



2020

Отчет

о результатах контрольного мероприятия «Проверка целевого и результативного использования в 2018 году и истекшем периоде 2019 года средств федерального бюджета, направленных в уставный капитал акционерного общества «Курорты Северного Кавказа», а также реализации задач подпрограммы «Развитие туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе» государственной программы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 года»



Результаты контрольного мероприятия «Проверка целевого и результативного использования в 2018 году и истекшем периоде 2019 года средств федерального бюджета, направленных в уставный капитал акционерного общества «Курорты Северного Кавказа», а также реализации задач подпрограммы «Развитие туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе» государственной программы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 года»

Цели

- Проверить использование вноса средств федерального бюджета в уставный капитал АО «Курорты Северного Кавказа» (АО «КСК»).
- Проанализировать реализацию задач подпрограммы «Развитие туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе» государственной программы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 года.

Итоги проверки

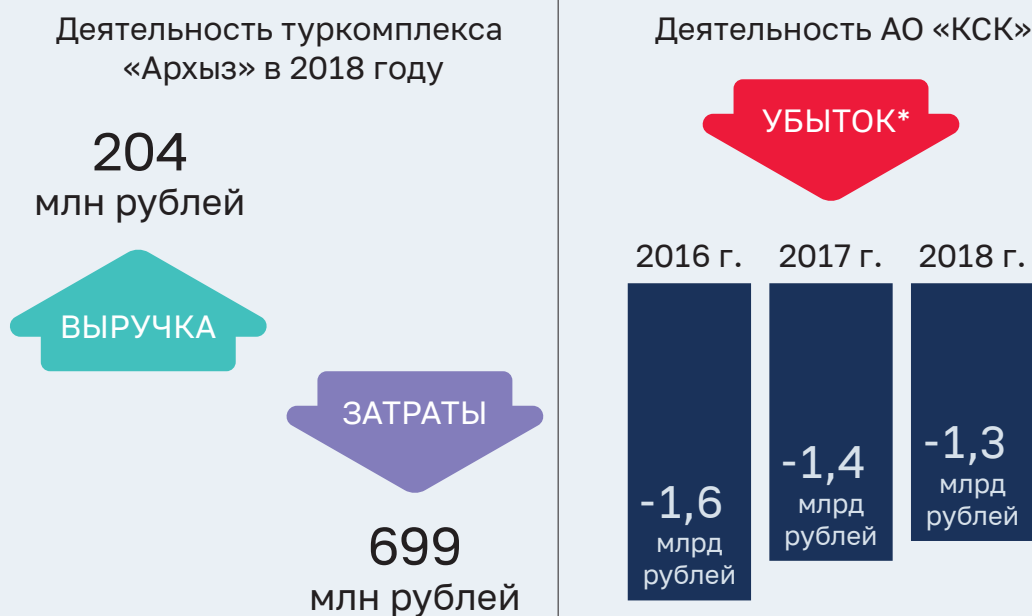
Стратегия развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года с 2014 года не актуализировались в соответствии с основными стратегическими документами.

На приобретение и строительство объектов инфраструктуры особых экономических зон туристско-рекреационного типа АО «КСК» направлено 20,7 млрд рублей, при этом на собственное содержание использовано 8,6 млн рублей (с учетом средств, полученных от финансово-хозяйственной деятельности), или 27 % объема средств, направленных в уставный капитал Общества.

Механизм финансирования мероприятий по строительству объектов инфраструктуры непрозрачен. Так, одни и те же объекты инфраструктуры финансировались ежегодно, планируемые сроки строительства объектов неоднократно переносились в сторону их увеличения, изменялся состав объектов, их сметная стоимость, а также осуществлялось перераспределение объемов капитальных вложений между объектами инфраструктуры.

По итогам 2018 года число туристов, посетивших курорты туркластера, составило 683 тыс. человек, резидентами создано 619 рабочих мест, выручка, полученная резидентами, – 851,7 млн рублей. Это в десятки раз меньше изначально запланированных показателей, установленных стратегическими документами.

Финансово-хозяйственная деятельность АО «КСК»



АО «КСК» прогнозируется дефицит средств, в том числе на содержание объектов инфраструктуры туркомплексов

* В 2014 году создан резерв по сомнительному долгу в связи с отзывом у ОАО «Национальный банк развития бизнеса» лицензии на осуществление банковских операций на счетах которого АО «КСК» размещало 2,6 млрд рублей

Анализ установленных значений ключевых показателей эффективности деятельности АО «КСК» свидетельствовал о формально выстроенной системе мотивации менеджмента Общества, не ориентированной на достижение поставленных перед АО «КСК» целей.

Выводы

Создание особых экономических зон туристско-рекреационного типа не повлияло на социально-экономическое развитие субъектов СКФО. Объем привлеченных резидентами в ОЭЗ инвестиций незначителен и составил 2 млрд рублей (8% заявленного объема). При этом 29 из 33 зарегистрированных резидентов нарушили свои обязательства в части вложения инвестиций на общую сумму 21 млрд рублей.

Отсутствует необходимый инструментарий, в том числе статистический, для оценки влияния ОЭЗ на социально-экономическое развитие макрорегиона. Та оценка, которую осуществляет Минэкономразвития, не отражает роста отраслей туризма, санаторно-курортной сферы и производства новых видов продукции и требует пересмотра.

С момента создания ОАО «КСК» получило из федерального бюджета 31,4 млрд рублей. Из них 8,5 млрд рублей пошли на содержание самого Общества, свыше 20 млрд рублей – на приобретение и строительство инфраструктуры ОЭЗ. При этом механизм финансирования Обществом строительства объектов инфраструктуры непрозрачен.

Проверка показала, что на протяжении последних трех лет организация несет убытки. Только в 2018 году они составили 1,3 млрд рублей. Выстроенная система мотивации менеджмента формальна. Ключевые показатели эффективности деятельности Общества ежегодно корректировались.

Рекомендации Счетной палаты

Министерству Российской Федерации по делам Северного Кавказа совместно с заинтересованными ФОИВ рассмотреть вопросы:

- об экономической целесообразности создания ТРК на территории СКФО;
- об определении механизма целевого финансирования расходов АО «КСК», связанных с эксплуатационными затратами объектов ТРК.

Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка целевого и результативного использования в 2018 году и истекшем периоде 2019 года средств федерального бюджета, направленных в уставный капитал акционерного общества «Курорты Северного Кавказа», а также реализации задач подпрограммы «Развитие туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе» государственной программы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 года»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации

10 декабря 2019 года

1. Основание для проведения контрольного мероприятия

Пункты 2.3.4.3, 2.3.4.3.1, 2.3.4.3.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2019 год.

2. Предмет контрольного мероприятия

- Нормативные правовые, учредительные, распорядительные и стратегические документы, регулирующие и определяющие деятельность акционерного общества «Курорты Северного Кавказа» в целях создания туристического кластера и реализации инвестиционных проектов на территории Северо-Кавказского федерального округа;
- средства федерального бюджета, направленные в качестве вноса в уставный капитал акционерного общества «Курорты Северного Кавказа» и на реализацию задач подпрограммы «Развитие туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе» государственной программы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 года;
- первичные учетные документы, подтверждающие расходование акционерного общества «Курорты Северного Кавказа» средств федерального бюджета, регистры бухгалтерского учета, финансовая, статистическая, бухгалтерская и налоговая

отчетность, отчетная документация, контракты, соглашения, договоры, акты выполненных работ, справочные и информационно-аналитические материалы;

- материалы внешних и внутренних проверок акционерного общества «Курорты Северного Кавказа»;
- иные материалы и документы по тематике контрольного мероприятия.

3. Объекты контрольного мероприятия

- Министерство Российской Федерации по делам Северного Кавказа (камерально).
- Акционерное общество «Курорты Северного Кавказа».

4. Срок проведения контрольного мероприятия

С 5 августа по 3 декабря 2019 года.

5. Цели контрольного мероприятия

5.1. Цель 1. Проверить целевое и результативное использование средств федерального бюджета, направленных в качестве взноса в уставный капитал АО «Курорты Северного Кавказа».

5.2. Цель 2. Проанализировать реализацию задач подпрограммы «Развитие туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе» государственной программы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 года.

6. Проверяемый период деятельности

2018 год, истекший период 2019 года, при необходимости более ранние периоды.

7. Краткая характеристика проверяемой сферы

В соответствии со Стратегией социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года¹ туристический сектор является одной из самых перспективных отраслей с точки зрения потенциального вклада в социально-

1. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2010 г. № 1485-р (в редакции от 28 октября 2014 г. № 1108).

экономическое развитие субъектов Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа (далее – СКФО).

В рамках реализации проекта по созданию туристического комплекса на территории СКФО открытым акционерным обществом «Особые экономические зоны» (далее – АО «ОЭЗ»), государственной корпорацией «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» и публичным акционерным обществом «Сбербанк России» учреждено² АО «Курорты Северного Кавказа» (далее – АО «КСК», Общество), которое определено управляющей компанией в отношении особых экономических зон туристско-рекреационного типа (далее – ОЭЗ ТРТ).

Основной целью деятельности АО «КСК» согласно уставу АО «КСК»³ является обеспечение реализации соглашений о создании ОЭЗ ТРТ в субъектах Российской Федерации, входящих в состав СКФО (далее – субъекты СКФО), задачами Общества – создание объектов инфраструктуры и иных объектов, предназначенных для обеспечения функционирования ОЭЗ, привлечение инвестиций в ОЭЗ, а также управление ОЭЗ, их эксплуатация и предоставление услуг резидентам.

8. Результаты контрольного мероприятия

8.1. Проверить целевое и результативное использование средств федерального бюджета, направленных в качестве взноса в уставный капитал АО «Курорты Северного Кавказа»

8.1.1. В 2017 году на уровне Правительства Российской Федерации неоднократно рассматривались вопросы по развитию туризма на территории СКФО, наделению Минкавказ России полномочиями по осуществлению от имени Российской Федерации прав акционера АО «КСК», а также давались поручения соответствующим министерствам, ведомствам и институтам развития.

Кроме того, Минфину России и Минэкономразвития России поручалось⁴ представить Минкавказу России разъяснения по механизму финансирования АО «КСК», а также проработать вопрос о неприменении к АО «КСК» отдельных норм Правил формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы (далее – ФАИП)⁵ и Правил принятия решения о предоставлении бюджетных

-
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 г. № 833 «О создании туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе».
 3. Устав АО «КСК» утвержден годовым общим собранием АО «КСК» (протокол от 29 июня 2017 г. № 23) с изменением № 1 к уставу, утвержденным решением внеочередного общего собрания акционеров АО «КСК» (протокол от 5 февраля 2019 г. № 28).
 4. Протокол совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.Г.Хлопонина от 14 июня 2017 г. № АХ-П16-37пр.
 5. Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2010 г. № 716.

инвестиций юридическим лицам⁶ в части подготовки проектной документации, проведения инженерных изысканий, технологического и ценового аудита, государственной экспертизы, проверки достоверности определения сметной стоимости без использования средств федерального бюджета и ограничения 90 % общего (предельного) объема бюджетных инвестиций, предоставляемых на реализацию инвестиционного проекта.

Во исполнение указанных поручений Минкавказ России в феврале 2017 года был наделен полномочием по управлению ОЭЗ на территории СКФО⁷, в сентябре 2017 года – по осуществлению от имени Российской Федерации права акционера АО «КСК»⁸. Кроме того, законодательно было установлено⁹, что к объектам инфраструктуры, создаваемым АО «КСК» при осуществлении функций управляющей компании в отношении туристско-рекреационных комплексов ОЭЗ, объединенных в туристический кластер (далее – туркластер), не применяются перечисленные нормы при формировании ФАИП и предоставлении бюджетных инвестиций.

Корпоративные процедуры по передаче АО «ОЭЗ» принадлежащих ему акций АО «КСК» в федеральную собственность были завершены в ноябре 2017 года¹⁰.

Уставный капитал АО «КСК» на 1 января 2018 года составил 27 480,4 млн рублей, на 14 февраля 2019 года¹¹ – 31 764 млн рублей. Миноритарными акционерами АО «КСК» являются Внешэкономбанк, Сбербанк России с долями, составляющими 0,94 % и 0,16 % от общего количества размещенных акций соответственно (всего на сумму 350 млн рублей).

Представители Минкавказа России вошли в совет директоров АО «КСК», осуществляющим общее руководство Обществом. Кроме того, позиция акционера (Российской Федерации) отражалась в письменных директивах Минкавказа России, выдаваемых представителям для голосования на общем собрании акционеров и заседаниях совета директоров.

Увеличение капитала АО «КСК» в 2018 году осуществлялось за счет бюджетных инвестиций, предоставленных Российской Федерацией в лице Минкавказа России по договору о предоставлении инвестиций¹² в виде взноса в уставный капитал

-
6. Правила принятия решения о предоставлении бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными учреждениями и государственными или муниципальными унитарными предприятиями, в объекты капитального строительства за счет средств федерального бюджета, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 24 октября 2013 г. № 941.
 7. Протокол совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.Г.Хлопонина от 29 августа 2017 г. № АХ-П16-49пр, постановление Правительства Российской Федерации от 28 февраля 2017 г. № 238 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».
 8. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 сентября 2017 г. № 1190 «Об осуществлении от имени Российской Федерации прав акционера акционерного общества «Курорты Северного Кавказа» (далее – постановление № 1190).
 9. Постановление № 1190.
 10. Договор между АО «ОЭЗ» и Росимуществом о безвозмездной передаче акций АО «КСК» от 9 ноября 2017 г. № 01-08/172. Уведомление АО «Новый регистратор» о внесении записи в реестр федерального имущества от 16 ноября 2017 г. № 77:17/38061.
 11. Дата государственной регистрации изменений № 1 в устав АО «КСК» (редакция № 7).
 12. Договор об участии Российской Федерации в собственности субъекта бюджетных инвестиций от 14 сентября 2018 г. № 370-18-2018-002.

Общества путем приобретения акций АО «КСК»¹³. До 2018 года процедура увеличения капитала Общества осуществлялась с участием Минэкономразвития России и АО «ОЭЗ».

По договорам о предоставлении бюджетных инвестиций¹⁴ АО «КСК» выделено Минкавказом России в 2018 году 4 283,6 млн рублей, Минэкономразвития России в 2017 году – 4 226,5 млн рублей, в 2016 году – 1 000,0 млн рублей¹⁵. На 2019 год Минкавказу России предусмотрены ассигнования на взнос в уставный капитал АО «КСК» в сумме 4 500,0 млн рублей¹⁶, однако на момент проведения контрольного мероприятия расходы из федерального бюджета не осуществлялись.

Следует отметить, что договоры о предоставлении инвестиций определяли условия предоставления средств, а именно их целевое назначение и показатели результативности. Так, целевым назначением бюджетных инвестиций являлось обеспечение создания объектов инфраструктуры и иных объектов, предназначенных для обеспечения функционирования ОЭЗ, указанных в перечне объектов капитального строительства, являющимся приложением к договору о предоставлении инвестиций (далее – перечень объектов).

Механизм финансирования мероприятий по строительству объектов инфраструктуры туристско-рекреационных комплексов (далее – ТРК) непрозрачен. Так, одни и те же объекты инфраструктуры финансировались за счет бюджетных инвестиций, предоставляемых ежегодно в рамках соответствующего договора о предоставлении инвестиций, планируемые сроки строительства объектов неоднократно переносились в сторону их увеличения, изменялся состав объектов, их сметная стоимость, а также осуществлялось перераспределение объемов капитальных вложений между объектами инфраструктуры ТРК.

Кроме того, перечни объектов не содержали этапы проведения проектно-изыскательских работ, осуществления разработки и утверждения проектно-сметной документации, а также конкретные этапы выполнения строительных работ с указанием сроков их выполнения. Это не позволило оценить исполнение обязательств в рамках каждого договора о предоставлении инвестиций в части соблюдения сроков строительства, ввода объектов в эксплуатацию, объемов финансирования.

Так, если этапы строительства по объекту «Объекты Северного склона поселка Романтик» ТРК «Архыз» в первоначальной редакции перечня объектов¹⁷ предусматривали срок строительства в 2017–2018 годах, то после внесенных в апреле

-
13. В рамках реализации подпрограммы «Развитие туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе» государственной программы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 года (далее – подпрограмма, Государственная программа). Государственная программа утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 309 (в редакции от 30 марта 2018 г. № 374).
 14. Договор об участии Российской Федерации в собственности субъекта бюджетных инвестиций от 14 сентября 2018 г. № 370-18-2018-001, заключенный Минкавказом России с АО «КСК».
 15. Договоры об участии Российской Федерации в собственности субъекта бюджетных инвестиций от 14 октября 2016 г. № Д-42-АЦ/Д14, от 27 марта 2017 г. № Д-10-ФЦ/Д14, заключенные Минэкономразвития России с АО «КСК».
 16. Федеральный закон от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».
 17. Приложение к договору об участии Российской Федерации в собственности субъекта бюджетных инвестиций от 27 марта 2017 г. № Д-10-АЦ/Д14.

2019 года изменений – 2018 год, по объекту «Магистральные сети инженерно-технического обеспечения и устройство автодороги, поселок «Лунная Поляна» – 2017–2018 годы, а с учетом изменений – 2020 год¹⁸.

В апреле 2019 года были внесены изменения как в общую сметную стоимость объектов, так и в распределение объемов капитальных вложений за счет средств 2017 года между объектами инфраструктуры ТРК «Архыз» (ОЭЗ Карачаево-Черкесской Республики), ТРК «Ведучи» (ОЭЗ Чеченской Республики).

Следует отметить, что установленные Минэкономразвития России в договоре о предоставлении инвестиций в 2017 году показатели эффективности их использования (коэффициент концентрации собственного капитала, соотношения заемных и собственных средств и другие) не взаимосвязаны с целевым назначением предоставляемых инвестиций АО «КСК», а именно с созданием объектов инфраструктуры и иных объектов, предназначенных для обеспечения функционирования ОЭЗ, а также с целями и задачами подпрограммы.

Перечень объектов, являющийся приложением к договору о предоставлении в 2018 году¹⁹ Минкавказом России АО «КСК» инвестиций, не соответствовал адресному распределению бюджетных инвестиций, предоставляемых АО «КСК» в 2018–2021 годах²⁰. Так, перечень объектов ТРК «Эльбрус», предусмотренных к строительству в 2018 году, не соответствовал адресному распределению бюджетных инвестиций в части сроков строительства, общей сметной стоимости в связи с их изменениями в сторону увеличения. Согласно пояснениям АО «КСК» сметная стоимость объектов проиндексирована в связи с переносом сроков их строительства с 2020–2022 годов на 2022–2023 годы.

Кроме того, сроки строительства объектов инфраструктуры в перечнях, являющихся приложением к договорам о предоставлении инвестиций в 2017 и 2018 годах, не взаимосвязаны со сроками наступления контрольных событий, установленных планами реализации Государственной программы²¹.

Перечень объектов, заявленный Минкавказом России при обосновании бюджетных ассигнований (далее – ОБАС) на 2018 год, включенных в ФАИП, совпал только по пяти объектам ТРК «Архыз». При этом заявленная Минкавказом России в ОБАС потребность в капитальных вложениях различалась с объемами, включенными в ФАИП, по всем без исключения объектам.

18. Дополнительное соглашение от 4 апреля 2019 г. № 2 к договору от 27 марта 2017 г. № Д-10-АЦ/Д14.

19. Приложение к договору об участии Российской Федерации в собственности субъекта бюджетных инвестиций от 14 сентября 2018 г. № 370-18-2018-001 в редакции дополнительного соглашения от 24 сентября 2018 г. № 370-18-2018-001/2.

20. Адресное (пообъектное) распределение бюджетных инвестиций за счет бюджетных ассигнований из федерального бюджета, предоставляемых АО «КСК» в 2018–2022 годах на осуществление капитальных вложений в проектирование и строительство объектов капитального строительства, реализуемых в рамках мероприятия (укрупненного инвестиционного проекта) «Создание объектов инфраструктуры особых экономических зон туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе» подпрограммы «Развитие туризма в Северо-Кавказском федеральном округе» государственной программы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа», утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 21 июля 2018 г. № 856 (с изменениями, внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 14 сентября 2019 г. № 1201).

21. Приложение № 6 к Государственной программе (в редакциях от 2 февраля 2017 года, от 29 мая 2017 года и от 30 марта 2018 года).

Договором о предоставлении инвестиций в 2018 году установлены такие показатели результативности как количество туристов, посетивших курорты туркластера в СКФО (плановое значение 577,7 тыс. человек), и протяженность введенных в эксплуатацию горнолыжных трасс на территории курортов туркластера в СКФО (значение показателя не установлено). Таким образом, из четырех показателей (индикаторов), установленных в подпрограмме²², в договоре о предоставлении инвестиций отражен только один, связанный с протяженностью введенных в эксплуатацию горнолыжных трасс, но без указания его значения. При этом в подпрограмме значение указанного показателя (индикатора) на 2018 год установлено в размере 11189 метров.

Согласно представленной АО «КСК» в Минкавказ России информации в 2017 и 2018 годах показатели результативности Обществом были достигнуты. Так, в 2018 году фактическое количество туристов, посетивших курорты туркластера, составило 683 тыс. человек (план – 577,7 тыс. человек), протяженность введенных в эксплуатацию горнолыжных трасс на территории туркластера в СКФО – 11660 метров.

Объекты капитального строительства, реализуемые в рамках подпрограммы, включены в 2018 году в ФАИП²³. На 1 января 2019 года предоставленные Обществу в 2018 году в рамках ФАИП бюджетные инвестиции в полном объеме не использованы и планировались на оплату работ по договорам с подрядными организациями, осуществляющими строительные-монтажные работы (далее – СМР) по объектам ТРК «Архыз».

Согласно аналитической записке о ходе реализации ФАИП часть объектов ТРК «Архыз» сдана в эксплуатацию раньше установленных сроков²⁴, в том числе канатная дорога (этап I – NL1). При этом срок строительства канатной дороги (этап I – NL1) неоднократно переносился. Так, согласно перечню объектов, являющемуся приложением к договору о предоставлении инвестиций в 2017 году, срок строительства планировался в 2017–2018 годах, дополнительным соглашением срок строительства перенесен на 2018 год, а по договору о предоставлении инвестиций в 2018 году – на 2019 год. Аналогичная ситуация сложилась также по объектам, заявленным Обществом как досрочно сданным.

Следует отметить, что в апреле 2019 года Минкавказом России с АО «КСК» заключено дополнительное соглашение о внесении изменений в перечень объектов, являющийся приложением к договору о предоставлении инвестиций в 2016 году²⁵, в соответствии с которым срок строительства объектов инфраструктуры ТРК ОЭЗ «Ведучи» на сумму 1 000,0 млн рублей перенесен с 2016–2017 годов на 2018 год.

22. В соответствии с Государственной программой в рамках подпрограммы предусмотрены показатели (индикаторы): «Протяженность введенных в эксплуатацию горнолыжных склонов на территории курортов туристического кластера в СКФО», «Объем вложений, направленных резидентами на создание инвестиционных объектов туристического кластера в СКФО», «Количество рабочих мест, созданных резидентами на территории ОЭЗ в составе туристического кластера в СКФО», «Объем выручки от продажи продукции, товаров, услуг за вычетом налога на добавленную стоимость, акцизов и (или) сумма доходов, полученных резидентами ОЭЗ в составе туристического кластера в СКФО».

23. Письмо Минэкономразвития России от 14 августа 2018 г. № Д17-708.

24. Канатная дорога (этап I – NL1), горнолыжные трассы (этап 3 – NP1, NP2, NP3, NP4, NP1 bis), гараж ратраков (этап 5).

25. Дополнительное соглашение от 4 апреля 2019 г. № 2 к договору об участии Российской Федерации в собственности субъекта бюджетных инвестиций от 14 октября 2016 г. № Д-42-ФЦ/Д14.

Кроме того, если в перечне объектов, являющимся приложением к договору о предоставлении инвестиций в 2017 году, объект строительства Северного склона поселка Романтик ТРК «Архыз» был представлен укрупненным мероприятием с общей проектной стоимостью и объемами финансирования, то в 2018 году – разбит пообъектно, но с общей сметной стоимостью и объемами финансирования, а в 2019 году – разбит пообъектно с указанием сметной стоимости каждого объекта инфраструктуры и объемами финансирования каждого конкретного объекта.

Учитывая, что одни и те же объекты инфраструктуры финансировались за счет бюджетных инвестиций, предоставляемых ежегодно в рамках соответствующего договора о предоставлении инвестиций, а также перенос планируемых сроков строительства объектов в сторону их увеличения, изменение состава объектов, сметной стоимости и перераспределение объемов капитальных вложений между объектами инфраструктуры ТРК, то оценить ход исполнения обязательств в рамках каждого договора о предоставлении инвестиций в части соблюдения сроков строительства, ввода объектов в эксплуатацию, объемов их финансирования не представляется возможным.

При этом отчетность, предоставляемая в рамках ФАИП, позволяет отслеживать ход строительства объектов инфраструктуры ТРК только в течение одного финансового года.

Согласно отчету о ходе строительства объектов капитального строительства, включенных в ФАИП в 2018 году, профинансировано за счет федерального бюджета 4 283,6 млн рублей, фактическое освоение с начала года составило 992,6 млн рублей (23,2 %), из них 94 % – авансовые платежи. Из 20 объектов, включенных в 2018 году в ФАИП, по 5 велись СМР (3 объекта сданы), финансирование 15 объектов ТРК «Эльбрус» предусмотрено на проектно-изыскательские работы (далее – ПИР). Стоимость объектов капитального строительства ТРК «Архыз» согласно утвержденной проектно-сметной документации составляла 7 256,9 млн рублей, освоение средств – 2 991,8 млн рублей, или 41,2 %.

На 31 декабря 2018 года из общего объема капитальных вложений (4 283,6 млн рублей) законтрактовано 3 930,3 млн рублей, или 91,8 %.

В ФАИП на 2019 год включено 12 объектов капитального строительства ТРК «Архыз», «Эльбрус» и «Ведучи». На 1 июля 2019 года сроки ПИР по объекту «Магистральные сети инженерно-технического обеспечения и устройство автодороги, поселок «Лунная поляна» (1, 2 этап) ТРК «Архыз» увеличились²⁶, в связи с выявлением объектов культурного наследия и необходимостью корректировки проектных решений. По объекту «Комплексная система безопасности» ТРК «Архыз» в задание на проектирование внесены изменения, в связи с этим установлен новый срок завершения работ. Кроме того, возникла необходимость перераспределения средств, предусмотренных на проектирование и строительство объектов ТРК «Эльбрус», и переноса ПИР на 2019 год с последующим переносом сроков реализации инвестиционного проекта. Таким образом, на 1 июля 2019 года финансирование объектов капитального строительства туркластера, включенных в ФАИП на 2019 год,

26. Письмо Минкавказ России в Минэкономразвития России от 25 июля 2019 г. № КИ-2-03498.

АО «КСК» не осуществляло. До конца года за счет выплаты авансов подрядным организациям Общество планировало освоение около 30 % средств федерального бюджета, предусмотренных на финансирование объектов.

На 1 июля 2019 года неиспользованные остатки средств АО «КСК» по договорам о предоставлении инвестиций в 2016–2018 годах, устанавливающих их целевое назначение, составили 4 714,3 млн рублей.

Следует отметить, что предусмотренные договором о предоставлении АО «КСК» инвестиций проверки целей, условий и порядка предоставления бюджетных инвестиций Минкавказом России в 2018 году не проводились.

8.1.2. Финансово-хозяйственная деятельность АО «КСК» в 2016–2018 годах являлась стабильно убыточной. По итогам 2016 года убыток составил 1 619,3 тыс. рублей, 2017 года – 1 391,4 тыс. рублей, 2018 года – 1 289,9 тыс. рублей. Основными причинами образования убытка являлись:

- необходимость создания резерва по сомнительному долгу, в связи с отзывом лицензии у ОАО «Национальный банк развития бизнеса», на счетах которого АО «КСК» в 2014 году размещало 2 634,9 млн рублей;
- расходы по ликвидированным ТРК (имущество и затраты по незавершенному строительству, списанные для безвозмездной передачи ТРК «Лагонаки» (Республика Адыгея), «Мамисон» (Республика Северная Осетия – Алания)²⁷ в общей сумме 1 117,4 млн рублей).

За время деятельности АО «КСК» выплата дивидендов акционерам за счет прибыли производилась только по итогам 2012 и 2013 годов в сумме 11,5 млн рублей и 37,3 млн рублей соответственно.

Анализ динамики привлекательности акций АО «КСК» свидетельствует о том, что главной причиной снижения убыточности одной акции Общества в период 2016–2018 годов со значения (-)72,77 рубля до (-)40,61 рубля является исключительно увеличение уставного капитала.

В связи с тем, что на отчетные даты 2016–2018 годов финансовый результат АО «КСК» отражался как непокрытый убыток, увеличение резервного фонда не производилось, и его объем на 31 декабря 2018 года составлял 33,2 млн рублей.

До 2016 года средства федерального бюджета, внесенные в уставный капитал АО «КСК», направлялись на создание туристического кластера без конкретизации их целевого назначения и могли размещаться на депозитных счетах. Это позволяло получать Обществу значительные объемы дополнительного дохода. По информации АО «КСК», общая сумма доходов от размещения свободных денежных средств составила 5 150,0 млн рублей²⁸.

27. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2016 г. № 978 «О досрочном прекращении существования особых экономических зон» имущество и затраты по незавершенному строительству, списанные для безвозмездной передачи ТРК «Лагонаки» (Майкопский район Республика Адыгея, Апшеронский район Краснодарского края), ТРК «Мамисон» Алагирского и Ирафского районов Республики Северная Осетия – Алания).

28. Получены за период с 2010 года по 1 октября 2019 года.

По решению Правительства Российской Федерации²⁹ в 2016 году операции, связанные с деятельностью АО «КСК», подлежали казначейскому сопровождению, в связи с этим был осуществлен перевод всех средств Общества в сумме 7 773,7 млн рублей (из них с депозитных счетов 7 330,3 млн рублей) на лицевой счет, открытый в территориальных органах Казначейства России. На указанном лицевом счете средства учитывались совместно с собственными средствами АО «КСК», полученными от финансово-хозяйственной деятельности, и не имели ограничений в их использовании (за исключением размещения на депозитных счетах).

В ноябре 2017 года управляющим компаниям ОЭЗ была возвращена возможность размещения средств на депозитных счетах в кредитных организациях, но только при условии, что они получены в результате их финансово-хозяйственной деятельности³⁰.

Полученные АО «КСК» из федерального бюджета в 2016–2018 годах средства имели целевое назначение, определенное перечнями планируемых к строительству объектов капитального строительства (инфраструктуры) к договорам о предоставлении инвестиций, и не могли использоваться на иные цели, в том числе на текущее содержание Общества.

На 31 декабря 2018 года в распоряжении Общества находились средства в объеме 8 828,6 млн рублей, из них: с целевым назначением – 4 971,2 млн рублей и размещенные на депозитных счетах – 3 600,0 тыс. рублей, на 1 октября 2019 года – 7 450,4 млн рублей, из них с целевым назначением – 4 500,4 млн рублей и 1 500,0 млн рублей соответственно.

По информации АО «КСК», на 1 октября 2019 года АО «КСК» приняты обязательства, связанные со строительством объектов инфраструктуры на сумму 5 144,7 млн рублей и их содержанием в 2019–2020 годах – 921,8 млн рублей.

Валюта баланса АО «КСК» имела тенденцию роста вследствие стабильного увеличения уставного капитала за счет бюджетных инвестиций и составляла на 31 декабря 2016 года 21 135,4 млн рублей, на 31 декабря 2017 года – 23 087,7 млн рублей, на 31 декабря 2018 года – 27 929,6 млн рублей.

Общий объем доходов АО «КСК» в 2016 году составил 1 050,3 млн рублей, в 2017 году – 261,0 млн рублей, в 2018 году – 479,4 млн рублей и напрямую зависел от возможности Общества размещать свободные средства на депозитных счетах. Так, в 2016 году проценты по депозитам³¹ составили 756,8 млн рублей (72 % от общего объема доходов), в 2017 году средства не размещались, в 2018 году – 147,5 тыс. рублей (31 %).

Следует отметить, что в связи с сокращением объемов средств, не имеющих конкретизации их целевого назначения, а также с необходимостью содержания Общества доходы от размещения средств на депозитных счетах в 2018 году сократились по сравнению с показателем 2016 года на 80,5 %.

29. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2016 г. № 1862-р.

30. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2017 г. № 2517-р.

31. Получены до издания распоряжения Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2016 г. № 1862-р.

В структуре доходов АО «КСК» значительные объемы приходились на доходы от продажи ски-пасс, которые имеют тенденцию роста (в 2016 году 19% от общего объема доходов, в 2017 году – 81%, в 2018 году – 52%). Так, доходы от продажи ски-пасс в ТРК «Архыз» за 2018 год составили 204,7 млн рублей, в ТРК «Эльбрус» – 45,5 млн рублей, ТРК «Ведучи» – 0,2 млн рублей.

Структура доходов АО «КСК» в 2018 году



Незначительную долю в общем объеме доходов АО «КСК» в 2018 году составили доходы от платы за аренду административного здания в ТРК «Архыз» (3% от общего объема доходов), вертолетов, находящихся в собственности Общества (2%), от возмещения коммунальных расходов (3%), неустоек, признанных поставщиком (2%), от возврата средств в связи с ликвидацией дочернего общества МРК (23,6 млн рублей, или 5%). Кроме того, АО «КСК» получены доходы от реализации основных средств в сумме 1,2 млн рублей, в том числе двух самортизированных автомобилей (VOLVO S80, Ford Mondeo), а также от поощрения Минспортом России ТРК «Архыз» в качестве лауреата национальной номинации в области физкультуры и спорта «Спортивный объект России 2018 года» (1 млн рублей).

Всего за период с 2010 года по 1 июля 2019 года на содержание АО «КСК» использовано 8 587,8 млн рублей (с учетом средств, полученных от финансово-хозяйственной деятельности).

Расходы Общества, в том числе связанные с эксплуатацией и содержанием объектов инфраструктуры ТРК, имели тенденцию роста и в 2018 году составили 1 698,2 млн рублей, за первое полугодие 2019 года – 1 023,9 млн рублей. Так, в 2017 году расходы выросли на 8,3 % по отношению к 2016 году, в 2018 году – на 14,6 % к 2017 году.

В 2018 году основную долю в общем объеме расходов АО «КСК» составляли амортизация (31%), расходы на оплату труда (25%), эксплуатационные расходы, связанные с содержанием имущества и оборудования ТРК (18%), аренда (3%).

Расходы на оплату труда и премирование сотрудников АО «КСК» за весь период его деятельности составили 5 047,3 млн рублей³².

Структура расходов АО «КСК» в 2018 году



32. С учетом заработной платы сотрудников, отнесенной на затраты, связанные со строительством объектов инфраструктуры.

В связи со значительным ростом численности сотрудников АО «КСК» в 2018–2019 годах за счет введения в штат работников служб собственной эксплуатации объектов ТРК прогнозируется дальнейший рост управленческих расходов. Так, согласно штатному расписанию размер ежемесячного фонда оплаты труда АО «КСК» увеличился более чем на 10,5 млн рублей³³.

Объем годовых затрат на оплату труда и премирование в 2018 году составил 621,9 млн рублей и не превысил показателя 2017 года (688,3 млн рублей) за счет изменения системы оплаты труда, в соответствии с которым должностные оклады сотрудников уменьшены на 40 % с одновременным введением ежемесячной премии в размере 40 % должностного оклада за добросовестное и эффективное исполнение трудовых обязанностей.

Информация о фактических выплатах сотрудникам АО «КСК» и среднесписочной численности в 2016–2018 годах приведена в таблице:

(млн руб.)

	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Среднесписочная численность, чел., в том числе:	217	215	256
руководство*	7	8	8
иные сотрудники	210	207	248
Фактические выплаты в год, в том числе:	703,6	688,3	621,9
руководство	107,6	111,1	65,7
в том числе генеральный директор	26,0	23,5	9,4**
иные сотрудники	596,0	577,2	556,2
Среднемесячная заработная плата, в том числе:	0,27	0,27	0,20
руководство	1,28	1,16	0,68
в том числе генеральный директор	2,17	1,96	0,78**
иные сотрудники	0,24	0,23	0,19

* К руководящему составу АО «КСК» отнесены: генеральный директор и его заместители, главный бухгалтер.

** С учетом смены генерального директора и невыплатой годовой премии по итогам 2017 года.

33. Штатное расписание АО «КСК» от 9 января 2018 года предусматривало штат сотрудников из 227,8 единицы с ежемесячным фондом оплаты труда 27 001,6 тыс. рублей. В течение 2018–2019 годов штатная численность сотрудников увеличилась до 430,5 единицы с ежемесячным фондом оплаты труда (штатное расписание от 1 августа 2019 года) – 37 588,3 тыс. рублей.

Анализ данных таблицы свидетельствует о том, что доля выплат руководящему составу АО «КСК» превышала в 2016 году 15 % от общего объема выплат, в 2017 году – более 16 %. Среднемесячная заработная плата генерального директора была выше заработной платы прочих сотрудников АО «КСК» (с учетом руководителей структурных подразделений) в 2016 году более чем в 9 раз, в 2017 году – более чем в 8 раз. Данные об объемах выплат в 2018 году не показательны, в связи со сменой в декабре 2017 года генерального директора Общества и невыплатой руководящему составу годовой премии.

Эксплуатационные расходы ТРК, включающие в себя услуги по обеспечению функционирования объектов ТРК, выросли в 2018 году по сравнению с 2017 годом на 88,3 млн рублей и составили 320,5 млн рублей (без учета амортизации). Это составляет 18 % от общего объема расходов Общества.

Анализ эксплуатационных расходов и выручки, полученной от эксплуатации объектов ТРК «Архыз»³⁴ в 2018 году, свидетельствует о превышении расходов над выручкой более чем в 3 раза. Так, в 2018 году выручка составила 204,4 млн рублей, а сумма эксплуатационных затрат – 698,6 млн рублей (с учетом амортизации).

В связи с тем, что с 2016 года предоставленные из федерального бюджета средства не могут использоваться для размещения на депозитных счетах, в ближайшее время прогнозируется у АО «КСК» дефицит средств на содержание объектов инфраструктуры ОЭЗ, который будет увеличиваться соразмерно созданию новых объектов обеспечивающей инфраструктуры ОЭЗ.

Кроме того, с 1 января 2019 года при создании объектов инфраструктуры ОЭЗ за счет бюджетных инвестиций, полученных из федерального бюджета, АО «КСК» не вправе возмещать из бюджета НДС³⁵, плановый объем которого в 2019–2021 годах мог составить (расчетно) около 2,2 млрд рублей и покрыть расходы на содержание объектов инфраструктуры ОЭЗ.

Расходы на аренду помещений, земли и спецтехники в 2018 году составили 60,4 млн рублей, что меньше по сравнению с 2017 годом на 38,7 % и практически в полном объеме приходилось на аренду офисных помещений. В апреле 2018 года АО «КСК» заключен договор с ЗАО «Северная башня»³⁶ на аренду помещений площадью 2,4 тыс. кв. м на срок до 31 марта 2023 года с суммой арендной платы за весь срок 391,9 млн рублей (включая эксплуатационные расходы и три парковочных места), предусматривающий среднюю стоимость 1 кв. м арендуемых площадей в размере 33,1 тыс. рублей и ежегодное удорожание их стоимости на 7 %.

На содержание 21 легкового автотранспортного средства³⁷ в 2018 году АО «КСК» направлено 15,7 млн рублей.

В ходе выборочной проверки правильности норм списания горюче-смазочных материалов (далее – ГСМ) установлено, что для расчета норм расхода ГСМ

34. Анализировались эксплуатационные расходы с учетом амортизации и без НДС, выручка – без НДС.

35. Пункт 2.1 статьи 170 Налогового кодекса Российской Федерации.

36. Договор аренды с ЗАО «Северная башня» от 21 февраля 2018 г. № 474-Д/2018.

37. На 1 января 2019 года согласно оборотно-сальдовой ведомости по счету 01 «Основные средства».

использовались нормы, установленные по г. Москве. Поправочные коэффициенты для городов с разной численностью населения³⁸ не применялись, в связи с отсутствием утвержденных АО «КСК» норм расхода ГСМ при движении в населенных пунктах с разной численностью населения³⁹. В ходе проведения проверки АО «КСК» разработало и утвердило нормы расхода ГСМ с учетом поправочного коэффициента для городов с разной численностью населения⁴⁰.

Общая сумма расходов на содержание двух вертолетов Eurocopter балансовой стоимостью 205,2 млн рублей, базирующихся в Ставропольском крае, в 2018 году составила 20,8 млн рублей⁴¹, при этом прибыль АО «КСК» от предоставления их в аренду (без экипажа) – 9,2 млн рублей. В общей сложности арендатор обеспечил по заявкам АО «КСК» организацию полетов в интересах Общества в 2018 году в количестве 173,2 часа. Учитывая уплаченный АО «КСК» налог на имущество за вертолеты в 2018 году (2,4 млн рублей), содержание вертолетов представляется экономически нецелесообразным. Всего с момента приобретения вертолетов Обществом уплачен налог на имущество в размере 17,9 млн рублей.

Объем расходов на командировки и служебные поездки в 2016–2018 годах менялся незначительно и в 2018 году составил 21,2 млн рублей, из которых 85,8 % связаны со служебными поездками работников, работа которых носит разъездной характер.

На оплату расходов, связанных с участием в форумах, выставках, других мероприятиях в 2018 году, направлено 53,9 млн рублей, из них основной объем расходов (28,1 млн рублей) сложился в связи с участием сотрудников АО «КСК» в Российском инвестиционном форуме в г. Сочи и Петербургском международном форуме. В рамках участия в форумах оплачено оборудование выставочных стендов (20,6 млн рублей), а также изготовлены три архитектурных макета на сумму 3,9 млн рублей, которые на момент проверки учтены в составе основных средств АО «КСК».

Из резервного фонда генерального директора АО «КСК» в 2018 году произведены расходы в сумме 33,2 млн рублей, не предусмотренные консолидированным бюджетом Общества, из которой 71 % направлен на оплату налога на имущество.

Несмотря на отрицательные в 2016–2018 годах финансовые результаты деятельности, АО «КСК» осуществляло благотворительную деятельность за счет прибыли, полученной в 2011–2015 годах. Всего на указанные цели направлено 100,2 млн рублей, в том числе через Благотворительный фонд социальных и благотворительных проектов «ПосетиКавказ» (далее – Фонд «ПосетиКавказ») – 22,7 млн рублей. В ходе выборочной проверки установлен факт перечисления Фондом «ПосетиКавказ» средств поставщику в целях оказания помощи детскому дому на сумму 2,2 млн рублей по истечении более полугода с момента их перечисления АО «КСК» фонду.

38. Приказы от 22 сентября 2016 г. № Пр-16-103, от 27 ноября 2017 г. № Рп-17-045, от 25 декабря 2017 г. № Пр-17-106 «Об утверждении индивидуальных норм расхода ГСМ».

39. Это не соответствует пункту 5 Методических рекомендаций «Нормы расхода топлив и смазочных материалов на автомобильном транспорте», являющихся приложением к распоряжению Минтранса России от 14 марта 2008 г. № АМ-23-р.

40. Приказ от 11 октября 2019 г. № Пр-19-148 «Об утверждении индивидуальных норм расхода ГСМ».

41. Летная и техническая эксплуатация, базирование, ангарное хранение и обеспечение сохранности.

Кроме того, в соответствии с утвержденным положением⁴² АО «КСК» предоставило в 2018 году беспроцентные займы для улучшения жилищных условий 13 сотрудникам на общую сумму 100 млн рублей. На 1 сентября 2019 года остаток предоставленных займов составил 93,3 млн рублей⁴³.

8.1.3. В проверяемом периоде закупочная деятельность АО «КСК» регулировалась Законом о закупках⁴⁴, а также в связи с предоставлением бюджетных инвестиций за счет средств федерального бюджета на Общество частично распространялись положения Закона о контрактной системе⁴⁵.

Документом, регламентирующим закупочную деятельность АО «КСК» и содержащим требования к закупкам и порядку заключения и исполнения договоров, являлось положение о закупках товаров, работ, услуг⁴⁶ (далее – положение о закупках).

В отличие от Закона о контрактной системе, Закон о закупках не предусматривает ограничение начальной (максимальной) цены (далее – НМЦ) договора при проведении запроса котировок⁴⁷. В связи с этим положением о закупках АО «КСК» допускалось осуществление закупки путем проведения запроса котировок, в случае если НМЦ договора не превышала 10 млн рублей, что не способствовало экономии средств заказчика.

Всего в 2018–2019 годах на момент проведения проверки АО «КСК» заключено 345 договоров по результатам конкурентных и неконкурентных закупок на сумму 2 242,0 млн рублей. Доля неконкурентных закупок составила 39,8 % от общей суммы заключенных договоров.

Доля договоров с единственным поставщиком, заключенных в проверяемом периоде для целей обеспечения нужд АО «КСК», составляет 59,7 % от общей суммы неконкурентных закупок.

При этом суммарная экономия по результатам осуществления закупок в 2018–2019 годах составила только 23,7 млн рублей, или 0,7 % от общей суммы начальных закупочных цен.

-
42. Положение об условиях и порядке предоставления целевых займов для улучшения жилищных условий работников АО «КСК», утвержденное приказами АО «КСК» от 15 декабря 2014 г. № Пр-14-120, от 2 октября 2018 г. № Пр-18-186.
 43. НДФЛ на материальную выгоду по займу ежемесячно начислялся и удерживался с сотрудников с учетом ставки Банка России 35 %.
 44. Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон о закупках).
 45. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе).
 46. Утверждено решением совета директоров АО «КСК» 27 декабря 2018 г. № 66 (в редакции протокола заседания от 8 февраля 2019 г. № 67). На момент проведения проверки по решению правления АО «КСК» (протокол от 10 октября 2019 г. № 264/19) проводилась работа по его актуализации в части дополнения способов осуществления конкурентных закупок запросом предложений. В ближайшее время данный вопрос планируется вынести на рассмотрение совета директоров АО «КСК».
 47. В соответствии с Законом о контрактной системе заказчик вправе осуществлять закупки путем проведения запроса котировок при условии, что начальная (максимальная) цена контракта не превышает 500 тыс. рублей. При этом годовой объем таких закупок не должен превышать 10 % совокупного годового объема закупок и не должен составлять более чем 100 млн рублей.

По результатам конкурентных процедур АО «КСК» заключались договоры по организации деловых поездок сотрудников АО «КСК» (52,5 млн рублей), оказанию услуг по базированию, хранению, эксплуатации вертолета Eurocopter (18,6 млн рублей), приобретению автомобиля марки «Тойота Ленд Крузер 200» в максимальной комплектации (5,7 млн рублей), поставке мебели в том числе из натуральной кожи (7,4 млн рублей).

Закон о закупках не содержит требования об обязательном обосновании НМЦ договора, а также не предусматривает конкретный перечень оснований для заключения договора с единственным поставщиком. Указанный перечень устанавливается положением о закупке.

В связи с этим положение о закупке АО «КСК» предусматривало 35 пунктов, в соответствии с которыми закупка могла осуществляться у единственного поставщика, а также отдельные случаи, когда могло быть принято решение об осуществлении закупки в исключительном порядке⁴⁸.

Так, в 2018–2019 годах АО «КСК» заключены договоры на аренду нежилых помещений с ЗАО «Северная Башня» как с единственным поставщиком на общую сумму 487,2 млн рублей (с НДС).

Кроме того, договоры с единственными поставщиками на сумму 41,8 млн рублей заключены Обществом для участия в Российском инвестиционном форуме в г. Сочи и Петербургском международном экономическом форуме, из них 33,2 млн рублей – на аренду выставочной площади с акционерным обществом «Корпорация развития Северного Кавказа» (далее – АО «КРСК»). Следует отметить, что на момент заключения указанных договоров выставочные площади принадлежали АО «КРСК» на правах аренды. Согласно договорам⁴⁹, заключенным АО «КСК» с АО «КРСК» для размещения экспозиции в г. Сочи, стоимость аренды выставочной площади и обслуживания выставочного стенда в 2019 году увеличилась по сравнению с 2018 годом на 29,2 % при идентичных условиях (площади и срока аренды).

В соответствии с Законом о закупках Федеральное казначейство обеспечивает ведение в Единой информационной системе (далее – ЕИС) реестра договоров, заключенных заказчиками по результатам закупки.

В соответствии с пунктом 19 правил ведения реестра договоров, заключенных заказчиками по результатам закупки⁵⁰, при осуществлении мероприятий по контролю в отношении закупок, осуществляемых бюджетными, автономными учреждениями, государственными (муниципальными) унитарными предприятиями, Счетной палате Российской Федерации предоставлен доступ к информации и документам, включенным в реестр договоров. При этом в отношении хозяйственных обществ, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации превышает 50 %, не обеспечен доступ к информации и документам, касающимся изменений условий

48. По решению совета директоров АО «КСК».

49. Договоры, заключенные АО «КСК» с АО «КРСК» от 15 февраля 2018 г. № Д-ДСО-18-001-4423, от 25 февраля 2019 г. № ДРС-19-332-5227.

50. Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2014 г. № 1132 «О порядке ведения реестра договоров, заключенных заказчиками по результатам закупки».

и расторжения договоров, результатов исполнения и оплаты договоров, а также копиям заключенных договоров. Это не позволило на стадии подготовки к контрольному мероприятию провести анализ осуществленных АО «КСК» закупок.

8.1.4. Объем инвестиций на строительство объектов инфраструктуры ОЭЗ составил 21 243,8 млн рублей, в том числе за счет средств, полученных из федерального бюджета в 2010–2017 годах, – 19 869,4 млн рублей, в рамках ФАИП (2018–2019 годы) – 1 374,4 млн рублей.

Расходы Общества в рамках инвестиционной деятельности характеризовались в 2018 году⁵¹ низким процентом исполнения и составляли 2 930,9 млн рублей (31,9 % плановых значений). Наименьший процент исполнения сложился по ТРК «Эльбрус» (7,4 %).

На 1 сентября 2019 года Обществом заключено договоров строительного подряда на общую сумму 26 020,7 млн рублей, перечислено контрагентам –21 243,8 млн рублей, фактически приняты работы на общую сумму 20 656,5 млн рублей, что составляет 79,3 % от суммы заключенных договоров. Дебиторская задолженность в сумме 587,4 млн рублей сложилась в основном в связи с перечисленными контрагентам авансами.

Следует отметить, что в структуре расходов, связанных со строительством объектов ОЭЗ, значительный объем (502,7 млн рублей, или 2,4 %) занимают расходы на оплату услуг технических заказчиков, выполняющих в интересах Общества комплекс функций по организации проведения предпроектной подготовки, инженерных изысканий, строительству объектов, по подготовке технической документации для сдачи объектов капитального строительства в эксплуатацию. При этом большая часть указанных функций возлагалась на департамент по развитию инфраструктуры и департамент по развитию ОЭЗ АО «КСК».

Стоимость объектов капитального строительства сформирована в том числе с учетом расходов на такие работы в рамках создания туркластера, как разработка концепций базового инжиниринга, мастер-планов, практических рекомендаций по развитию горнолыжных курортов, общая стоимость которых составила 819,8 млн рублей, или 4 % всех принятых и оплаченных работ. Вместе с тем актуальность концепций и мастер-планов, разработанных в 2011–2015 годах применительно к строящимся на сегодняшний день объектам, вызывает сомнение.

В отдельных случаях обязательства по договорам на выполнение указанных предпроектных работ контрагентами в полном объеме не исполнялись, в связи с этим были произведены закупки аналогичных услуг у других исполнителей на сумму 567,1 млн рублей.

На момент проверки в составе объектов незавершенного строительства числились восемь фактически введенных в эксплуатацию объектов ТРК общей стоимостью 3 609,1 млн рублей в связи с тем, что их стоимость не была в полном объеме сформирована из-за разногласий АО «КСК» и отдельных подрядчиков

51. Отчет об исполнении бюджета АО «КСК» за 2018 год.

по применяемым коэффициентам и объемам работ в представленной к оплате первичной документации⁵² на сумму 1 911,9 млн рублей. В бухгалтерском учете обязательства АО «КСК»⁵³ отражались с учетом их существенности⁵⁴ на дату составления годовой бухгалтерской отчетности за 2018 год⁵⁵. Это не позволило оценить их фактический размер в течение 2019 года по шести из восьми объектов.

Обществом несвоевременно приняты к учету первичные документы, подтверждающие приемку этапов строительных работ и являющихся основанием для их оплаты⁵⁶.

Это влечет риски увеличения со стороны подрядчиков количества претензий к АО «КСК» и в перспективе судебных разбирательств⁵⁷.

Кроме того, имелись неоднократные нарушения подрядчиками сроков исполнения условий договоров строительного подряда. Это повлекло затягивание сроков строительства объектов инфраструктуры. Анализ судебной практики свидетельствовал о том, что из 12 судебных процессов, связанных с нарушением сторонами обязательств по договорам проектирования и строительства объектов, заключенным в 2015–2019 годах, в восьми процессах Общество выступало ответчиком с суммой заявленных истцами требований 152,7 млн рублей, что связано с несвоевременной либо неполной оплатой АО «КСК» фактически выполненных и принятых работ. В 2018 году по исполнительному листу с АО «КСК» в пользу подрядчика взыскана задолженность в сумме 62,1 млн рублей, судебные издержки составили 100,0 тыс. рублей.

По информации АО «КСК», неполная оплата работ по представленным к оплате документам связана с подписанием актов о приемке выполненных работ с замечаниями, а также с неполным соответствием разработанной проектно-сметной документации и результатов инженерных изысканий требованиям заключенных договоров.

На 1 июля 2019 года на балансе АО «КСК» в составе основных средств числятся 64⁵⁸ приобретенных либо построенных и введенных в эксплуатацию объектов инфраструктуры ОЭЗ ТРТ на общую сумму 11 990,3 млн рублей.

-
52. Не произведены расчеты между заказчиком и подрядчиком в связи с тем, что не приняты и не подписаны отдельные акты о приемке выполненных работ (форма № КС-2) и справки о стоимости выполненных работ и затрат (форма № КС-3).
 53. С применением оценочного обязательства в соответствии с Положением по бухгалтерскому учету «Оценочные обязательства, условные обязательства и условные активы» (ПБУ 8/2010), утвержденным приказом Минфина России от 13 декабря 2010 г. № 167н.
 54. По информации АО «КСК», оценочное обязательство не ведется по объектам, числящимся в составе незавершенного строительства, если объемы выполненных работ оформлены документально на 85–95 %.
 55. По информации АО «КСК», оценочное обязательство по строительным объектам, числящимся в составе незавершенного строительства, создается в учете на момент составления годовой отчетности.
 56. В нарушение части 1 статьи 10 Федерального закона от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете».
 57. В рамках исполнения договора от 29 января 2019 г. № Д-ДцАрх-18-056-5116, заключенного АО «КСК» с ООО «Гранд» на поставку оборудования в зоны отдыха, подрядчиком представлены акты приемки-сдачи выполненных работ от 30 марта 2019 г. № 1, 2, 3, работы по которым приняты представителями АО «КСК» 13 июля 2019 года, а фактически отражены в регистрах бухгалтерского учета только в сентябре 2019 года.
 58. В 2011 году приобретено либо введено 5 объектов, в 2014 году – 42, в 2015 году – 8, в 2016 году – 3, в 2017 году – 6, в 2018 году – 8.

Планируемые сроки строительства ряда объектов, установленные договорами предоставления инвестиций, неоднократно переносились. Так, неоднократно переносились сроки строительства пяти объектов Северного склона поселка Романтик ТРК «Архыз»⁵⁹, из которых три объекта сданы в 2018 году в эксплуатацию, но числятся в составе объектов незавершенных строительством в связи с неоконченными взаиморасчетами с контрагентом, два объекта в эксплуатацию не введены.

Предусмотренный к окончанию строительством в 2018 году объект «Этап 2 Пассажирская канатная дорога NL1 Объекты Северного склона поселка Романтик» не введен в эксплуатацию и числится в составе объектов незавершенных строительством. В августе 2019 года профинансировано только проведение государственной экспертизы сметной документации по указанному объекту.

На момент проведения проверки ни один из объектов, указанных в перечне, являющимся приложением к договору предоставления инвестиций в 2018 году и определяющим целевое назначение бюджетных инвестиций, в состав основных фондов АО «КСК» не принят.

8.1.5. В соответствии с Методическими указаниями⁶⁰ АО «КСК» были разработаны и утверждены показатели эффективности деятельности АО «КСК» на 2015–2020 годы⁶¹, которые содержали значения показателей на соответствующий год с указанием процента прироста к предыдущему году, а также вес показателя при оценке эффективности деятельности. Основными показателями являлись:

- «Количество зарегистрированных резидентов ОЭЗ»;
- «Объем привлеченных инвестиций на развитие ОЭЗ за счет внебюджетных источников»;
- «Увеличение зон катания ТРК» и другие.

По итогам 2016 года показатели эффективности деятельности АО «КСК» выполнены на 90 %, в связи с этим годовая премия выплачена генеральному директору исходя из должностного оклада, установленного коэффициента и процента выполнения ключевых показателей эффективности (далее – КПЭ) и составила 9,9 млн рублей. Аналогично рассчитывалась премия заместителям генерального директора и главному бухгалтеру.

В связи со сменой в декабре 2017 года генерального директора отчет о достижении целевых значений КПЭ Общества за 2017 год не утверждался, годовая премия по итогам работы 2017 года руководящему составу Общества не выплачивалась.

Следует отметить, что Положение о системе ключевых показателей эффективности деятельности АО «КСК», регламентирующее порядок и систему оценки работы

59. 1, 3, 4, 5, 6 этапы строительства по объекту «Объекты Северного склона поселка Романтик».

60. Методические указания по применению ключевых показателей эффективности государственными корпорациями, государственными компаниями, государственными унитарными предприятиями, а также хозяйственными обществами, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации и совокупности превышает 50 %, утверждены Росимуществом и одобрены поручением Правительства Российской Федерации от 27 марта 2014 г. № ИШ-П13-2043 (далее – Методические указания).

61. Утверждены советом директоров АО «КСК» (протокол от 25 февраля 2015 г. № 41).

менеджмента Общества, утверждено только в августе 2018 года⁶² вместе с новыми показателями и значениями КПЭ на 2018 год и плановый период.

Анализ значений сопоставимых показателей эффективности деятельности АО «КСК», установленных на 2015–2020 годы, на 2018–2020 годы, на 2019–2021 годы, свидетельствует о снижении значений по показателям «Количество резидентов особых экономических зон» в 2019–2020 годах, «Протяженность введенных в эксплуатацию горнолыжных трасс на территории курортов туристического кластера» в 2018–2020 годах, а также об увеличении в 2018–2020 годах показателя по количеству рабочих мест, созданных резидентами на территории ОЭЗ. При этом два целевых показателя подпрограммы в составе КПЭ деятельности АО «КСК» в 2018–2020 годах не учитываются.

По итогам 2018 года значения КПЭ АО «КСК» были в полном объеме выполнены, исходя из чего была рассчитана премия руководящему составу и составила у генерального директора 7,4 млн рублей, заместителей генерального директора и главного бухгалтера – 15,2 млн рублей⁶³.

На 2019–2021 годы также установлены новые значения КПЭ деятельности АО «КСК»⁶⁴, предусматривающие снижение значений по четырем из семи ранее установленным значениям показателей эффективности деятельности АО «КСК», в том числе в связи с корректировкой значений двух показателей (индикаторов) Государственной программы⁶⁵. Так, расчет планового показателя «Производительность труда» осуществлен АО «КСК» из расчета уменьшения объема выручки в 2019 году по отношению к фактически полученному в 2018 году на 163,2 млн рублей.

Неоднократные корректировки значений КПЭ АО «КСК» в сторону уменьшения свидетельствуют о формально выстроенной системе мотивации менеджмента Общества, не ориентированной на достижение поставленных перед Обществом целей.

8.2. Проанализировать реализацию задач подпрограммы «Развитие туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе» государственной программы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 года

8.2.1. Основными документами стратегического планирования, на реализацию которых направлена деятельность АО «КСК», являются Стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года, которая с 2014 года не актуализировалась в соответствии с основными стратегическими документами, а также Стратегия развития туризма на территории

62. Утверждено решением совета директоров АО «КСК» (протокол от 17 августа 2018 г. № 65).

63. С учетом фактически отработанного времени.

64. Утверждены на заседании совета директоров АО «КСК» (протокол от 8 февраля 2019 г. № 67).

65. Постановление Правительства Российской Федерации от 11 февраля 2019 г. № 111.

Северо-Кавказского федерального округа на период до 2035 года, которая утверждена только в марте 2019 года⁶⁶.

Стратегия развития АО «КСК»⁶⁷, утвержденная в 2014 году, актуализирована⁶⁸ только в феврале 2019 года, в связи с этим основные задачи и показатели, планируемые Обществом к достижению в 2025 году, были приведены в соответствие с показателями (индикаторами) подпрограммы⁶⁹.

Таким образом, до 2019 года АО «КСК» осуществляло свою деятельность в соответствии со стратегическими документами, не учитывающими новые задачи по реализации государственных программных документов, приоритеты государственной политики в СКФО и целевые ориентиры, соответствующие показателям подпрограммы.

При этом в течение срока действия Государственной программы (с 2014 года) изменения в нее вносились девять раз. Претерпевала изменения и подпрограмма, связанная с развитием туризма в СКФО, в части изменения названия, целей и задач, а также объемов финансового обеспечения и его распределения по годам реализации подпрограммы. Следует отметить, что в рамках изменений, вносимых в подпрограмму, бюджетные ассигнования перераспределялись за счет уменьшения финансирования текущего года и увеличения объемов финансирования следующих периодов. За время действия Государственной программы неоднократно изменялся количественный состав целевых показателей (индикаторов) подпрограммы и корректировались их значения. Так, из 13 показателей (индикаторов) подпрограммы за период ее реализации исключено 8, в связи с этим действующая редакция предусматривает всего 5 показателей (индикаторов), из которых только по 3 показателям, оставшимся неизменными, можно провести сравнение плановых и фактически достигнутых значений.

Следует отметить, что неоднократные изменения количества и плановых значений показателей (индикаторов) подпрограммы не позволяют провести объективную оценку хода ее реализации.

В 2017 и 2018 годах Минкавказом России не были достигнуты плановые значения по значительному объему показателей подпрограммы (78 % и 50 % соответственно), в связи с этим механизмы управления рисками, применяемые Министерством в ходе реализации подпрограммы, оценены по результатам контрольного мероприятия по исполнению Минкавказом России бюджета в 2018 году⁷⁰ как недостаточно действенные.

66. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 марта 2019 г. № 369-р.

67. Стратегия развития АО «КСК» на период до 2025 года утверждена советом директоров АО «КСК» (протокол от 17 декабря 2014 г. № 40).

68. Протокол совета директоров АО «КСК» от 8 февраля 2019 г. № 67.

69. Нарастающим итогом, с учетом достижения значений показателей (индикаторов) подпрограммы в 2013–2014 годах.

70. Контрольное мероприятие «Проверка исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2018 год» в Министерстве Российской Федерации по делам Северного Кавказа.

Кроме того, механизм субсидирования резидентов ОЭЗ⁷¹, осуществляемый в 2016–2018 годах в рамках подпрограммы, признан неэффективным, так как не способствовал инвестиционной активности резидентов ОЭЗ. Из-за отсутствия претендентов на получение субсидий и низкого освоения бюджетных средств указанный вид поддержки Минкавказом России с 2019 года не предусмотрен.

8.2.2. На момент проведения проверки АО «КСК» осуществляло функции управляющей компании в отношении пяти ОЭЗ ТРТ, на территории которых должны реализовываться проекты создания ТРК, при этом поэтапное развитие осуществлялось только по ТРК «Архыз» (ОЭЗ Карачаево-Черкесской Республики), ТРК «Эльбрус» (ОЭЗ Кабардино-Балкарской Республики) и ТРК «Ведучи» (ОЭЗ Чеченской Республики), определенных Правительством Российской Федерации в качестве приоритетных⁷².

Развитие ТРК «Армхи» (Республика Ингушетия), ТРК «Матлас» и «Каспийский прибрежный кластер» (Республика Дагестан) не осуществлялось. При этом на разработку концепций создания и развития ТРК, выполнение базовых инжинирингов, проектов планировки и межевания территории, схем организации строительства с 2011 года направлены средства федерального бюджета в сумме 222,4 млн рублей⁷³. К настоящему времени указанные работы могли потерять свою актуальность в части проектирования и строительства объектов инфраструктуры.

Ликвидированная ранее ОЭЗ «Мамисон» (Республика Северная Осетия – Алания) признана перспективной и в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 25 сентября 2019 г. № 1248⁷⁴ повторно создана как ОЭЗ ТРТ «Мамисон» и включена в состав туркластера.

В ходе проверки установлено, что заключение в 2011–2012 годах соглашений о создании ОЭЗ осуществлялось Минэкономразвития России с субъектами Российской Федерации, входящими в состав СКФО, с нарушением (за исключением Ставропольского края и Чеченской Республики) законодательно установленных сроков⁷⁵.

До настоящего времени АО «КСК» не утверждены значения показателей эффективности функционирования ОЭЗ ТРТ по двум соглашениям, заключенным с Республикой Дагестан и Кабардино-Балкарской Республикой, в связи с отсутствием

71. Предоставление субсидий резидентам ТРК ОЭЗ на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, привлеченным на финансовое обеспечение строительства (реконструкции, технического перевооружения) объектов капитального строительства, а также приобретение оборудования.

72. Протокол по итогам совещания у Председателя Правительства Российской Федерации Д.А.Медведева от 23 апреля 2015 г. № ДМ-П16-37пр.

73. Данные на 1 сентября 2019 года.

74. «О создании на территории муниципального образования Алагирский район Республики Северная Осетия – Алания особой экономической зоны туристско-рекреационного типа».

75. В соответствии со статьей 6 Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» в течение 30 дней со дня принятия Правительством Российской Федерации решения о создании ОЭЗ.

утвержденных наблюдательными советами ОЭЗ перспективных планов развития особых экономических зон⁷⁶.

Сроки утверждения установленных соглашениями об управлении ОЭЗ документов по функционированию ОЭЗ ТРТ⁷⁷ неоднократно переносились. Так, на 1 января 2019 года перспективные планы развития не утверждены наблюдательными советами соответствующих туристско-рекреационных особых экономических зон по трем ОЭЗ ТРТ⁷⁸ в связи с нерешенностью земельных вопросов и отсутствием утвержденных планов обустройства и материально-технического оснащения⁷⁹.

До настоящего времени Минкавказом России не внесены изменения в соглашения об управлении ОЭЗ ТРТ, заключенные с Кабардино-Балкарской Республикой и с Республикой Дагестан, в связи с передачей полномочий по управлению ОЭЗ на территории СКФО от Минэкономразвития России Минкавказу России.

Соглашением о создании ОЭЗ в Республике Дагестан⁸⁰ предусмотрено обязательство исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации по передаче АО «КСК» полномочий по управлению и распоряжению земельными участками и другими объектами недвижимости, расположенными в границах ОЭЗ, на срок ее существования. При этом Правительством Республики Дагестан не переданы АО «КСК» полномочия по управлению и распоряжению земельными участками и другими объектами ОЭЗ на территории Карабудахкентского района Республики Дагестан.

Предложения по вопросам эффективности функционирования ОЭЗ ТРТ на заседаниях наблюдательных советов туристско-рекреационных ОЭЗ не рассматривались и в уполномоченный орган исполнительной власти в соответствии с пунктом 3 Положения о наблюдательном совете⁸¹ не вносились.

Создание ОЭЗ ТРТ не повлияло на социально-экономическое развитие субъектов СКФО. Объем привлеченных резидентами в ОЭЗ инвестиций незначителен и составил 2 079,5 млн рублей (8,3 % от заявленного объема), или всего 6,5 % от объема бюджетных инвестиций, направленных в уставный капитал АО «КСК».

При этом из общего объема инвестиций 75,2 % привлечено четырьмя резидентами⁸² из 33 фактически зарегистрированных на территориях ОЭЗ ТРТ. На 1 января 2019 года

76. Согласно соглашениям об управлении особыми экономическими зонами от 27 декабря 2012 г. № С-736-ОС/Д25, от 18 сентября 2013 № С-472-ОС/Д14 предложения по значениям показателей эффективности функционирования ОЭЗ представляются АО «КСК» в Минкавказ России в течение 10 рабочих дней с даты утверждения наблюдательным советом особой экономической зоны перспективного плана развития особой экономической зоны и утверждаются дополнительным соглашением.

77. Перспективные планы развития ОЭЗ, планы обустройства и материально-технического оснащения, перечни объектов инфраструктуры.

78. ОЭЗ на территории Республики Дагестан, Кабардино-Балкарской Республики, Республики Ингушетия.

79. ОЭЗ Республики Дагестан и Кабардино-Балкарской Республики.

80. Соглашение о создании на территории муниципального образования «Хунзахский район» Республики Дагестан туристско-рекреационной особой экономической зоны от 27 января 2011 г. № С-14-ОС/Д25.

81. Положение о наблюдательном совете особой экономической зоны, утвержденное приказом Минэкономразвития России от 20 октября 2010 г. № 502.

82. Тремя резидентами ОЭЗ «Архыз» и одним ОЭЗ «Ведучи».

29 резидентами нарушены обязательства в части вложения инвестиций в объекты ОЭЗ на сумму 21 447,1 млн рублей⁸³.

В связи с нерешенностью земельных вопросов до настоящего времени Минкавказом России не заключено соглашение об осуществлении деятельности с ООО «ИЛАР» (ТРК «Эльбрус»), заявка которого была одобрена еще в начале 2018 года.

АО «КСК» заключено соглашение от 18 мая 2018 года № С-004-ОР/ДИП с ООО «Туристический центр» об осуществлении туристско-рекреационной деятельности в ОЭЗ⁸⁴, которым не установлен срок исполнения Обществом обязательств по созданию объектов инфраструктуры ОЭЗ ТРТ Республики Ингушетия. Это не соответствует примерной форме соглашения об осуществлении туристско-рекреационной деятельности в ОЭЗ, утвержденной приказом Минэкономразвития России от 10 мая 2016 года № 290⁸⁵.

Проведенный Минкавказом России в 2017 и 2018 годах контроль исполнения резидентами соглашений об осуществлении туристско-рекреационной деятельности выявил, в том числе существенные нарушения условий соглашений, которые в соответствии с требованиями законодательства могли служить основанием⁸⁶ для расторжения соглашений. При этом на момент проведения проверки Минкавказом России расторгнуто только одно соглашение об осуществлении деятельности с резидентом⁸⁷, в отношении трех резидентов ведутся судебные разбирательства.

По данным АО «КСК», к 1 января 2019 года на территориях трех ОЭЗ ТРТ туркластера создано резидентами 619 рабочих мест, суммарный объем выручки, полученной резидентами (без НДС и акцизов), составил 851,7 млн рублей.

При этом изначально Концепцией создания туристического кластера в СКФО, Краснодарском крае и Республике Адыгея планировалось достигнуть ежегодного уровня туристического потока к 2020 году до 2 млн человек. В рамках подпрограммы (в первоначальной редакции) установлены показатели (индикаторы) по количеству рабочих мест, созданных резидентами ОЭЗ к 2018 году (нарастающим итогом) в количестве 12,8 тыс. мест, с объемом выручки от продажи продукции, товаров, услуг (без НДС) в сумме 19,5 млрд рублей.

Необходимо отметить, что полезная площадь земельных участков ОЭЗ⁸⁸ для предоставления резидентам в аренду составила 344,8 га, при этом доля суммарной площади земельных участков, предоставленных в аренду на 1 сентября 2019 года, составляла 15,7%.

83. Расчет произведен выборочно.

84. Соглашение об осуществлении туристско-рекреационной деятельности в ОЭЗ, созданной на территориях Джейрахского и Сунженского муниципальных районов Республики Ингушетия от 18 мая 2018 г. № С-004-ОЗ/ДИП.

85. Приказ Минэкономразвития России от 10 мая 2016 г. № 290 «Об утверждении примерных форм соглашений об осуществлении промышленно-производственной, технико-внедренческой, туристско-рекреационной деятельности и деятельности в портовой особой экономической зоне» (приложение № 3, пункт 2.3.1).

86. Статья 20 Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» в части неосуществления инвестиций в объемах, предусмотренных соглашением.

87. Соглашение от 9 декабря 2014 г. № С-738-АЦ/Д14 с ИП Эркенова расторгнуто в марте 2018 года.

88. Данные в соответствии с проектами планировки территорий.

Управляющие компании ОЭЗ, учитывающие на балансе в качестве объектов основных средств недвижимое имущество, созданное в целях реализации соглашений о ОЭЗ, освобождаются от уплаты налога на имущество организаций⁸⁹. Сумма указанной преференции по налогу на имущество АО «КСК» за 2016–2018 годы составила 451,7 млн рублей.

9. Возражения (замечания) на результаты контрольного мероприятия

Министром Российской Федерации по делам Северного Кавказа С.В.Чеботаревым и генеральным директором АО «Курорты Северного Кавказа» Х.Х.Тимижевым не представлены возражения (замечания) на результаты контрольного мероприятия.

10. Выводы

10.1. Основными целями АО «КСК», учрежденного Правительством Российской Федерации в 2010 году в рамках реализации проекта о создании туристического кластера в СКФО, являлись обеспечение реализации соглашений о создании особых экономических зон туристско-рекреационного типа для развития туризма на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав СКФО, а также реализация комплексного инфраструктурного бизнес-проекта в туристической отрасли, направленного на создание и развитие туристического кластера.

В целях реализации указанных задач АО «КСК» предоставлялись бюджетные инвестиции в виде вноса в уставный капитал Общества, который на момент проверки составил 31 764 млн рублей и на 98,9 % был сформирован за счет средств федерального бюджета.

Минкавказ России в 2017 году был наделен полномочиями по осуществлению от имени Российской Федерации права акционера АО «КСК» и управлению ОЭЗ на территории СКФО. Представители Минкавказа России входили в совет директоров АО «КСК», осуществляющим общее руководство Обществом. Кроме того, позиция акционера отражалась в письменных директивах Минкавказа России, выдаваемых представителям для голосования на общем собрании акционеров и заседаниях совета директоров.

На 1 сентября 2019 года АО «КСК» на приобретение и строительство объектов инфраструктуры ОЭЗ направлено 20 656,5 млн рублей. При этом механизм финансирования мероприятий по строительству объектов инфраструктуры туристско-рекреационных комплексов непрозрачен. Так, одни и те же объекты инфраструктуры

89. В соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации организации, признаваемые управляющими компаниями ОЭЗ и учитывающие на балансе в качестве объектов основных средств недвижимое имущество, созданное в целях реализации соглашений о ОЭЗ, в течение десяти лет с месяца, следующего за месяцем постановки на учет указанного имущества, освобождаются от уплаты налога на имущество организаций.

финансировались за счет бюджетных инвестиций, предоставляемых ежегодно в рамках соответствующего договора предоставления инвестиций, планируемые сроки строительства объектов неоднократно переносились в сторону их увеличения, изменялся состав объектов, их сметная стоимость, а также осуществлялось перераспределение объемов капитальных вложений между объектами инфраструктуры ТРК.

Кроме того, перечни объектов капитального строительства (инфраструктуры), являющиеся приложением к договорам о предоставлении инвестиций, определяющим их целевое назначение, не содержали этапы проведения проектно-исследовательских работ, осуществления разработки и утверждения проектно-сметной документации, а также конкретные этапы выполнения строительных работ с указанием сроков их выполнения. Это не позволило оценить исполнение обязательств в рамках каждого договора о предоставлении инвестиций в части соблюдения сроков строительства, ввода объектов в эксплуатацию, объемов финансирования.

10.2. АО «КСК» осуществляло функции управляющей компании в отношении пяти ОЭЗ, на территории которых должны реализовываться проекты создания ТРК, при этом поэтапное развитие осуществлялось только по ТРК «Архыз», «Эльбрус» и «Ведучи», определенных Правительством Российской Федерации в качестве приоритетных. Развитие других ТРК ОЭЗ не осуществлялось, несмотря на то что на предпроектные работы направлены средства федерального бюджета в сумме 222,4 млн рублей.

Создание ОЭЗ туристско-рекреационного типа не повлияло на социально-экономическое развитие субъектов СКФО. Так, объем привлеченных резидентами в ОЭЗ инвестиций незначителен и составил 2 079,5 млн рублей (8,3 % от заявленного объема), или всего 6,5 % объема бюджетных инвестиций, направленных в уставный капитал АО «КСК». При этом из общего объема инвестиций 75,2 % привлечено четырьмя резидентами из 33 фактически зарегистрированных на территориях ОЭЗ.

На 1 января 2019 года 29 резидентами нарушены обязательства в части вложения инвестиций в объекты ОЭЗ на сумму 21 447,1 млн рублей.

При этом сумма преференции по налогу на имущество АО «КСК» за 2016–2018 годы составила 451,7 млн рублей.

Необходимо отметить, что полезная площадь земельных участков ОЭЗ для предоставления резидентам в аренду составила 344,8 га, при этом доля суммарной площади земельных участков, предоставленных в аренду на 1 сентября 2019 года составляла 15,7 %.

10.3. В рамках документов стратегического планирования, связанных с созданием туристического кластера, планировался ежегодный уровень туристического потока к 2020 году до 2 млн человек, а также количество созданных резидентами ОЭЗ рабочих мест к 2018 году – 12,8 тыс. мест, объемы выручки от продажи продукции, товаров, услуг (без НДС) – 19,5 млрд рублей.

Фактически по итогам 2018 года число туристов, посетивших курорты туристического кластера, составило 683 тыс. человек, резидентами создано 619 рабочих мест, выручка, полученная резидентами, – 851,7 млн рублей.

Таким образом, выстроенной Минкавказом России системой управления Обществом не обеспечено достижение показателей, определенных документами стратегического планирования. Это влечет в перспективе риски недостижения установленных ими целей и задач.

10.4. Финансово-хозяйственная деятельность АО «КСК» в 2016–2018 годах являлась стабильно убыточной. По итогам 2018 года убыток составил 1 289,9 млн рублей. Одной из основных причин образования убытка являлась необходимость создания резерва по сомнительному долгу в связи с отзывом лицензии у ОАО «Национальный банк развития бизнеса», на счетах которого АО «КСК» в 2014 году размещало 2 634,9 млн рублей.

10.5. На 31 декабря 2018 года в распоряжении Общества находились средства в объеме 8 828,6 млн рублей, из них без конкретизации целевого назначения – 3 857,4 млн рублей.

Общий объем доходов АО «КСК» напрямую зависел от возможности Общества размещать свободные средства на депозитных счетах и в 2018 году составил 479,4 млн рублей, из них проценты по депозитам составили 31 %.

Кроме того, в структуре доходов АО «КСК» значительные объемы приходятся на доходы от продажи ски-пасс, которые имели тенденцию ежегодного роста.

10.6. За период деятельности АО «КСК» на его содержание использовано (на 1 июля 2019 года) 8 587,8 млн рублей (с учетом средств, полученных от финансово-хозяйственной деятельности), что составляет 27,3 % объема средств, направленных в уставный капитал Общества.

Расходы Общества имели тенденцию роста и в 2018 году составили 1 698,2 млн рублей, что на 14,6 % больше показателя 2017 года. Прогнозируется дальнейший рост управленческих расходов.

10.7. Анализ эксплуатационных расходов и выручки, полученной от эксплуатации объектов ТРК, свидетельствует о некупаемости в настоящее время вложенных инвестиций. Так, в 2018 году выручка, полученная от эксплуатации объектов ТРК «Архыз», составила 204,4 млн рублей, что ниже суммы эксплуатационных затрат более чем в три раза (698,6 млн рублей с учетом амортизации).

В ближайшее время у АО «КСК» прогнозируется дефицит средств, в том числе на содержание объектов инфраструктуры ОЭЗ, который будет увеличиваться с введением в эксплуатацию новых объектов инфраструктуры ОЭЗ.

10.8. Несмотря на отрицательные результаты деятельности Общества, его финансовая политика не была в полной мере ориентирована на снижение затрат и на экономию

ресурсов. Доля выплат руководящему составу АО «КСК» превышала в 2017 году 16 % общего объема выплат.

Анализ установленных значений ключевых показателей эффективности деятельности АО «КСК» свидетельствует об их ежегодных корректировках, как правило, в сторону уменьшения. Это свидетельствует о формально выстроенной системе мотивации менеджмента Общества, не ориентированной на достижение поставленных перед Обществом целей.

10.9. На 1 сентября 2019 года у АО «КСК» затраты, связанные с приобретением и строительством объектов инфраструктуры ОЭЗ, составили 20 656,5 млн рублей, или 79,3 % от суммы заключенных договоров. В составе основных средств АО «КСК» учтены 64 объекта инфраструктуры ОЭЗ на общую сумму 11 990,3 млн рублей.

В структуре расходов, связанных со строительством объектов ОЭЗ, 502,7 млн рублей, или 2,4 % от общего объема, занимали расходы на оплату услуг технических заказчиков, большая часть функций которых возлагалась на соответствующие департаменты АО «КСК».

Нарушение подрядчиками обязательств по заключенным договорам повлекло затягивание сроков строительства объектов инфраструктуры ОЭЗ. Кроме того, установлены случаи несвоевременного принятия Обществом к учету первичных документов, подтверждающих приемку этапов строительных работ и являющихся основанием для их оплаты, что в том числе способствовало формированию негативной судебной практики. Так, из 12 судебных процессов, связанных с нарушением сторонами обязательств, в восьми Общество выступало ответчиком с суммой заявленных истцами требований 152,7 млн рублей.

10.10. До 2019 года АО «КСК» осуществляло свою деятельность в соответствии со Стратегией развития АО «КСК» на период до 2025 года, утвержденной в 2014 году, то есть до постановки новых задач по реализации государственных программных документов, приоритетов государственной политики в СКФО и не учитывала целевые ориентиры, соответствующие показателям подпрограммы. Соответствующие изменения внесены в стратегию только в феврале 2019 года.

При этом в течение срока действия Государственной программы изменения вносились девять раз, в том числе в подпрограмму, связанную с развитием туризма в СКФО, в части названия, целей и задач, объемов финансового обеспечения и его распределения по годам реализации подпрограммы, а также количественного состава целевых показателей (индикаторов) подпрограммы и их значений, в связи с этим провести сравнение плановых и фактически достигнутых значений в настоящее время можно только по трем оставшимся неизменными показателям.

Таким образом, неоднократные изменения количества и плановых значений показателей (индикаторов) подпрограммы не позволяют провести объективную оценку хода ее реализации.

10.11. Отсутствие в Федеральном законе от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» требований о необходимости обоснования начальной (максимальной) цены договора при осуществлении закупок и ограничения начальной (максимальной) цены договора при осуществлении закупок путем проведения запроса котировок, а также конкретного перечня оснований для заключения договора с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) не способствует повышению конкурентности и эффективности закупок. Так, экономия по результатам осуществления закупок АО «КСК» в 2018–2019 годах составила только 0,7 % от общей суммы начальных закупочных цен. Доля неконкурентных закупок составила 39,8 % от общей суммы заключенных договоров, значительная часть которых заключена для целей обеспечения деятельности АО «КСК» (59,7 % от общей суммы неконкурентных закупок).

10.12. В соответствии с Правилами ведения реестра договоров, заключенных заказчиками по результатам закупки, при осуществлении мероприятий по контролю в отношении закупок, осуществляемых бюджетными, автономными учреждениями, государственными (муниципальными) унитарными предприятиями, Счетной палате Российской Федерации предоставлен доступ к информации и документам, включенным в реестр договоров. При этом в отношении хозяйственных обществ, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации превышает 50 %, не обеспечен доступ к информации и документам, касающимся изменений условий и расторжения договоров, результатов исполнения и оплаты договоров, а также копиям заключенных договоров.

11. Предложения (рекомендации)

1. Направить информационное письмо Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации В.Л.Мутко.
2. Направить информационное письмо Первому заместителю Министра финансов Российской Федерации Л.В.Горнину.
3. Направить отчет о результатах контрольного мероприятия полномочному представителю Президента Российской Федерации в Северо-Кавказском федеральном округе А.А.Матовникову.
4. Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

