумму 9 582,5 тыс. рублей – на создание, модернизацию и развитие информационной системы информирования о чрезвычайных ситуациях и иных событиях на территории края (далее – ИС «Система оповещения 112»), которая не предусмотрена Техническим проектом. При этом цели создания ИС «Система оповещения 112» не в полной мере соответствуют целям и задачам создания системы-112, установленным п.п. 3, 4 Положения о системе-112. В нарушение Методических материалов МЧС России (Приложение 9) созданная ИС «Система оповещения 112» не предусматривает консультативного обслуживания населения (не обеспечена возможность пользователю самостоятельно получить консультативную помощь, в том числе о необходимых действиях для обеспечения безопасности жизнедеятельности в разных чрезвычайных ситуациях);

на сумму 182,9 тыс. рублей – на покупку форменной одежды, тонометра, кипятильника, смартфона, что не предусмотрено Техническим проектом. Приобретение указанных вещей является в соответствии со ст.ст. 22, 212 Трудового кодекса РФ обязанностью работодателя по обеспечению работников мягким инвентарем и основными средствами для осуществления ими возложенных на них функций. Финансируются такие расходы в рамках мероприятия «Обеспечение деятельности (оказание услуг) подведомственных учреждений» подпрограммы «Обеспечение реализации Госпрограммы и прочие мероприятия» Госпрограммы, которое включает обеспечение выполнения функций казенных учреждений, в том числе прочие закупки товаров, работ и услуг. Соответственно, вышеуказанные расходы должны были осуществляться за счет финансирования текущей деятельности КГКУ «ЦИТ».

Следующие расходы содержат риск неэффективного использования бюджетных средств:

667,7 тыс. рублей использовано на приобретение и установку на основании государственного контракта от 19.12.2018 оборудования (АРМ) для подключения ДДС 03, расположенной в г. Красноярске на пр. Metallургов, 2к к существующему ЦОВ системы-112 при обеспеченном за счет средств краевого бюджета на основании государственного контракта от 03.12.2018 взаимодействии указанного ДДС 03 с системой-112, в связи с выполненной интеграцией ЦОВ системы-112 с автоматизированной системой диспетчерской службы скорой медицинской помощи ПК АДИС. Несмотря на полученную КГКУ «ЦИТ» информацию от КГБУЗ «Красноярская станция скорой медицинской помощи» об отсутствии необходимости размещения оборудования системы-112 в Красноярской станции скорой медицинской помощи в связи с вводом в эксплуатацию результата интеграции ПК АДИС с системой-112, выполнены работы по установке АРМ в ДДС 03, расположенную в г. Красноярске, пр. Metallургов, 2к. При этом через один день после установки указанное оборудование было перемещено в станцию скорой медицинской помощи г. Норильска;

38 111,3 тыс. рублей, из которых 8 501,3 тыс. рублей израсходовано на разработку проектно-сметной документации капитального ремонта помещений по адресу: г. Красноярск, ул. Брянская, 23, и 29 610,0 тыс. рублей, – предусмотрено сметой КГКУ «ЦИТ» в 2021 году на проведение работ по капитальному ремонту указанных помещений.

Техническим проектом 2020 предусмотрено размещение ЦОВ системы-112 г. Красноярска по адресу: г. Красноярск, ул. Брянская, 23. Согласно выписке из реестра государственного имущества края помещения общей площадью 5 722,6 кв. м в здании по адресу: г. Красноярск, ул. Брянская, д. 23, стр. 1 закреплены на праве оперативного управления за КГКУ «ЦИТ».

В настоящее время учреждением используется 30,5% от общей площади указанного здания (1 749,4 кв. м). 69,5% находятся в безвозмездном пользовании ГУ МВД России по Красноярскому краю, МО МВД России «Красноярское», Красноярской региональной общественной организации ветеранов безопасности дорожного движения «Забота» (всего 3 973,2 кв. м) на основании договоров безвозмездного пользования, заключенных на 5 лет или до 2022-2025 годов (за исключением одного договора).

Несмотря на наличие на праве оперативного управления помещений по ул. Брянской, д. 23, стр. 1, не занятых структурными подразделениями КГКУ «ЦИТ», Центр обработки вызовов службы-112 г. Красноярска и Резервный центр обработки вызовов службы-112 располагаются на арендованных КГКУ «ЦИТ» у ПАО «Ростелеком» площадях. Так, затраты на арендную плату в связи с размещением Центра обработки вызовов службы-112 по адресу: г. Красноярск, ул. Карла Маркса, 246 составляют 1 163,3 тыс. рублей в год.

В 2020 году в рамках исполнения государственного контракта от 24.04.2020 № 84/20 за счет средств краевого бюджета в размере 8 501,3 тыс. рублей разработана проектно-сметная документация по капитальному ремонту помещений в здании по адресу: г. Красноярск, ул. Брянская, 23, стр. 1 (1 967,5 кв. м), в том числе в целях размещения ЦОВ службы-112 г. Красноярска. В проекте учтены все технологические особенности работы технического персонала и операторов службы-112 в круглосуточном режиме. Бюджетной сметой КГКУ «ЦИТ» на 2021 год и плановый период 2022-2023 годов запланированы средства на работы по капитальному ремонту помещений по адресу: г. Красноярск, ул. Брянская, 23 в сумме 122 384,0 тыс. рублей, в том числе: на 2021 год – 29 610,0 тыс. рублей, на 2022 год – 92 774,0 тыс. рублей. На момент проведения контрольного мероприятия работы по капитальному ремонту вышеуказанных помещений не начинались.

Учитывая отсутствие возможности проведения капитального ремонта помещений по адресу: г. Красноярск, ул. Брянская, 23 в целях размещения там ЦОВ системы-112 г. Красноярска, поскольку они заняты подразделениями ГУ МВД России по Красноярскому краю до 2022 – 2025 годов, то существует риск неэффективного использования бюджетных средств, израсходованных

на разработку проектно-сметной документации и предусмотренных в 2021 году на проведение работ по капитальному ремонту в общей сумме 38 111,3 тыс. рублей.

В ходе проверки также установлено, что приобретенное в рамках Мероприятия оборудование размещено на основании договоров безвозмездного размещения оборудования, заключенных КГКУ «ЦИТ» с ЕДДС, ДДС 03, ДДС 04. При этом в названных договорах не определен порядок использования оборудования в целях функционирования системы-112 (не указаны лица, имеющие право его использования (к примеру, лица, прошедшие необходимое обучение), а также порядок согласования допуска сотрудников к работе на нем). Более того, у КГКУ «ЦИТ» отсутствует информация о сотрудниках ЕДДС, ДДС, осуществляющих работу на поставленном за счет средств краевого бюджета оборудовании системы-112. Указанное создает риски необеспечения сохранности и работоспособности оборудования. Кроме того, не исключена возможность работы на оборудовании сотрудников, не прошедших обучение по программе повышения квалификации персонала в рамках функционирования системы-112 (в частности, указанное было выявлено в ходе выездной проверки в ЕДДС г. Сосновоборска 25.03.2021).

Оценка эффективности использования бюджетных средств, степень готовности системы-112 на территории края

Выявлены недостатки в системе показателей Госпрограммы, которые не в полной мере взаимосвязаны с Мероприятием по созданию системы-112, реализуемым в рамках Госпрограммы, и не позволяют объективно оценить прогресс в достижении задачи по созданию системы-112 в крае.

В нарушение п. 4.4 Порядка разработки госпрограмм целевые показатели Госпрограммы («доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме», «доля массовых социально-значимых услуг, доступных в электронном виде») не отражают специфику одной из основных задач Госпрограммы, – создание информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, обеспечивающей безопасность населения края, для решения которой предусмотрена реализация Мероприятия по созданию системы-112.

При утверждении Госпрограммы на 2020 год не был предусмотрен показатель результативности по Мероприятию, предусматривающему создание, эксплуатацию и развитие системы-112, что не соответствует п. 1.7 Порядка разработки госпрограмм, Приложению № 9 к названному Порядку. Такой показатель был включен в Госпрограмму в апреле 2020 года.

Утвержденные в Госпрограмме показатели результативности, непосредственно характеризующие достижение цели создания системы-112, которые по наименованию аналогичны ожидаемому результату от реализации Мероприятия, их значения и фактическое исполнение в 2019-2020 годах, приведены в таблице.

Редакция Госпрограммы	Показатель результативности/ ожидаемый непосредственный результат	Значения показателя	
		план	факт
2019 год			
от 02.10.2018 № 580-п, вступает в силу с 01.01.2019	Доля ДДС системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112», оснащенных программно-техническим комплексом в крае	100%	100%
2020 год			
от 28.04.2020 № 304-п от 20.10.2020 № 736-п	Степень готовности системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112» на территории края	68% 80%	68% 81,7%

В качестве источника информации вышеназванных показателей указана ведомственная статистика Министерства. При этом методики порядка расчета значений показателей во исполнение п. 4.4 Порядка разработки госпрограмм утверждены значительно позже включения показателей в Госпрограмму (спустя более 9 месяцев).

Установлено, что показатель результативности «степень готовности системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112» на территории края» на самом деле не отражает степень готовности системы-112 в крае, поскольку, согласно приведенному Министерством порядку его расчета, показывает лишь степень использования бюджетных средств.

Указанные недостатки осложняют проведение оценки эффективности использования бюджетных средств.

Несмотря на достижение показателей результативности, говорить о достижении конечных результатов реализации Мероприятия Госпрограммы пока рано в виду того, что развернутая в крае система-112 работает не в полном объеме.

Работы по созданию в крае системы-112 ведутся уже десятый год (начиная с 2012 года), при этом предусмотренные Постановлением Правительства РФ № 958 рекомендации по завершению к 2017 году создания системы-112 в субъектах РФ не исполнены.

Низкая степень выполнения Мероприятия является, в том числе, результатом недостаточной проработки Госпрограммы, механизма реализации Мероприятия по созданию системы-112 в крае, системы показателей, и отсутствия надлежащего текущего контроля со стороны Министерства за ходом выполнения Мероприятия.

Ежегодно, начиная с 2014 года, в краевом бюджете предусматривались средства на создание системы-112 от 20,0 до 133,0 млн рублей. Проверка показала, что зависимость окончания работ по созданию системы-112 в крае не связана напрямую лишь с объемами финансирования, что свидетельствует о наличии проблем нефинансового характера (технических, организационных и т.д.). Указанное подтверждается неоднократными корректировками технического проекта на создание системы-112 в крае, наличием многочисленных замечаний по итогам предварительных испытаний и приемки в опытную эксплуатацию сегментов системы-112, длительное не устранение которых в 2017 году повлекло отзыв номера «112» в г. Красноярске практически на год, а также выданными

по результатам государственных приемочных испытаний рекомендациями, которые требовалось выполнить до ввода в постоянную эксплуатацию.

По информации КГКУ «ЦИТ» в настоящее время вызовы на единый номер «112», поступающие с территории г. Красноярска, принимаются и обрабатываются операторским персоналом ЦОВ, организованного на базе КГКУ «ЦИТ», а вызовы, поступающие с территории края, принимаются и обрабатываются диспетчерским персоналом ЕДДС.

В системе-112 функционируют 180 АРМ, из них 65 ведомственных АРМ (функционируют посредством интеграции информационных систем), 115 АРМ являются собственностью края. Подключение и настройка АРМ, работающих в системе-112, выполнены посредством: единой сети передачи данных органов власти края (всего 122 канала); каналов связи Красноярского краевого медицинского информационно-аналитического центра (в 54 точках ДДС-03); сети связи сотовых операторов края (в 4 ДДС).

В рамках обеспечения информационного взаимодействия при решении задач по системе-112 между экстренными службами края выполнены интеграции со следующими системами: специализированным программным обеспечением АДИС подразделений скорой медицинской помощи (результат интеграции в г. Красноярске используется с 2019 года, а с февраля 2021 года используется на всей территории края); сервисом обеспечения деятельности дежурных частей единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД РФ на территории края (результат интеграции находится в постоянной эксплуатации с февраля 2020 года); программным обеспечением автоматизированной системы дежурных частей «Автоматизированная система дежурных частей полиции», которая наряду с Сервисом обеспечения деятельности дежурных частей единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России эксплуатируется на территории г. Красноярска и является элементом КАС «Безопасный город»; специализированным программным обеспечением «Многоуровневая навигационно-информационная система Глобальной навигационной спутниковой системы» (МНИС ГЛОНАСС) МЧС России.

В соответствии со ст. 52 Федерального закона от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи» срок передачи операторами связи вызовов в систему-112 определяется приказом Минкомсвязи России в отношении каждого субъекта РФ. Выпуск приказа Минкомсвязи России о начале использования номера «112» на территории субъекта РФ производится после получения Минкомсвязи России от МЧС России заключения о целесообразности выдачи соответствующего разрешения (п. 7.3 Методических материалов МЧС России).

Учитывая, что все мероприятия, указанные в рекомендациях от 20.12.2019 по итогам государственных приемочных испытаний системы-112 выполнены, 26.05.2021 Министерством направлены необходимые документы в МЧС России для рассмотрения вопроса возможности принятия решения о переводе системы-112 края в постоянную эксплуатацию.

Выводы по результатам контрольного мероприятия

Практически отсутствует необходимая правовая база в области создания, эксплуатации и развития системы-112 на территории края. Органами исполнительной власти края не принят нормативный правовой акт, регулирующий указанные вопросы, закрепляющий функции и полномочия органов исполнительной власти края, а также формирующий соответствующее расходное обязательство.

В результате ненадлежащего правового регулирования отсутствует четкое разграничение полномочий между органами исполнительной власти края и организациями, участвующими в создании, обеспечении эксплуатации и развития системы-112, что в свою очередь влияет на качество осуществления ими своих функций в рассматриваемой сфере. Объем компетенций Министерства не конкретизирован и не разграничен с иными органами исполнительной власти края, а также КГКУ «ЦИТ».

Недостаточно проработан механизм координации действий органов исполнительной власти края с органами федерального уровня и местного самоуправления, а также организациями, участвующими в обеспечении создания и эксплуатации системы-112, что ведет к определенной разобщенности при создании системы-112, организации ее функционирования и использования. Не регламентирован порядок работы Межведомственной рабочей группы, в том числе принятия решений и их исполнения, что не способствует эффективности ее деятельности, обеспечению надлежащей межведомственной координации.

Органами исполнительной власти края не оценивались возможности местных бюджетов с учетом новых условий по финансовому обеспечению работы ЕДДС на требуемом уровне, в том числе функционирования системы-112, которая в ближайшее время будет введена в постоянную эксплуатацию на всей территории края.

В процессе создания системы-112 в крае техническое задание на проектирование системы и технический проект неоднократно корректировались, что свидетельствовало о низком качестве изначальной проработки проектных решений и не способствовало сокращению сроков создания системы в крае. Имели место нарушения последовательности установленных законодательством этапов ее создания, когда в технический проект вносились изменения в целях учета уже выполненных работ (поставленного оборудования, систем, оказанных услуг).

Начиная с 2013 года общий объем финансирования мероприятий по созданию системы-112 в крае, составил 337,8 млн рублей, при этом основная доля ассигнований, – 319,3 млн рублей (94,5%) выделена из краевого бюджета и 18,5 млн рублей – из федерального бюджета (5,6%).

Как показала проверка, зависимость окончания работ по созданию системы-112 в крае не связана напрямую лишь с объемами финансирования,

что свидетельствует о наличии проблем нефинансового характера (технических, организационных и т.д.).

С учетом стоимости создания системы-112 согласно Техническому проекту, успешного прохождения государственных приемочных испытаний, можно сделать вывод, что финансирование мероприятий по созданию системы-112 на территории края осуществлено в достаточном объеме. В отсутствие правового регулирования остается неопределенным, какие именно расходы подлежат финансированию из краевого бюджета в целях эксплуатации и развития системы-112.

Выявлены недостатки механизма реализации Подпрограммы в рассматриваемой части, который не предусматривает совокупность конкретных мероприятий, обеспечивающих создание, эксплуатацию и развитие системы-112 в крае, а также не отражает порядок взаимодействия Министерства с КГКУ «ЦИТ» и осуществления текущего контроля Министерством за расходованием бюджетных средств и достижением показателей результативности.

В 2019-2020 годах на создание, обеспечение эксплуатации и развития системы-112 профинансировано 212 204,7 тыс. рублей. Отмечается достаточно высокий процент финансирования и освоения бюджетных средств (99% и более).

Установлены нарушения положений правовых актов при использовании средств краевого бюджета, в связи с чем общая сумма неправомерных расходов составила 9 875,08 тыс. рублей. Кроме того, выявлены недостатки при планировании и расходовании средств на общую сумму 38 779,0 тыс. рублей, создающие риск неэффективного расходования бюджетных средств.

Отмечены недостатки в системе показателей Госпрограммы, которые не в полной мере взаимосвязаны с Мероприятием по созданию системы-112, реализуемым в рамках Госпрограммы, и не позволяют объективно оценить прогресс в достижении задачи по созданию системы-112 в крае.

Работы по созданию в крае системы-112 ведутся более 9 лет, рекомендации Правительства РФ по завершению к 2017 году создания системы-112 в субъектах РФ не исполнены.

Низкая степень выполнения Мероприятия является, в том числе, результатом недостаточной проработки Госпрограммы, механизма реализации Мероприятия, системы показателей и отсутствия надлежащего текущего контроля за ходом выполнения Мероприятия.

Предложения по результатам контрольного мероприятия

По результатам контрольного мероприятия Правительству Красноярского края предложено:

принять меры к устранению недостатков в правовом регулировании в сфере создания, эксплуатации и развития системы-112 в крае, указанных в отчете (с учетом вступающего в силу с 01.01.2022 Федерального закона от 30.12.2020 № 488-ФЗ «Об обеспечении вызова экстренных оперативных служб по единому

номеру «112» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»), в том числе к принятию нормативного правового акта, регулирующего указанные вопросы, закрепляющего функции и полномочия органов исполнительной власти края, а также формирующего соответствующее расходное обязательство, а также к устранению недостатков Госпрограммы в части определения механизма реализации мероприятия по созданию, эксплуатации и развитию системы-112 в крае, установленных показателей, порядка осуществления текущего контроля;

проработать механизм координации действий органов исполнительной власти края с органами федерального уровня и местного самоуправления, а также организациями, участвующими в создании, эксплуатации и обеспечении развития системы-112, оценив перспективы дальнейшей деятельности Межведомственной рабочей группы (регламентировать порядок ее работы, актуализировать состав);

оценить возможности местных бюджетов с учетом новых условий по финансовому обеспечению функционирования ЕДДС на требуемом уровне, в том числе системы-112 на всей территории края.

Министерству цифрового развития Красноярского края:

рассмотреть вопрос о распределении обязанностей по реализации полномочий по созданию, эксплуатации и развитию системы-112 среди сотрудников министерства с закреплением их за заместителем министра и (или) начальником отдела, а также соответствующим подразделением министерства;

обеспечить надлежащий контроль за соблюдением КГКУ «ЦИТ» законодательства при расходовании средств краевого бюджета в рассматриваемой сфере, в том числе с целью исключения фактов неправомерного и неэффективного использования бюджетных средств.

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

Контрольное мероприятие
«Проверка расходования бюджетных средств, направленных
в 2018-2020 годах службе по государственной охране объектов культурного
наследия Красноярского края»

отчет рассмотрен коллегией Счетной палаты Красноярского края
(протокол от 18 июня 2021 года № 9)

Контрольное мероприятие проведено на основании плана работы Счетной палаты Красноярского края на 2021 год по предложению Законодательного Собрания Красноярского края.

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 – КГКУ «ЦСКН», Учреждение).

Проверяемый период: 2018 – 2020 годы, предшествующие и последующие периоды по отдельным вопросам.

Результаты контрольного мероприятия

Анализ нормативно-правового регулирования

Отношения в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации регулируются Федеральным законом от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «Об объектах культурного наследия»).

К объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации относятся объекты недвижимого имущества (включая объекты археологического наследия) и иные объекты с исторически связанными с ними территориями, произведениями живописи, скульптуры, декоративно-прикладного искусства, объектами науки и техники и иными предметами материальной культуры, возникшие в результате исторических событий, представляющие собой ценность с точки зрения истории, археологии, архитектуры, градостроительства, искусства, науки и техники, эстетики, этнологии или антропологии, социальной культуры и являющиеся свидетельством эпох и цивилизаций, подлинными источниками информации о зарождении и развитии культуры.

Законом Красноярского края от 23.04.2009 № 8-3166 «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации, расположенных на территории Красноярского края» (далее – Закон края «Об объектах культурного наследия») регулируются отношения в сфере сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, расположенных на территории Красноярского края, а именно: ОКН, находящихся в краевой собственности; ОКН регионального значения;

ОКН федерального значения и ОКН местного (муниципального) значения в случаях, предусмотренных федеральным законодательством; выявленных ОКН.

Полномочия Законодательного Собрания края, Правительства края и Службы в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия определены статьями 4-6 Закона края «Об объектах культурного наследия».

В соответствии со статьей 13 Федерального закона «Об объектах культурного наследия» источниками финансирования мероприятий по сохранению, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия являются: федеральный бюджет, бюджеты субъектов Российской Федерации, внебюджетные поступления; местные бюджеты.

В крае мероприятия в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия реализуются в рамках государственной программы «Развитие культуры и туризма»⁴⁷ (далее – Госпрограмма), к задачам которой, в том числе, относятся:

сохранение исторического и культурного наследия Красноярского края как основы культурной и гражданской идентичности, фактора укрепления национального единства;

обеспечение доступа населения Красноярского края к информации, культурным ценностям и участию в культурной жизни, создание условий для реализации творческого потенциала населения Красноярского края.

Анализ показал, что с 2019 года Госпрограмма не содержит целевых показателей и показателей результативности реализации Службой и подведомственным казенным учреждением мероприятий по обеспечению сохранности объектов культурного наследия, находящихся в федеральной, краевой и муниципальной собственности, и обеспечение мер по государственной охране объектов культурного наследия, в связи с чем оценка эффективности и результативности деятельности Службы и подведомственного казенного учреждения затруднительна.

В разрезе конкретных мероприятий Госпрограммы, реализуемых Службой и подведомственным казенным учреждением, установлены только ожидаемые непосредственные результаты, направленные на решение текущих вопросов предоставления бюджетных средств, что свидетельствует об отсутствии средне- и долгосрочных целей и задач в деятельности указанных лиц.

В результате контрольного мероприятия установлено, что в нарушение пункта 2 статьи 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ), пункта 2 статьи 16 Закона Красноярского края от 18.12.2008 № 7-2617 «О бюджетном процессе в Красноярском крае» министерством культуры Красноярского края (ответственным исполнителем Госпрограммы) в 2018 и 2020 годах допущено несоблюдение сроков приведения государственной программы в соответствие Законам края о краевом бюджете.

⁴⁷ Утверждена постановлением Правительства Красноярского края от 30.09.2013 № 511-п «Об утверждении государственной программы Красноярского края «Развитие культуры и туризма».

Анализ исполнения полномочий Службой

Компетенция Службы, указанная в Положении о службе по государственной охране объектов культурного наследия Красноярского края (далее – Положение о Службе), соответствует полномочиям, установленным статьей 6 Закона края «Об объектах культурного наследия».

В 2019-2020 годах реализация Службой полномочий, определенных Положением о Службе, и мероприятий, предусмотренных Госпрограммой, осуществлялась в соответствии с ежегодными планами работы Службы, утверждаемыми руководителем Службы, содержание которых предусматривает наименование мероприятия, количественные показатели мероприятия, сроки исполнения и ответственных исполнителей.

Анализ отчетов об итогах деятельности Службы показал наличие фактов недостижения плановых показателей, в том числе по следующим мероприятиям:

оформление паспортов объектов культурного наследия в 2019-2020 годах;

подготовка XML-схем в отношении объектов культурного наследия в 2020 году⁴⁸;

установление границ территорий объектов культурного наследия в 2019 году⁴⁹;

утверждение предмета охраны объектов культурного наследия в 2019-2020 годах, что отрицательно сказывается на полноте реализации Службой своих полномочий и способно негативно отразиться на реализации мероприятий в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия в будущих периодах.

Сведения о плановых и фактических показателях реализуемых Службой мероприятий представлены в таблице.

Наименование мероприятия	единиц	
	План	Факт
2019 год		
Установление защитных зон, приказы Службы	4	3
Установление границ территории, объекты	291	230
Рецензирование и подписание учетных карт, учетные карты	264	174
Утверждение предмета охраны объектов культурного наследия, включенных в Реестр, объекты	248	79
Утверждение границ территорий объектов культурного наследия федерального, регионального значения, местного (муниципального) значения, включенных в Реестр, объекты	291	201
Оформление паспортов объектов культурного наследия, паспорта	290	72
Разработка и утверждение охранных обязательств в отношении памятников истории и архитектуры, охранные обязательства	17	9
Внесение изменений в охранные обязательства в части обеспечения условий для доступности инвалидов, приказы Службы	128	116
Выполнение научно-проектной документации по определению видов и стоимости мероприятий (проектных и производственных работ) по сохранению объектов культурного наследия, объекты	2	0

⁴⁸ Данные из отчета Службы за 2019 год не позволяют оценить количество подготовленных XML-схем в отношении объектов культурного наследия в соответствующем году.

⁴⁹ В плане Службы на 2020 количественный показатель мероприятия по установлению границ территорий объектов культурного наследия отсутствует.

Наименование мероприятия	План	Факт
2020 год		
Рецензирование и подписание учетных карт, учетные карты	246	112
Утверждение предмета охраны объектов культурного наследия, включенных в Реестр, объекты	246	200
Утверждение границ территорий объектов культурного наследия федерального, регионального значения, местного (муниципального) значения, включенных в Реестр, объекты	417	141
Оформление паспортов объектов культурного наследия, паспорта	266	159
Подготовка и проверка XML-схем в отношении объектов культурного наследия, XML-схемы	417	363
Разработка и утверждение охранных обязательств в отношении земельных участков, в границах которых располагаются объекты археологического наследия, охранные обязательства	214	210
Создание документальных фильмов в целях популяризации объектов культурного наследия Красноярского края, фильмы	1	0
Внесение сведений по объектам культурного наследия в электронную базу данных Реестра, объекты	720	156
Организация работы межведомственной рабочей группы по пресечению, предупреждению, профилактике нарушений федерального законодательства об охранен объектов культурного наследия в отношении территорий музеев-заповедников и музеев-усадеб, заседания	4	2

Необходимо отметить, что за период 2018-2020 годов штатная численность Службы увеличена с 29 до 40 единиц, а среднесписочная численность работников составляла в 2018 году – 27 человек, в 2019 году – 33 человека, в 2020 году – 37 человек.

В целях оказания услуг, выполнения работ и (или) исполнения государственных функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий Службы в сфере сохранения, использования, государственной охраны и популяризации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, расположенных на территории Красноярского края, создано краевое государственное казенное учреждение «Центр по сохранению культурного наследия Красноярского края», которое является подведомственным учреждением Службы.

Результаты анализа полномочий Службы и видов деятельности КГКУ «ЦСКН», указанных в уставе, представлены в таблице:

Функции отделов Службы	Виды деятельности КГКУ «ЦСКН КК»
<i>Отдел учета, использования и популяризации объектов культурного наследия</i>	
Обеспечение деятельности службы по организации проведения работ по выявлению и государственному учету объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия	Проведение работ по выявлению объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия
Обеспечение деятельности службы по организации работы по установлению историко-культурной ценности объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия	Проведение работ по установлению историко-культурной ценности объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия
Осуществление мониторинга данных об объектах культурного наследия федерального значения, регионального значения, местного (муниципального) значения, включенных в Реестр, в целях своевременного изменения данных об объектах культурного наследия, включенных в Реестр	Участие в мероприятиях по мониторингу данных об объектах культурного наследия, включенных в реестр

Функции отделов Службы	Виды деятельности КГКУ «ЦСКН КК»
Обеспечение деятельности службы по проведению государственной историко-культурной экспертизы объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия, включенного в перечень выявленных объектов культурного наследия	Проведение государственной историко-культурной экспертизы в соответствии с действующим законодательством
Составление акта технического состояния объекта культурного наследия федерального значения (за исключением отдельных объектов культурного наследия федерального значения, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации), регионального значения, включенных в Реестр, выявленного объекта культурного наследия	Подготовка проектов актов технического состояния объектов (выявленных объектов) культурного наследия к проектам охранных обязательств
Обеспечение деятельности службы по обследованию и фотофиксации один раз в пять лет состояния объектов культурного наследия федерального значения (за исключением отдельных объектов культурного наследия Федерального значения, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации), регионального значения, местного (муниципального) значения, включенных в Реестр, выявленных объектов культурного наследия, в целях определения мероприятий по обеспечению их сохранности	Обследование состояния объектов (выявленных объектов) культурного наследия с составлением актов технического состояния и их фотофиксация
<i>Отдел государственной охраны и сохранения объектов культурного наследия</i>	
Организация разработки проектов зон охраны объектов культурного наследия федерального значения (за исключением отдельных объектов культурного наследия федерального значения, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации), регионального значения, включенных в Реестр	Разработка проектов зон охраны объектов культурного наследия с описанием границ территорий объектов культурного наследия, режимов использования земель и градостроительных регламентов в границах вышеназванных зон
Организация разработки проектов зон охраны объектов культурного наследия федерального значения (за исключением отдельных объектов культурного наследия федерального значения, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации), регионального значения, включенных в Реестр	Разработка проектов зон охраны объектов культурного наследия с описанием границ территорий объектов культурного наследия, режимов использования земель и градостроительных регламентов в границах вышеназванных зон
Обеспечение деятельности службы по установке информационных надписей и обозначений на объекты культурного наследия, которые не имеют собственника, или собственник которых неизвестен, или от права собственности на который собственник отказался, за исключением объектов культурного наследия федерального значения, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации	Подготовка проектов информационных надписей и обозначений, устанавливаемых на объекты культурного наследия, временных обозначений на выявленные объекты культурного наследия, их установка
Обеспечение деятельности службы по определению границы историко-культурного заповедника регионального значения	Обоснование границ историко-культурного заповедника регионального значения

Причиной наличия взаимосвязанных полномочий является выполнение Службой функций по обеспечению деятельности и организации реализации указанных полномочий, что, в свою очередь, не исключает возможность осуществлять данные полномочия самостоятельно.

Кроме того, установлен факт наличия в уставе Учреждения и Положении об отделе учета, использования и популяризации объектов культурного наследия Службы однородных полномочий.

Так, согласно Уставу Учреждения к основным видам деятельности КГКУ «ЦСКН КК», в том числе, относится проведение мероприятий по популяризации

объектов культурного наследия Красноярского края (организация и участие в проведении конференций, симпозиумов, семинаров и других мероприятий по популяризации объектов культурного наследия), при этом пунктом 3.1.36 Положения об отделе учета, использования и популяризации объектов культурного наследия Службы к функциям данного отдела отнесено аналогичное полномочие – организация мероприятий по популяризации объектов культурного наследия.

Установленные взаимосвязанные и однородные полномочия отделов Службы и КГКУ «ЦСКН» указывают на отсутствие четкого разграничения полномочий между учредителем и подведомственным учреждением, что создает риски возникновения фактов дублирования обязанностей.

В нарушение пункта 3.4 механизма реализации Подпрограммы 1 «Сохранение культурного наследия» Госпрограммы Службой в 2020 году не осуществлено предоставление на рассмотрение в Правительство края проекта распоряжения об утверждении перечня объектов культурного наследия, на которых проводятся мероприятия по сохранению объектов культурного наследия федерального и регионального значения, находящихся в собственности Красноярского края, в соответствии с подпунктом 1.2.2 Перечня мероприятий указанной подпрограммы.

Таким образом, Службой не соблюден механизм реализации вышеуказанной подпрограммы в части процедуры формирования перечня объектов культурного наследия, на которых проводятся мероприятия по сохранению объектов культурного наследия, что не позволяет обеспечить обоснованность и объективность выбора объектов, на которых проводятся работы по сохранению в рамках мероприятий Госпрограммы.

На Службу возложено осуществление полномочий Российской Федерации по государственной охране объектов культурного наследия федерального значения, реализация которых осуществляется за счет средств субвенции, предоставляемой из федерального бюджета бюджету Красноярского края.

Необходимо отметить, что объем необходимых к выполнению переданных полномочий Российской Федерацией отсутствует и определяется Службой самостоятельно, что образует риски осуществления государственными гражданскими служащими, финансируемыми за счет субвенций из федерального бюджета, полномочий, находящихся в ведении Красноярского края, или наоборот.

Финансовое обеспечение Службы

Финансовое обеспечение Службы осуществляется за счет средств краевого бюджета в рамках Госпрограммы, а в части реализации переданных Российской Федерацией полномочий – за счет субвенций из федерального бюджета.

Сведения о финансовом обеспечении деятельности Службы за 2018-2020 годы представлены в таблице:

тыс. рублей

Год	Согласно Закону края о краевом бюджете ⁵⁰	Бюджетная роспись	Фактическое исполнение	Исполнение, %
2018	27 064,3	28 992,3	28 388,0	97,9
2019	41 092,4	41 396,4	37 410,5	90,4
2020	73 737,5	74 344,2	73 844,7	99,3
Итого	141 894,2	144 732,9	139 643,2	96,5

В 2018 году доля средств федерального бюджета в расходах Службы (без учета межбюджетного трансферта городу Минусинску) составила 9% или 2 614,7 тыс. рублей, а по состоянию на 01.01.2021 увеличилась до 23,3% и составила 12 068,6 тыс. рублей. Увеличение бюджетного финансирования за счет средств федерального бюджета обусловлено увеличением предельной штатной численности сотрудников Службы, осуществляющих выполнение полномочий Российской Федерации по государственной охране объектов культурного наследия федерального значения в рамках подпрограммы «Обеспечение реализации государственной программы и прочие мероприятия» Госпрограммы.

Кроме того, на выполнение федеральных полномочий в период 2018-2020 годов также направлялись средства краевого бюджета в общей сумме 497,7 тыс. рублей: в 2018 году – 174,9 тыс. рублей, в 2020 году – 322,8 тыс. рублей.

Всего за период 2018-2020 годов на осуществление полномочий Российской Федерации по государственной охране объектов культурного наследия федерального значения направлено 20 382,2 тыс. рублей.

Информация о финансовом обеспечении деятельности Учреждения в разрезе видов расходов отражена в таблице:

тыс. рублей

Наименование показателя	2018			2019			2020		
	план	факт	отклонение	план	факт	отклонение	план	факт	отклонение
Фонд оплаты труда казенных учреждений	19 058,5	18 800,7	257,8	25 658,2	25 433,4	224,8	35 307,0	35 299,9	7,1
Прочие выплаты	351,8	255,8	96,0	4 279,1	832,0	3 447,1	875,1	776,1	99,0
Взносы по обязательному социальному страхованию на выплаты денежного содержания и иные выплаты работникам государственных органов	5 756,0	5 534,3	221,7	7 683,5	7 637,7	45,8	10 593,5	10 221,4	372,1
Прочие закупки товаров, работ и услуг	3 808,9	3 780,2	28,7	3 773,5	3 505,3	268,2	5 503,6	5 482,2	21,4
Субсидии, за исключением субсидий на софинансирование капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	22 065,0	22 065,0	0,0
Исполнение судебных актов РФ и мировых соглашений по возмещению причиненного вреда	17,1	17,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Иные выплаты текущего характера физическим лицам	0,0	0,0	0,0	2,0	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Всего	28 992,3	28 388,1	604,2	41 396,3	37 410,4	3 985,9	73 344,2	73 844,6	499,6

⁵⁰ Закон Красноярского края от 30.11.2017 № 4-1155 «О краевом бюджете на 2018 год и плановый период 2019-2020 годов»; Закона Красноярского края от 06.12.2018 № 6-2299 «О краевом бюджете на 2019 год и плановый период 2020-2021 годов»; Закон Красноярского края от 05.12.2019 № 8-3414 «О краевом бюджете на 2020 год и плановый период 2021-2022 годов».

Увеличение в 2020 году по сравнению с 2018 годом расходов Службы на 45 456,1 тыс. рублей (на 161,9%) обусловлено финансированием расходов на проведение работ по сохранению объектов культурного наследия города Минусинска в сумме 22 065,0 тыс. рублей, а также увеличением численности государственных служащих и размера оплаты труда.

Объем средств, направленных на оплату труда государственных служащих Службы, включая начисления на оплату труда, составил за 2018-2020 годы 103 299,5 тыс. рублей, что составляет 74% от общего объема расходов, в том числе за 2018 год – 85,7%, за 2019 год – 88,4%, за 2020 год – 61,6%.

Использование бюджетных средств Службой

В результате контрольного мероприятия установлены следующие нарушения и недостатки в расходовании Службой средств краевого бюджета.

Расходы на оплату труда

При установлении государственным гражданским служащим Службы надбавки за особые условия гражданской службы допускались нарушения пункта 2 статьи 6 Закона края от 09.06.2005 № 14-3538 и пункта 3 статьи 6 Закона края от 04.06.2019 № 7-2846 «Об оплате труда лиц, замещающих государственные должности Красноярского края» (не указывался срок, на которой устанавливалась надбавка).

При установлении государственным гражданским служащим Службы надбавки за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, допускались нарушения Приказа Минздравсоцразвития РФ от 19.05.2011 № 408н «О порядке выплаты ежемесячных процентных надбавок гражданам, допущенным к государственной тайне на постоянной основе, и сотрудникам структурных подразделений по защите государственной тайны»⁵¹ в части содержания и периодичности издания соответствующих приказов по Службе.

Службой производились начисления и оплата единовременной выплаты к отпуску в полном объеме сотрудникам, отработавшим 2 и менее месяца, при этом количество дней отпуска составляло 1 календарный день, что влечет за собой риски неэффективных и неправомерных расходов в случае, например, увольнения или продолжительной болезни.

Командировочные расходы

Установлены факты неправомерного расходования бюджетных средств, направленных на:

возмещения расходов по оплате питания командированного сотрудника Службы в сумме 3,3 тыс. рублей;

отплату в размере 28,0 тыс. рублей командировочных расходов в отсутствие документов, подтверждающих фактическое пребывание сотрудника в пункте командировочного назначения;

⁵¹ Вместе с «Разъяснением о порядке выплаты ежемесячных процентных надбавок гражданам, допущенным к государственной тайне на постоянной основе, и сотрудникам структурных подразделений по защите государственной тайны».

выплату суточных расходов сверх установленных нормативов в совокупном размере 70,4 тыс. рублей за счет субвенций из федерального бюджета.

При оформлении в ходе командирования сотрудников Службы первичных учетных документов должностными лицами Службы нарушены требования к бухгалтерскому учету, установленные статьями 9, 10 Федерального закона от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете», а именно:

не заполнены предусмотренные для обязательного заполнения строки авансовых отчетов (бухгалтерская запись, количества документов и листов, подписи руководителя структурного подразделения, главного бухгалтера);

отсутствует подпись сотрудника в заявлении на выдачу денежных средств на командировочные расходы;

установлены факты отсутствия нумерации авансовых отчетов, что является нарушением п. 11 Инструкции по применению 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, утвержденной Приказом Минфина России от 01.12.2010 № 157н⁵²;

в отдельных случаях отсутствует подпись руководителя Службы и дата утверждения расходов по отчету.

Расходы на ГСМ

Факты превышения нормы расходов ГСМ в 2019-2020 годах на 1 106 литров привели к возникновению неправомерных расходов в размере 46,2 тыс. рублей.

Анализ деятельности краевого государственного казенного учреждения «Центр по сохранению культурного наследия Красноярского края»

КГКУ «ЦСКН» создано в августе 2015 года в целях оказания услуг, выполнения работ и (или) исполнения государственных функций по обеспечению реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий учредителя в сфере сохранения, использования, государственной охраны и популяризации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, расположенных на территории Красноярского края.

Функции и полномочия учредителя Учреждения осуществляют Служба, агентство по управлению государственным имуществом Красноярского, иные органы государственной власти Красноярского края в случаях, предусмотренных действующим законодательством и Уставом.

Информация об объемах финансирования деятельности Учреждения за 2018-2020 годы представлена в таблице:

⁵² «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 по его применению».

тыс. рублей

Год	Закон края о краевом бюджете	Сводная бюджетная роспись	Исполнение	Исполнение, %
2018 всего, в том числе:	95 655,7	96 875,5	66 941,7	69,1
за счет средств от приносящей доход деятельности	21 304,8	21 304,8	4 150,9	19,5
2019 всего, в том числе:	82 840,4	83 224,6	62 844,8	75,5
за счет средств от приносящей доход деятельности	9 302,0	9 302,0	3 990,5	42,9
2020 всего, в том числе:	98 043,8	98 042,5	69 904,1	71,3
за счет средств от приносящей доход деятельности	6 830,4	6 830,4	2 614,3	38,3
Итого	276 539,9	278 142,6	199 690,6	71,8
за счет средств от приносящей доход деятельности	37 437,2	37 437,2	10 755,7	28,7

Анализ показал, что исполнение бюджета Учреждением осуществляется на низком уровне (в среднем за период 2018-2020 годов освоение бюджетных средств составило 71,8%), что свидетельствует о ненадлежащем качестве планирования, не способствует решению поставленных задач Госпрограммы и несет риски недостижения заявленных целей.

Информация о финансовом обеспечении деятельности Учреждения в разрезе видов расходов отражена в таблице:

тыс. рублей

Наименование показателя	2018			2019			2020		
	план	факт	отклоне- ния	план	факт	отклоне- ния	план	факт	отклоне- ния
Фонд оплаты труда	32 838,4	26 336,4	6 502,0	27 838,0	26 536,4	1 301,6	29 424,3	27 998,3	1 426,0
Прочие выплаты персоналу, за исключением ФОТ	1 240,0	874,8	365,2	1 312,8	832,5	480,2	1 445,0	798,5	646,5
Взносы по обязательному социальному страхованию на выплаты по оплате труда работников и иные	9 917,2	7 877,2	2 040,0	8 407,0	7 983,4	423,6	8 886,0	8 364,0	522,0
Закупка товаров, работ и услуг в целях капитального ремонта государственного (муниципального) имущества	12 972,8	7 983,9	4 988,9	8 200,0	1 730,7	6 469,3	21 970,0	19 042,8	2 927,2
Прочая закупка товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд	39 711,3	23 757,0	15 954,3	37 326,8	25 640,1	11 686,7	36 154,2	13 562,7	22 591,5
Иные выплаты текущего характера организации			0,0	12,8		12,8			0,0
Уплата налогов, сборов	34,5	6,4	28,1	11,0	5,5	5,5	45,0	23,3	21,7
Уплата иных платежей	161,0	105,8	55,2	116,2	116,2	0,0	118,0	114,5	3,5
Всего	96 875,2	66 941,5	29 933,7	83 224,6	62 844,8	20 379,7	98 042,5	69 904,1	28 138,4

Ежегодно наибольшая доля расходов Учреждения приходится на выплаты по заработной плате и начислений на оплату труда: 2018 год – 52,4%, 2019 год – 43,6%, 2020 год – 53,2%.

Необходимо отметить, что формирование фонда оплаты труда осуществляется Учреждением исходя из штатной численности (56,5 единиц), при этом списочная численность сотрудников ежегодно сохраняется на уровне 51 единицы (в проверяемый период вакантные штатные должности не были замещены

или совмещались сотрудниками Учреждения⁵³), в связи с чем усматривается нарушение принципа эффективности использования бюджетных средств, определенного статьей 34 БК РФ на сумму 7 334,1 тыс. рублей.

В общем объеме расходов Учреждения доля расходов на сохранение объектов культурного наследия ежегодно составляет: 2018 год – 0%; 2019 год – 2,8%; 2020 год – 27,2%, доля расходов на государственную охрану объектов в 2018 году – 26,0%; 2019 год – 35,3%; 2020 год – 14,6%.

В ходе проводимого в 2018 году контрольного мероприятия «Проверка использования бюджетных средств на сохранение объектов культурного наследия в части проведения археологических работ» Счетной палатой края отмечалось, что Службой не принимался нормативный правовой акт о формировании и финансовом обеспечении выполнения государственного задания для Учреждения, право принятия которого предусмотрено статьей 69.2 БК РФ.

В проверяемый период право формирования для Учреждения государственного задания Службой не реализовано, однако ежегодно утверждались планы на выполнение (оказание) работ (услуг) Учреждением (далее – План), в которых не установлены перечень и объемы государственной услуги (работы) в средне- и долгосрочной перспективе.

Необходимо отметить, что Порядок формирования плана на выполнение (оказание) работ (услуг) Учреждением, финансовое обеспечение выполнения плана, формы и сроки предоставления отчетов по исполнению Плана, а также меры, применяемые Службой в случае недостижения показателей Плана, не устанавливались.

Анализ Планов и отчетов об их исполнении показал следующее:

в 2020 году по сравнению в 2018 годом более чем в три раза снизился объем выполнения работ по оформлению учетных карт и паспортов, определению предмета охраны объектов культурного наследия федерального и регионального значения, выявленных объектов культурного наследия, при этом объем работ по обследованию состояния и мониторингу объектов культурного наследия, земельных участков в границах территорий объектов культурного наследия возрос в 1,5 раза;

в 2020 году выявлено 11 объектов, представляющих собой историко-культурную ценность (для сравнения: в 2018 году – 2 объекта);

перестала осуществляться подготовка проектов охранных обязательств собственников или иных законных владельцев объектов культурного наследия, включенных в Реестр (в 2018 году – 105 проектов, в 2020 году – 0 проектов), а также подготовка проектов охранных обязательств собственников или иных законных владельцев земельных участков, в границах которых располагаются объекты археологического наследия (в 2018 году – 94 проекта, в 2019 году – 143 проекта, в 2020 году – 0 проектов);

⁵³ В проверяемый период совмещались ставки: ведущий юрисконсульт; специалист по кадрам, техник по инвентаризации строений и сооружений; заместитель директора – научный руководитель проекта; юрисконсульт; экономист по бухгалтерскому учету и анализу хозяйственной деятельности; секретарь.

отрицательная динамика прослеживается в отношении работ по инвентаризации объектов культурного наследия в части сведений о кадастровых номерах объектов недвижимости и земельных участков, попадающих в границы территорий объектов (выявленных объектов) культурного наследия, с целью подготовки учетной документации по объектам культурного наследия (в 2018 году – 62 объекта, в 2019 году – 22 объекта, в 2020 году – 0 объектов).

Необходимо отметить, что вышеуказанные факты снижения объемов выполняемых работ не отразились на финансировании Учреждения, что способно свидетельствовать о низком уровне эффективности расходования бюджетных средств.

В отношении деятельности, приносящей доход, также прослеживается отрицательная динамика: из 46 предусмотренных уставом Учреждения видов деятельности, выполняемых на возмездной основе, в период 2018-2020 годов осуществлялось только 4⁵⁴ (в том числе по годам 2018 год – 4, 2019 год – 3, 2020 год – 2).

Необходимо отметить, что Службой не устанавливался План мероприятий по приносящей доход деятельности, что существенно затрудняет анализ деятельности Учреждения по данному направлению.

Анализ деятельности КГКУ «ЦСКН» за 2018-2020 годы выявил следующие нарушения и недостатки.

Установлены признаки нецелевого расходования в 2020 году бюджетных средств в сумме 5 118 441,2 рублей в отношении расходов Учреждения на разработку научно-проектной документации по объекту культурного наследия «Церковь Покрова», XVIII в., г. Красноярск, ул. Сурикова, 26, находящегося в федеральной собственности.

Разработка научно-проектной документации согласно статье 40 Федерального закона «Об объектах культурного наследия» является работами по сохранению объекта культурного наследия.

Требования к сохранению объектов культурного наследия устанавливаются охранным обязательством согласно статье 47.6 вышеуказанного закона.

В соответствии с пунктом 11 статьи 47.6 Федерального закона «Об объектах культурного наследия» в случае, если объект культурного наследия, включенный в реестр, находится, соответственно, в федеральной собственности, государственной собственности субъекта Российской Федерации, муниципальной собственности, не передан на праве хозяйственного ведения либо оперативного управления унитарному предприятию или учреждению, а передан в безвозмездное пользование на основании гражданско-правового договора юридическому лицу, охрannое обязательство подлежит выполнению таким лицом.

⁵⁴ Проведение историко-архивных исследований; разработка проектной документации, в том числе проектной документации и научно-проектной документации по консервации, ремонту, реставрации, приспособлению, инженерному укреплению, проведению противоаварийных работ на объекте (выявленном объекте) культурного наследия; подготовка информационных материалов, изданий, библиографических справочников, буклетов, календарей, и их реализация; осуществление научного руководства, технического и авторского надзора за проведением работ по сохранению объекта (выявленного объекта) культурного наследия, в том числе объекта археологического наследия.

Объект культурного наследия «Церковь Покрова», XVIII в., находящийся в федеральной собственности, передан по договору безвозмездного пользования религиозной организации православный Приход Покровского собора г. Красноярска Красноярской Епархии Русской Православной Церкви (Московский Патриарх).

В соответствии со статьей 13 Федерального закона «Об объектах культурного наследия» субъекты Российской Федерации вправе за счет средств своих бюджетов принимать участие в финансировании мероприятий по сохранению и популяризации объектов культурного наследия, находящихся в федеральной собственности, и государственной охране объектов культурного наследия федерального значения. При этом механизм реализации предусматривает работы по сохранению объектов культурного наследия федерального и регионального значения, находящихся только в собственности Красноярского края.

Указанной статьей субъектам Российской Федерации также предоставлено право за счет средств своих бюджетов оказывать финансовую поддержку мероприятий по сохранению объектов культурного наследия, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, находящихся в собственности религиозных организаций. В отношении объекта культурного наследия «Церковь Покрова», XVIII в., у религиозной организации право собственности отсутствует, объект получен на праве безвозмездного пользования.

Кроме того, между религиозной организацией и Учреждением заключен договор о передаче Учреждению функций технического заказчика, согласно которому к обязанностям Учреждения не отнесено выполнение работ по разработке научно-проектной документации по указанному объекту.

На протяжении более чем 2-х лет Учреждением не осуществлены мероприятия по разработке научно-проектной документации в целях сохранения следующих объектов культурного наследия:

«Нежилые помещения регионального значения «Типография и редакция Е.Ф. Кудрявцева», 1888-1890 гг;

«Нежилое здание ОКН регионального значения «Церковь Троицкая» 1793-1817 гг;

«Нежилое здание ОКН регионального наследия «Центр Святой троицы».

Наличие по состоянию на 31.12.2020 остатков печатной продукции, поставка которых осуществлена в 2019-2020 годах, указывает на недостатки определения Учреждением потребности в печатной продукции, что в отсутствие разработанного плана по использованию вышеуказанных остатков свидетельствует о неэффективном расходовании бюджетных средств в размере 636,9 тыс. рублей и способно негативно отразиться на популяризации объектов культурного наследия края.

Так, в 2019 году Учреждением принято 2 400 единиц печатной продукции (журнал «Наследие народов РФ», посвященный 400-летию города Енисейска и книга «Архитектурно-историческое наследие города Красноярска») общей стоимостью 1 091,2 тыс. рублей, из них тираж книги «Архитектурно-историческое наследие города Красноярска» (1 100 экземпляров стоимостью 636,9 тыс. рублей) не распространен и остается на складе Учреждения.

В 2020 году из 1 900 единиц печатной продукции общей стоимостью 569,5 тыс. рублей остаток по состоянию на 31.12.2020 составил 990 единиц стоимостью 431,2 тыс. рублей.

В результате контрольного мероприятия установлены также иные факты, способные негативно отразиться на популяризации объектов культурного наследия Красноярского края посредством изготовления печатной продукции, в том числе:

участие в написании статей, размещенных в закупаемой Учреждением печатной продукции, принимали лица, в том числе сотрудники Службы, у которых не подтверждено наличие профильного образования в сфере сохранения, использования, государственной охраны и популяризации объектов культурного наследия;

отсутствие единых требований к печатной продукции, закупаемой Учреждением, привело к изданию книг, имеющих разное качество оформления печатной продукции и полиграфии.

В отсутствие утвержденного Перечня по сохранению объектов культурного наследия, предусмотренного механизмом реализации Госпрограммы, Учреждением в 2020 году осуществлено финансирование расходов по сохранению объектов культурного наследия федерального и регионального значения, находящихся в собственности Красноярского края, в связи с чем усматривается риск неправомерных расходов на сумму 13 924,4 тыс. рублей.

В период 2019-2020 годов КГКУ «ЦСКН КК» осуществлено размещение и проведение 68,3% и 80,0% закупок от планируемого объема соответственно, что свидетельствует о неэффективном планировании и оказало негативное влияние на уровень освоения бюджетных средств.

Ненадлежащее исполнение Учреждением заключенных государственных контрактов привело к неэффективным расходам средств краевого бюджета в размере 97,0 тыс. рублей (взысканные с Учреждения судебные расходы).

В нарушение части 1 статьи 18, статьи 19 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) КГКУ «ЦСКН КК» осуществлена закупка, начальная (максимальная) цена контракта которой превышает предельное значение, установленное Службой в Ведомственном перечне товаров, работ, услуг в отношении которых устанавливаются потребительские свойства (в том числе характеристики качества) и иные характеристики, имеющие влияние на цену отдельных видов товаров, работ, услуг⁵⁵ (далее – Ведомственный перечень), что указывает на необоснованность проведенных закупок.

⁵⁵ Утвержден приказом Службы от 16.04.2018 № 155 «Об утверждении требований к отдельным видам товаров, работ, услуг, закупаемых краевым государственным казенным учреждением «Центр по сохранению культурного наследия Красноярского края».

При объявлении закупки сумма вышеуказанного превышения составляла 73,9 тыс. рублей, а в результате снижения стоимости фактически Учреждением принят и оплачен товар, стоимость которого превышает установленный предельный размер на 27,2 тыс. рублей, что свидетельствует о неправомерном расходовании КГКУ «ЦСКН КК» средств краевого бюджета.

Проверкой установлен факт, оказывающий негативное влияние на достоверность документов, составляемых в рамках исполнения государственного контракта на подготовку и издание печатной продукции, заключенного с АНО «НИИЦЕНТР». Отпуск журнала «Наследие народов РФ», посвященный 400-летию города Енисейска, согласно товарной накладной № 3 осуществлен 01.07.2019, что ранее даты подписания тиража вышеуказанного журнала в печать – 05.07.2019.

Учреждением заключен государственный контракт на оказание услуг по производству документального фильма к юбилею города Енисейска в целях популяризации объектов культурного наследия Красноярского края, однако фактически использование результата работ не осуществляется, что противоречит установленному в статье 34 БК РФ принципу эффективности использования бюджетных средств и, соответственно, свидетельствует о неэффективном расходовании бюджетных средств в размере 83,0 тыс. рублей.

Презентация снятого в рамках вышеуказанного государственного контракта фильма осуществлена в 2019 году при проведении круглого стола в г. Енисейске, на котором выступали с презентацией своих работ победители и призеры конкурса сочинений к 400-летию Енисейска, в дальнейшем Учреждением планировалась трансляция фильма в школах Красноярского края на основании заключенного с министерством образования Красноярского края соглашения (29.08.2019 б/н), информация о фактическом осуществлении трансляции документального фильма к юбилею города Енисейска Учреждением не представлена.

Учреждением в проверяемом периоде осуществлялось заключение государственных контрактов на выполнение работ по оформлению учетных карт, определению предмета охраны и проведения государственной историко-культурной экспертизы с лицом, которое ранее являлось работником учреждения, что способно являться следствием коррупционных проявлений со стороны должностных лиц Учреждения.

В период 2018-2020 годов Учреждением осуществлялось размещение и проведение закупок на выполнение работ по оформлению учетных карт, определению предмета охраны и проведения государственной историко-культурной экспертизы по результатам которых заключено 14 контрактов с ИП Х на общую сумму 10 051,9 тыс. рублей. При этом Х в период с 20.04.2016 до 02.10.2017 занимал должность начальника отдела по выявлению и изучению объектов культурного наследия Учреждения, в связи с чем имел доступ к архивной документации, впоследствии используемой при выполнении работ по государственным контрактам.

Кроме того, в соответствии с разделом 5 Положения об отделе по выявлению и изучению объектов культурного наследия, утвержденного 12.10.2017 директором КГКУ «ЦСКН», к основным функциям отдела, в том числе, относится:

сбор сведений, необходимых для оформления учетных карт объектов (выявленных объектов) культурного наследия, паспортов объектов культурного наследия;

составление учетных карт объектов культурного наследия;

выполнение архивных и натурных исследований, необходимых для описания предмета охраны объекта культурного наследия;

составление проекта предмета охраны объекта культурного наследия.

Заключение Учреждением с ИП Х контрактов на выполнение работ по оформлению учетных карт и определению предмета охраны объектов культурного наследия, выполнение которых относится к функциям отдела по выявлению и изучению объектов культурного наследия, начальником которого ранее являлся Х, при отсутствии фактов, препятствующих осуществлять данный вид деятельности самостоятельно, указывает на выполнение должностными лицами Учреждения своих должностных обязанностей в неполном объеме.

Таким образом, КГКУ «ЦСКН КК» осуществлено заключение с индивидуальным предпринимателем контрактов на выполнение работ по оформлению учетных карт и определению предмета охраны объектов культурного наследия, ранее являющимся начальником отдела Учреждения, к функциям которого относится выполнение вышеуказанных работ, что противоречит установленному в статье 34 БК РФ принципу эффективности использования бюджетных средств и, соответственно, свидетельствует о неэффективном расходовании бюджетных средств в размере 6 950,1 тыс. рублей.

Выводы по результатам контрольного мероприятия

Созданные в 2015 году служба по государственной охране объектов культурного наследия и подведомственное казенное учреждение – «Центр по сохранению культурного наследия Красноярского края» осуществляют свою деятельность в целях обеспечения сохранности и государственной охраны объектов культурного наследия федерального и регионального значения, расположенных на территории Красноярского края.

Проверка показала, что на федеральном и краевом уровнях приняты необходимые нормативные правовые акты, регулирующие отношения в сохранении, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, включая полномочия органов, участвующих в государственной охране объектов культурного наследия.

В результате анализа исполнения Службой полномочий установлено ненадлежащее исполнение планов работы Службы, разрабатываемых ею самостоятельно, что при отсутствии в государственной программе края «Развитие культуры и туризма» показателей результативности, характеризующих результат

выполнения мероприятий по обеспечению сохранности и мер по государственной охране объектов культурного наследия, способствует созданию условий для неэффективной деятельности указанного органа исполнительной власти края, что, в свою очередь, увеличивает риски утраты памятников истории и культуры, расположенных на территории края.

Выявленные по результатам анализа отдельных полномочий отделов Службы и подведомственного казенного учреждения взаимосвязанные и однородные полномочия, указывающее на отсутствие четкого разграничения полномочий между ними, способны негативно отразиться на эффективности расходования бюджетных средств.

Общий объем финансового обеспечения деятельности Службы и КГКУ «ЦСКН» за 2018-2020 годы составил 422,9 млн рублей, при этом уровень фактического исполнения равен 80,2% (или 339,2 млн рублей), за счет низкого освоения бюджетных средств казенным учреждением.

В результате анализа деятельности КГКУ «ЦСКН» выявлены нарушения и недостатки, влекущие, в том числе, неправомерное и неэффективное расходование бюджетных средств на общую сумму 21,7 млн рублей, и требующие принятия мер в целях повышения эффективности деятельности в рамках реализации мероприятий за счет бюджетного финансирования.

Предложения по результатам контрольного мероприятия

По результатам контрольного мероприятия Правительству Красноярского края предложено установить в государственной программе Красноярского края «Развитие культуры и туризма» показатель результативности в отношении задачи 1 «Обеспечение сохранности объектов культурного наследия, находящихся в федеральной, краевой и муниципальной собственности, и обеспечение мер по государственной охране объектов культурного наследия» подпрограммы 1 «Сохранение культурного наследия».

Службе по охране объектов культурного наследия Красноярского края предложено:

устранить недостатки и нарушения, отраженные в отчете и принять меры к их недопущению в дальнейшей деятельности;

разработать план мероприятий по повышению эффективности деятельности краевого государственного казенного учреждения «Центр по сохранению культурного наследия Красноярского края», в том числе в части приносящей доход деятельности.

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