

ОТЧЕТ О РЕЗУЛЬТАТАХ СОВМЕСТНОГО КОНТРОЛЬНОГО МЕРОПРИЯТИЯ

Проверка обоснованности предоставления и результативности использования дотаций, связанных с особым режимом безопасного функционирования закрытых административно-территориальных образований, бюджетам субъектов Российской Федерации, а также субсидий на поддержку государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды, в 2017 году и истекшем периоде 2018 года» (с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации)

утвержден
Коллегией Счетной палаты
Российской Федерации
29 марта 2019 года

ИТОГИ ПРОВЕРКИ

Цели:

Проверить обоснованность предоставления и результативность использования:

- дотаций, связанных с особым режимом безопасного функционирования закрытых административно-территориальных образований;
- субсидий на поддержку государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды.

Счетная палата проверила результативность использования, а также обоснованность выделения субсидий на безопасное функционирование закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО) и поддержку программ формирования современной городской среды.

Проверка показала, что Закон Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании» не включает мероприятия по развитию и поддержке социальной и инженерной инфраструктуры, которые предусматривают дополнительные расходы и на которые предоставляются дотации.

Нарушение органом государственной власти субъекта Российской Федерации в отчетном финансовом году бюджетного законодательства или законодательства о налогах и сборах влечет меры ответственности

в виде сокращения объема дотаций, которые фактически применяются к ЗАТО. При этом в 16 из 22 субъектов Российской Федерации, в которых размещены ЗАТО, органами государственной власти субъекта были допущены указанные нарушения.

Порядок мониторинга строительства и реконструкции объектов, начатых за счет выделенных до 1 января 2013 года из федерального бюджета межбюджетных трансфертов на компенсацию дополнительных расходов и потерь бюджетов ЗАТО, связанных с особым режимом безопасного функционирования, не утвержден Минфином России.

Также в ходе проверки установлено, что в интернете отсутствует агрегированная информация о территориях опережающего социально-экономического развития, необходимая потенциальным инвесторам.

Предложения Счетной палаты Правительству Российской Федерации

1. Поручить заинтересованным федеральным органам исполнительной власти:
 - рассмотреть вопрос об установлении в Законе о ЗАТО дополнительных видов расходов, связанных с развитием и поддержкой социальной и инженерной инфраструктуры;
 - провести проверку по фактам нарушения субъектами Российской Федерации условий предоставления дотаций, по результатам которой рассмотреть вопрос о применении мер ответственности;

Выводы:

Необходимо усовершенствовать действующее законодательство и актуализировать перечень закрытых административно-территориальных образований, а также их наименования.

Нужно ежегодно проводить оценку качества городской среды.

При определении объемов субсидий следует запрашивать потребность субъектов Российской Федерации и готовность к реализации мероприятий приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» в полном объеме.

Отчет размещен на сайте Счетной палаты Российской Федерации:

<http://audit.gov.ru/activities/control/reports.php>

- рассмотреть вопрос об исключении из Правила № 232 положения о применении мер ответственности в виде сокращения объема дотаций бюджетам ЗАТО за нарушения условий предоставления дотаций органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

2. Минфину России установить порядок осуществления мониторинга строительства и (или) реконструкции объектов, начатых за счет выделенных до 1 января 2013 года из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации межбюджетных трансфертов на компенсацию дополнительных расходов и (или) потерь бюджетов ЗАТО, связанных с особым режимом безопасного функционирования;

3. Министерству экономического развития Российской Федерации:

- провести мониторинг реализации проектов территорий опережающего социально-экономического развития (ТОР), расположенных на территориях ЗАТО, и определить возможные риски, связанные с успешностью реализации указанных проектов, с учетом опыта реализации проекта ТОР на территории г. Сарова;

- разместить в интернете полную агрегированную информацию о территориях опережающего социально-экономического развития, необходимую потенциальным инвесторам, и обеспечить ее регулярную актуализацию;

- рассмотреть вопрос о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 5 июля 2001 года № 508 «Об утверждении перечня ЗАТО и расположенных на их территориях населенных пунктов» в части актуализации перечня ЗАТО и корректировки наименования субъектов Российской Федерации в соответствии со статьей 65 Конституции Российской Федерации.

Основание для проведения совместного контрольного мероприятия

Пункты 3.12.0.1, 3.12.0.1.1-3.12.0.1.9 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2019 год.

Предмет совместного контрольного мероприятия

- Обоснованность предоставления и результативность использования дотаций, связанных с особым режимом безопасного функционирования закрытых административно-территориальных образований, бюджетам субъектов Российской Федерации;
- обоснованность предоставления и результативность использования субсидий на поддержку государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды.

Объекты совместного контрольного мероприятия

- Правительство Нижегородской области (Нижегородская область, г. Нижний Новгород);
- министерство финансов Нижегородской области (Нижегородская область, г. Нижний Новгород);
- министерство энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Нижегородской области (Нижегородская область, г. Нижний Новгород);
- Министерство финансов Российской Федерации (г. Москва);
- правительство Пензенской области (Пензенская область, г. Пенза);
- министерство финансов Пензенской области (Пензенская область, г. Пенза);
- управление жилищно-коммунального хозяйства и гражданской защиты населения Пензенской области (Пензенская область, г. Пенза);
- администрация г. Заречного Пензенской области (Пензенская область, г. Заречный);
- администрация г. Сарова (Нижегородская область, г. Саров).

Срок проведения совместного контрольного мероприятия

Ноябрь 2018 года – март 2019 года.

Цели совместного контрольного мероприятия

1. Проверить обоснованность предоставления и результативность использования дотаций, связанных с особым режимом безопасного функционирования закрытых административно-территориальных образований, в том числе на примере г. Заречного Пензенской области и г. Сарова Нижегородской области (далее – дотации на ЗАТО, ЗАТО), в 2017 году и истекшем периоде 2018 года.
2. Проверить обоснованность предоставления и результативность использования субсидий на поддержку государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды в 2017 году и истекшем периоде 2018 года, в том числе на примере Пензенской и Нижегородской областей.

Проверяемый период деятельности

2017 год, при необходимости более ранние периоды и истекший период 2018 года.

Результаты совместного контрольного мероприятия

Цель 1. Проверить обоснованность предоставления и результативность использования дотаций, связанных с особым режимом безопасного функционирования закрытых административно-территориальных образований, в том числе на примере г. Заречного Пензенской области и г. Сарова Нижегородской области, в 2017 году и истекшем периоде 2018 года

1.1. В соответствии с Законом Российской Федерации от 14 июля 1992 года № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» (далее – Закон о ЗАТО) ЗАТО – это имеющие органы местного самоуправления административно-территориальное образование, созданное в целях обеспечения безопасного функционирования находящихся на его территории организаций, осуществляющих разработку, изготовление, хранение и утилизацию оружия массового поражения, переработку радиоактивных и других представляющих повышенную опасность техногенного характера материалов, военных и иных объектов, для которых в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан.

Перечень ЗАТО утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июля 2001 года № 508 «Об утверждении перечня закрытых административно-территориальных образований и расположенных на их территориях населенных пунктов» (далее – Постановление № 508).

В соответствии с указанным перечнем в Российской Федерации создано 40 ЗАТО. Следует отметить, что изменения в Постановление № 508 в связи с принятием Указа Президента Российской Федерации от 17 июля 2018 года № 424 «Об упразднении закрытого административно-территориального образования – г. Шиханы Саратовской области» не внесены. С учетом изменений фактическое количество ЗАТО составляет 39 территориальных образований.

Кроме того, Постановление № 508 не приведено в соответствие со статьей 65 Конституции Российской Федерации в части изменения наименований субъектов Российской Федерации – «Камчатский край» и «Пермский край».

В Российской Федерации созданы ЗАТО в целях обеспечения безопасного функционирования объектов следующих организаций и ведомств:



1.2. В соответствии с пунктом 2 статьи 5.1 Закона о ЗАТО межбюджетные трансферты бюджетам ЗАТО из федерального бюджета выделяются с учетом финансирования дополнительных расходов, связанных с особым режимом безопасного функционирования ЗАТО.

Дополнительные расходы и (или) потери бюджетов ЗАТО, связанные с их правовым режимом, компенсируются из федерального бюджета в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации.

Правила компенсации дополнительных расходов и (или) потерь бюджетов закрытых административно-территориальных образований, связанных с особым режимом безопасного функционирования, утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 18 апреля 2005 года № 232 (далее – Постановление № 232, Правила № 232).

Общий объем межбюджетных трансфертов, предусмотренных бюджетам субъектов Российской Федерации в 2016–2019 годах для предоставления бюджетам ЗАТО дотаций, связанных с особым режимом безопасного функционирования ЗАТО, представлен в следующей таблице:

(тыс. руб.)

1	Рассчитанные по утвержденным Правилам дотации, связанные с особым режимом безопасного функционирования ЗАТО		Предусмотренные федеральным законом о федеральном бюджете дотации, связанные с особым режимом безопасного функционирования ЗАТО	Перечисленные из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ дотации ЗАТО	Перечисленные из бюджета субъекта РФ в бюджет ЗАТО дотации	Отклонение (+, -)
	Дотации, связанные с особым режимом безопасного функционирования ЗАТО	Дотации на развитие и поддержку социальной и инженерной инфраструктуры				
2	3	4	5	6	7 = 5 - 6	
2016 г.	8419909,9	1627253,0	10047162,9	10047162,9	10047162,9	0,0
2017 г.	8504420,8	944936,0	9449356,8	9449356,8	9449356,8	0,0
2018 г.	8235860,0	915096,0	9150956,0	9150956,0	9150956,0	0,0
2019 г.	8004894,1	889432,0	8894326,1	-	-	-

На 2019 год дотации ЗАТО утверждены со снижением к показателю 2016 года на 11,5 %, причем за период с 2009 по 2016 год финансовая помощь из федерального бюджета бюджетам ЗАТО уже была снижена на 40,6 %, что не обеспечивает повышение уровня бюджетной обеспеченности в среднем по ЗАТО по сравнению со средним по другим муниципальным образованиям субъектов Российской Федерации, на территории которых расположены ЗАТО.

В составе общего годового объема дотаций 10 % составляют дотации на развитие и поддержку социальной и инженерной инфраструктуры ЗАТО.

Размер дотаций определяется в соответствии с Методикой расчета размера дотации на компенсацию дополнительных расходов, связанных с особым режимом безопасного функционирования закрытого административно-территориального образования и потерей доходов в связи с ограничением права ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, недвижимым имуществом, а также связанных с развитием и поддержкой социальной и инженерной инфраструктуры, предоставляемой бюджету закрытого административно-территориального образования за счет межбюджетных трансфертов, выделяемых из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации, утвержденной Постановлением № 232 (далее – Методика).

Методикой предусмотрено применение поправочного коэффициента удорожающих или удешевляющих факторов, расчет которого утверждается приказом Минфина России от 14 декабря 2017 года № 234н.

В соответствии с пунктом 2 Методики Минфином России кроме указанного коэффициента могут утверждаться и (или) другие поправочные коэффициенты для учета особенностей формирования доходов и расходных обязательств отдельных ЗАТО. Однако при расчете размера дотаций дополнительные поправочные коэффициенты, учитывавшие специфику отдельных ЗАТО, в том числе фактическую потребность ЗАТО на исполнение полномочий, не применялись.

С учетом того, что дотации в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений их использования, а также того, что дотации ЗАТО предоставляются для компенсации дополнительных расходов и (или) потерь бюджетов ЗАТО, связанных с особым режимом безопасного функционирования, результативность их использования не подлежит оценке.

1.3. При проведении совместного контрольного мероприятия в Минфине России был выявлен ряд недостатков и пробелов в действующем законодательстве и иных нормативных правовых документах.

1.3.1. В соответствии с пунктом 3 Правил № 232 дотации предоставляются на компенсацию дополнительных расходов бюджетов закрытых административно-территориальных образований, связанных с режимом безопасного функционирования закрытого административно-территориального образования и потерей доходов в связи с ограничением права ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, недвижимым имуществом, а также с развитием и поддержкой социальной и инженерной инфраструктуры.

В соответствии со статьей 3 Закона о ЗАТО особый режим безопасного функционирования организаций и (или) объектов в закрытом административно-территориальном образовании включает ограничения на право ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, недвижимым имуществом и не предусматривает развитие и поддержку социальной и инженерной инфраструктуры.

Таким образом, в настоящее время Закон о ЗАТО не содержит мероприятия, предусматривающие дополнительные расходы, связанные с развитием и поддержкой социальной и инженерной инфраструктуры, и на которые в соответствии с Постановлением № 232 предоставляются дотации.

1.3.2. Согласно подпункту «а» пункта 2 Правил № 232 условием предоставления дотации является соблюдение органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления ЗАТО бюджетного законодательства Российской Федерации и законодательства Российской Федерации о налогах и сборах.

Согласно пункту 13(1) Правил № 232 в случае нарушения субъектом Российской Федерации и (или) ЗАТО в отчетном финансовом году условий предоставления дотации, установленных пунктом 2 Правил № 232, применяются меры ответственности в виде сокращения объема дотации на текущий финансовый год.

Таким образом, за нарушение каким-либо органом государственной власти субъекта Российской Федерации в отчетном финансовом году бюджетного законодательства или законодательства о налогах и сборах меры ответственности (в виде сокращения объема дотаций) фактически будут применяться к ЗАТО.

В ходе совместного контрольного мероприятия был направлен запрос в субъекты Российской Федерации, в которых размещены ЗАТО, и по результатам анализа ответов субъектов было установлено, что в 16 из 22 субъектов органами государственной власти субъекта были допущены нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации и законодательства Российской Федерации о налогах и сборах.

1.3.3. Пунктом 2 постановления Правительства Российской Федерации от 22 октября 2012 года № 1080 поручено Минфину России осуществлять мониторинг строительства и (или) реконструкции объектов, начатых за счет выделенных до 1 января 2013 года из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации межбюджетных трансфертов на компенсацию дополнительных расходов и (или) потерь бюджетов ЗАТО, связанных с особым режимом безопасного функционирования в порядке, устанавливаемом Минфином России.

При этом соответствующий порядок Минфином России не утвержден.

1.4. В ходе анализа сведений о выполнении Пензенской областью, Нижегородской областью, ЗАТО г. Заречный Пензенской области и ЗАТО г. Саров Нижегородской области условий предоставления дотации и обязательств, предусмотренных трехсторонними соглашениями о предоставлении и обеспечении эффективного использования межбюджетных трансфертов, выделяемых из федерального бюджета бюджетам субъектов для предоставления бюджетам ЗАТО дотаций (далее – соглашения), установлено, что, начиная с 2013 года, ЗАТО г. Заречный Пензенской области и ЗАТО г. Саров Нижегородской области систематически не исполняли обязательства по достижению показателей результативности предоставления дотации, предусмотренные соглашениями.

До 14 марта 2018 года, то есть до момента внесения изменений¹ в Правила № 232, Минфин России был наделен правом принимать решение о приостановлении (сокращении) предоставления межбюджетных трансфертов при недостижении целевых показателей использования межбюджетных трансфертов. С 2013 по 2018 год Минфин России своим правом не воспользовался.

1.5. В ходе совместного контрольного мероприятия проведен анализ влияния создания территорий опережающего развития (далее – ТОР) на сбалансированность муниципальных бюджетов ЗАТО г. Заречный Пензенской области и ЗАТО г. Саров Нижегородской области, а также меры, принимаемые в ЗАТО в целях создания условий для обеспечения их устойчивого социально-экономического развития.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 3 марта 2018 года № 220 «О внесении изменений в Правила компенсации дополнительных расходов и (или) потерь бюджетов закрытых административно-территориальных образований, связанных с особым режимом безопасного функционирования, и признании утратившими силу отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации».

В целях реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 года, а также выполнения подпункта 8 пункта 5 перечня поручений Президента России от 27 декабря 2013 года № Пр-3086 принят Федеральный закон от 29 декабря 2014 года № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации».

ДИНАМИКА СОЗДАНИЯ ТОР НА ТЕРРИТОРИЯХ ЗАТО



На территории указанных ЗАТО расположены учреждения ГК «Росатом», акционерные общества ГК «Росатом» и их дочерние общества, а также подведомственные предприятия, по роду деятельности которых созданы ЗАТО.

С учетом даты создания ТОР в г. Заречном (июль 2018 года) фактического влияния на сбалансированность бюджета города создание ТОР не оказало, при этом установлено, что актуализированные планы (дорожные карты) с запланированными конкретными показателями реализации проектов ТОР администрацией г. Заречного и правительством Пензенской области не разрабатывались, заявка, направленная в Минэкономразвития России, разработанная в экономических условиях 2016 года, не актуализировалась в соответствии с реально сложившимся социально-экономическим положением.

ТОР на территории г. Сарова создана в апреле 2017 года, то есть фактически является наиболее длительно функционирующей. В ходе совместного контрольного мероприятия, проведенного в г. Сарове, установлено, что в документах стратегического планирования Нижегородской области мероприятия, реализуемые и/или планируемые к реализации на территории ТОР, не отражены.

Стратегия социально-экономического развития Нижегородской области до 2035 года² не содержит положений, учитывающих влияние на социально-экономическое развитие Нижегородской области создания и функционирования ТОР.

² Утверждена постановлением правительства Нижегородской области от 21 декабря 2018 года № 889.

Корректировка инвестиционной стратегии Нижегородской области до 2025 года³ в связи с созданием и функционированием ТОР не осуществлялась.

План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития городского округа Саров до 2035 года отсутствует, меры, которые органы местного самоуправления города Сарова предполагают принять для «активизации развития ТОСЭР «Саров», в документах стратегического планирования не конкретизированы.

РЕЗУЛЬТАТЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТОР НА ТЕРРИТОРИИ ЗАТО г. САРОВ

ПЛАН

25

новых, инновационно-ориентированных предприятий



ФАКТ

действует

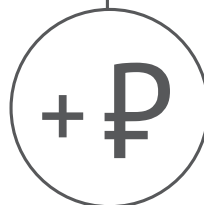
только **1** резидент

объем инвестиций

всего **16,26** млн руб.

342,2
млн руб.

дополнительных доходов в региональный бюджет ежегодно



всего **1,75** млн руб.

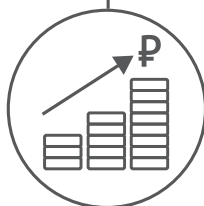
фактический дополнительный доход бюджета Нижегородской области от создания ТОР в 2018 году

или

0,5%
от ожидаемого объема

более **3,4** млрд руб.

ожидаемый доход от создания ТОР за 10 лет



³ Утверждена постановлением правительства Нижегородской области от 25 декабря 2013 года № 997.

В значительной степени сдерживающим фактором дальнейшего развития ТОР является то, что включенные в настоящий момент в ее границы земельные участки во многом не соответствуют заявленным намерениям потенциальных резидентов: площадки со зданиями, зачастую ветхими, которые не представляется возможным использовать для организации новых бизнесов. Технические характеристики участков также не удовлетворяют потребности потенциальных резидентов – площадь участков мала, участки не обеспечены инфраструктурой с необходимыми мощностями. Дополнительным сдерживающим фактором является расположение площадок ТОР внутри охраняемого периметра ЗАТО г. Саров Нижегородской области, что влечет дополнительные ограничения режимного характера на ведение деятельности резидентами ТОР, на въезд иногородних специалистов, ввоз грузов. В границах ЗАТО г. Саров отсутствуют железнодорожные пути общего пользования, существующие пути имеют ведомственную принадлежность.

Таким образом, с учетом опыта реализации проекта ТОР на территории ЗАТО г. Саров Нижегородской области существуют значительные риски, связанные с успешностью реализации проектов ТОР на территории других ЗАТО.

В ходе совместного контрольного мероприятия установлено, что в информационно-телекоммуникационной сети Интернет отсутствует агрегированная информация о ТОР, необходимая потенциальным инвесторам, а именно: перечень ТОР, местонахождение, размеры и границы участков, инфраструктура и др.

Уполномоченными федеральными органами исполнительной власти в области создания и функционирования территорий опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации являются Минэкономразвития России и Минвостокразвития России⁴ (в отношении ТОР на территории Дальневосточного федерального округа).

**Цель 2. Проверить обоснованность предоставления
и результативность использования субсидий на поддержку
государственных программ субъектов Российской Федерации
и муниципальных программ формирования современной городской среды
в 2017 году и истекшем периоде 2018 года,
в том числе на примере Пензенской и Нижегородской областей**

В 2017 году в Российской Федерации стартовал приоритетный проект «Формирование комфортной городской среды»⁵ (далее – приоритетный проект), главной целью которого является благоустройство дворовых территорий и общественных пространств путем реализации (ежегодно, в период с 2017 по 2020 год) комплекса первоочередных мероприятий

⁴ В соответствии с положениями о Минэкономразвития России (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 года № 437) и Минвостокразвития России (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2012 года № 664).

⁵ Паспорт приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды», утвержденный президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 18 апреля 2017 года № 5).

по благоустройству в субъектах Российской Федерации, в том числе по реализации к 2020 году 400 комплексных проектов по благоустройству. Одним из главных условий приоритетного проекта является вовлечение в его реализацию широких масс населения, проведение общественных обсуждений. Именно участие граждан должно было позволить разработать программные мероприятия по формированию комфортной городской среды, выработать системный подход повышения качества и комфорта жизни горожан.

Для последующей реализации приоритетного проекта в 2018 году муниципальные образования должны были провести инвентаризацию состояния объектов и общественных пространств, составить графики благоустройства всех дворовых территорий, общественных пространств и вместе с собственниками разработать план благоустройства частной недвижимости, включая прилегающие территории.

В 2017 году мероприятия приоритетного проекта реализовывались в рамках подпрограммы «Создание условий для обеспечения качественными услугами жилищно-коммунального хозяйства граждан России» государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»⁶.

В 2018 году мероприятия приоритетного проекта реализовывались в рамках государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»⁷ (далее – ГП «Жилье»).

На реализацию мероприятий приоритетного проекта в рамках софинансирования из федерального бюджета на поддержку государственных программ субъектов и муниципальных программ формирования современной городской среды (далее – городская среда), а также на обустройство городских парков (далее – парки), расположенных в городах с численностью населения до 250 тыс. человек, бюджетам субъектов предоставлялись субсидии.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» дальнейшая реализация мероприятий по благоустройству с 2019 года будет проходить в рамках национального проекта «Жилье и городская среда» и федерального проекта «Формирование комфортной городской среды».

Целями федерального проекта являются: кардинальное повышение комфортности городской среды, повышение индекса качества городской среды на 30 %, сокращение количества городов с неблагоприятной средой в два раза, создание механизма прямого

⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 323 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации».

⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2017 года № 1710 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» (далее – Постановление № 1710).

участия граждан в формировании комфортной городской среды, увеличение доли граждан, принимающих участие в решении вопросов развития городской среды.

Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на парки и на городскую среду, утвержденные ГП «Жилье» и устанавливающие порядок распределения указанных субсидий, и в 2019 году не претерпели существенных изменений. Показатели результативности мероприятий благоустройства в 2019 году также сводятся к разработке и принятию нормативных правовых актов регионального и муниципального уровней, выбору парков и утверждению дизайн-проектов.

2.1. На реализацию мероприятий приоритетного проекта Федеральным законом № 415-ФЗ⁸ в 2017 году предусмотрены субсидии на городскую среду (межбюджетные трансферты) в объеме 20000,0 млн рублей.

Кроме того, Федеральным законом № 415-ФЗ бюджетам субъектов Российской Федерации предусмотрены субсидии на парки (межбюджетные трансферты) в объеме 500,0 млн рублей.

Также в 2017 году Постановлением № 511⁹ предусмотрено предоставление субсидии на городскую среду бюджетам 10 субъектов Российской Федерации¹⁰ из резервного фонда Правительства Российской Федерации в размере 5101,4 млн рублей.

В соответствии с паспортом приоритетного проекта принято Постановление № 169¹¹, в соответствии с которым определены условия предоставления и распределения указанного вида субсидий, а также установлен предельный уровень софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации из федерального бюджета.

Постановлением № 101¹² определены в том числе условия предоставления указанного вида субсидий, утверждены размеры субсидий, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, а также установлен предельный уровень софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации из федерального бюджета.

⁸ Федеральный закон от 19 декабря 2016 года № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» (далее – Федеральный закон № 415-ФЗ).

⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2017 года № 511 «О внесении изменений в Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды и об утверждении распределения между бюджетами субъектов Российской Федерации субсидий, предоставляемых в 2017 году из резервного фонда Правительства Российской Федерации бюджетам субъектов Российской Федерации, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых выше 1, на поддержку государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды».

¹⁰ Калужская, Ленинградская, Московская, Самарская, Сахалинская, Свердловская, Тюменская области, Республика Татарстан, Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа.

¹¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2017 года № 169 «Об утверждении Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды» (далее – Постановление № 169).

¹² Постановление Правительства Российской Федерации от 30 января 2017 года № 101 «О предоставлении и распределении в 2017 году субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку обустройства мест массового отдыха населения (городских парков)».

При этом в ходе проведения анализа расчета размера субсидий на парки, предоставленных из федерального бюджета в 2017 году, по данным, представленным Минстроем России в рамках запроса Счетной палаты Российской Федерации, Минстроем России допущены технические ошибки, в следствие чего общий размер субсидий Нижегородской и Саратовской областям занижен на 873,2 тыс. рублей.

Расчет размера субсидий на городскую среду и на парки в 2017-2018 годах производился в соответствии с порядками, установленными правилами предоставления и распределения субсидий (Постановление № 169 и Постановление № 1710¹³ соответственно).

Коэффициенты и индексы, используемые в расчетах, устанавливаются Минстроем России. В открытых базах данных информация о количестве многоквартирных домов отсутствует, в связи с чем провести оценку достоверности данных не представляется возможным.

2.2. В рамках проверки обеспечения реализации приоритетного проекта и в соответствии с указанными постановлениями Минстроем России с 81 субъектом Российской Федерации – получателем субсидий заключены соглашения о предоставлении субсидии на городскую среду и с 72 субъектами – соглашения о предоставлении субсидий на парки.

2.3. В целях определения размера и срока перечисления средств на городскую среду и на парки в соответствии с формами, утвержденными приказом Минстроя России № 100/пр¹⁴ и приказом Минстроя России № 89/пр¹⁵, субъектами Российской Федерации поданы заявки с указанием необходимого размера субсидии в 2017 и 2018 годах и расходных обязательств в соответствии с бюджетными ассигнованиями, предусмотренными федеральным законом о бюджете на соответствующий год.

Установлено, что потребность субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий приоритетного проекта, в том числе Нижегородской и Пензенской областей, Минстроем России не запрашивалась и готовность субъектов Российской Федерации к реализации мероприятий в полном объеме не оценивалась.

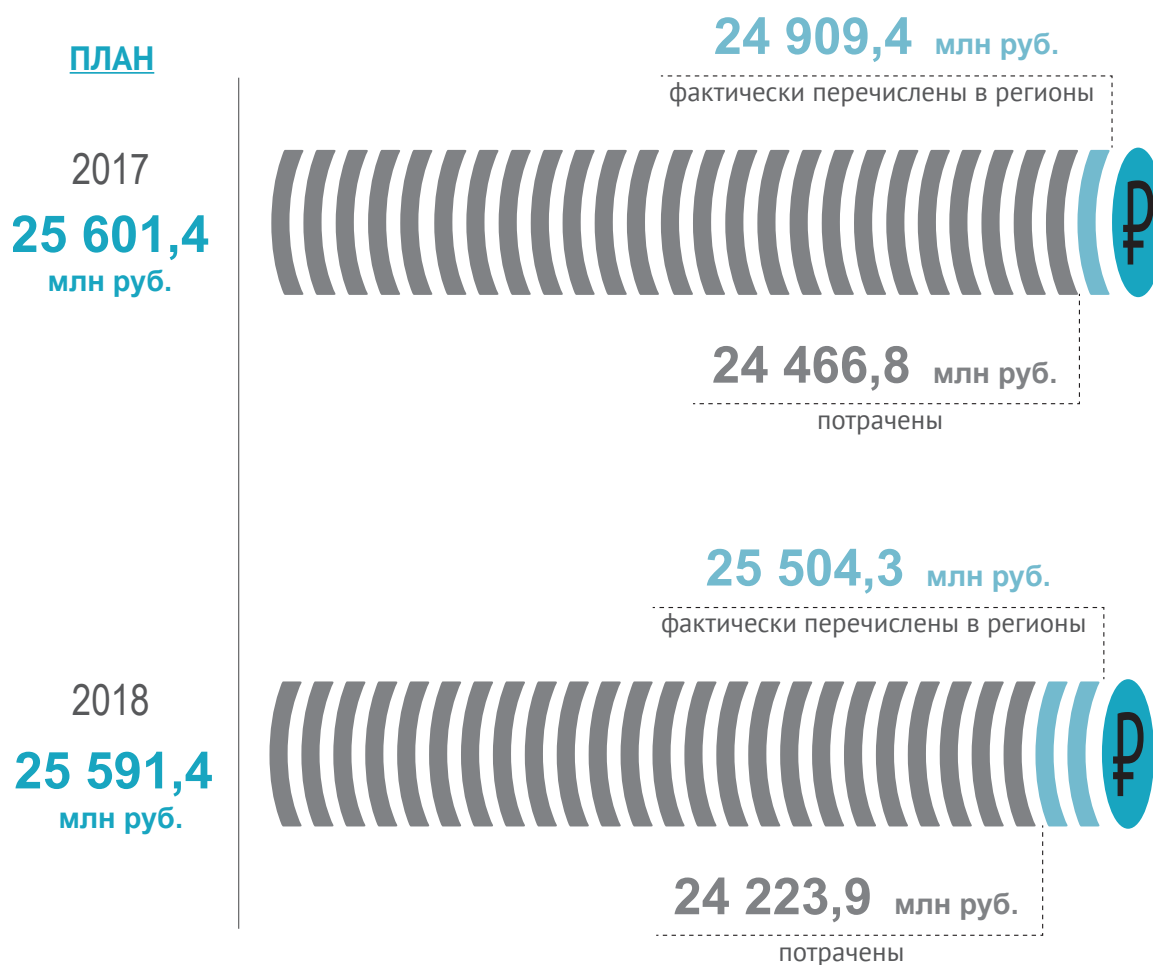
¹³ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2017 года № 1710 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» (далее – Постановление № 1710).

¹⁴ Приказ Минстроя России от 16 февраля 2017 года № 100/пр «Об утверждении формы заявки о перечислении субсидии из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на поддержку государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды и сроков ее представления» (далее – приказ Минстроя России № 100/пр).

¹⁵ Приказ Минстроя России от 13 февраля 2018 года № 89/пр «Об утверждении формы заявки о перечислении субсидии из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на поддержку государственных программ (подпрограмм) субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды и сроков ее представления» (далее – приказ Минстроя России № 89/пр).

2.4.

**ФИНАНСИРОВАНИЕ МЕРОПРИЯТИЙ
ПО СОЗДАНИЮ СОВРЕМЕННОЙ ГОРОДСКОЙ СРЕДЫ
ИЗ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА**



2.5. Проведенный анализ соблюдения субъектами порядка формирования средств на указанные мероприятия показал недостаточную подготовленность Пензенской и Нижегородской областей к указанной работе.

Региональная нормативно-правовая база, регулирующая порядок, цели и условия предоставления и распределения субсидий бюджетам муниципальных образований на городскую среду и парки, их координацию и контроль за ходом выполнения, формировалась со значительным отставанием от сроков, установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации, и нарушением обязательств, установленных соглашениями, заключенными между субъектами Российской Федерации и Минстроем России о предоставлении субсидий на указанные цели из федерального бюджета.

2.6. В качестве основного показателя приоритетного проекта, установленного паспортом, определен показатель по количеству реализованных на территории Российской Федерации проектов по благоустройству, включенных в Федеральный реестр лучших реализованных практик (проектов) по благоустройству. По информации, размещенной на сайте Минстроя России, в 2017 году в реестр включены 125 реализованных проектов по благоустройству.

При этом установленные паспортом приоритетного проекта общие количественные показатели реализации мероприятий приоритетного проекта для всей территории Российской Федерации не нашли своего отражения в иных правовых актах в агрегированном виде в разрезе субъектов Российской Федерации, что не позволяет конкретизировать состав исполнителей реализации проекта и оценить фактическое достижение ими показателей, установленных паспортом приоритетного проекта.

В соответствии с Постановлением № 169 и соглашениями о предоставлении в 2017 году субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды, заключенными Минстроем России и субъектами Российской Федерации, в качестве показателей результативности использования субсидии установлены следующие показатели: «Утверждение государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды»; «Разработка и утверждение нормативных правовых актов регионального и муниципального уровней, направленных на реализацию мероприятий приоритетного проекта». То есть качественные и количественные показатели оценки реализации мероприятий приоритетного проекта отсутствуют.

В соответствии с Постановлением № 1710 и соглашениями о предоставлении в 2018 году субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета на поддержку обустройства мест массового отдыха населения (городских парков), заключенными Минстроем России и субъектами Российской Федерации, для оценки выполнения мероприятий по обустройству городских парков установлены следующие показатели результативности использования субсидии: «Утверждение нормативных правовых актов»; «Принятие решения о выборе парка и об утверждении дизайн-проекта».

В соответствии с Постановлением № 1710 (в редакции от 14 августа 2018 года) и соглашениями о предоставлении в 2018 году субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды, заключенными Минстроем России и субъектами Российской Федерации, для оценки выполнения мероприятий по формированию комфортной городской среды установлены следующие показатели результативности (результатов) использования субсидии: доля реализованных проектов благоустройства дворовых территорий; доля реализованных комплексных проектов благоустройства общественных территорий; доля дворовых территорий, благоустройство которых выполнено при участии граждан.

Все принятые показатели носят формальный характер и не позволяют в полной мере оценить степень достижения цели предоставления субсидий на городскую среду и на парки и обеспечить достижение целевых показателей и индикаторов госпрограммы.

Вместе с тем региональной программой Нижегородской области¹⁶ наряду с индикаторами государственной программы приняты количественные показатели, отражающие непосредственные результаты реализации мероприятий приоритетного проекта: «Количество благоустроенных дворовых территорий», «Количество благоустроенных муниципальных территорий общего пользования», «Количество благоустроенных мест массового отдыха населения».

Таким образом, при отсутствии реального механизма учета реализации мероприятий приоритетного проекта показатели, установленные региональной программой Нижегородской области, наиболее объективно отражают достижение результатов.

2.7. В соответствии с информацией о рейтинге субъектов Российской Федерации¹⁷ по итогам реализации мероприятий приоритетного проекта в 2017 году Пензенская область заняла 15 место с количеством баллов 58 из 92 максимально возможных, Нижегородская область – 22 место с количеством баллов 49 из 92 максимально возможных.

Итоги оценки качества городской среды 2018 года, по которой должен составляться публичный рейтинг благоустроенности муниципалитетов Российской Федерации, Минстроем России не подводились, рейтинг благоустроенности городов по итогам 2018 года не составлялся.

Следует отметить, что в соответствии с паспортом федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» базовым значением одного из его показателей является среднее значение индекса качества городской среды по состоянию на 1 января 2019 года, определенного для каждого субъекта Российской Федерации.

2.8. В ходе проверки обоснованности и результативности использования в 2017-2018 годах субсидий на городскую среду и парки, предоставленных муниципальным образованиям г. Заречный Пензенской области и г. Саров Нижегородской области, нарушений не выявлено.

В ходе проведения контрольного мероприятия подписаны семь актов.

По результатам совместного контрольного мероприятия на объектах Минфином России, министерством финансов Нижегородской области, министерством энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Нижегородской области, министерством финансов Пензенской области представлены возражения.

По результатам рассмотрения указанных возражений аудитором Счетной палаты Российской Федерации Ю.В. Росляком утверждены заключения на возражения.

В ходе совместного контрольного мероприятия Контрольно-счетной палатой Нижегородской области и Счетной палатой Пензенской области проведены проверки в администрации г. Сарова Нижегородской области и администрации г. Заречного Пензенской обла-

¹⁶ Постановление правительства Нижегородской области от 1 сентября 2017 года № 651 «Об утверждении государственной программы «Формирование современной городской среды на территории Нижегородской области на 2018-2022 годы».

¹⁷ Письмо Минстроя России от 24 ноября 2018 года № 46986-АЧ/06.

сти по результатам которых выявлены нарушения законодательства Российской Федерации. Главе администрации г. Заречного направлено представление об устранении выявленных нарушений, также планируется направление представления об устранении выявленных нарушений и недостатков в администрацию г. Сарова.

Выводы

1. В ходе совместного контрольного мероприятия выявлены следующие недостатки и пробелы в действующем законодательстве и иных нормативных правовых актах.

1.1. В соответствии с пунктом 3 Правил № 232 дотации предоставляются на компенсацию дополнительных расходов бюджетов закрытых административно-территориальных образований, связанных с режимом безопасного функционирования закрытого административно-территориального образования и потерей доходов в связи с ограничением права ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, недвижимым имуществом, а также с развитием и поддержкой социальной и инженерной инфраструктуры.

В соответствии со статьей 3 Закона о ЗАТО особый режим безопасного функционирования организаций и (или) объектов в закрытом административно-территориальном образовании включает ограничения на право ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, недвижимым имуществом и не предусматривает развитие и поддержку социальной и инженерной инфраструктуры.

Таким образом, в настоящее время Закон о ЗАТО не содержит мероприятия, предусматривающие дополнительные расходы, связанные с развитием и поддержкой социальной и инженерной инфраструктуры, и на которые в соответствии с Постановлением № 232 предоставляются дотации.

1.2. Согласно подпункту «а» пункта 2 Правил № 232 условием предоставления дотации является соблюдение органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления ЗАТО бюджетного законодательства Российской Федерации и законодательства Российской Федерации о налогах и сборах.

Согласно пункту 13(1) Правил № 232 в случае нарушения субъектом Российской Федерации и (или) ЗАТО в отчетном финансовом году условий предоставления дотации, установленных пунктом 2 Правил № 232, применяются меры ответственности в виде сокращения объема дотации на текущий финансовый год.

Таким образом, за нарушение каким-либо органом государственной власти субъекта Российской Федерации в отчетном финансовом году бюджетного законодательства или законодательства о налогах и сборах меры ответственности (в виде сокращения объема дотаций) фактически будут применяться к ЗАТО.

1.3. В Постановлении № 508 не отражены изменения, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 17 июля 2018 года № 424 «Об упразднении закрытого административно-территориального образования – г. Шиханы Саратовской области».

Кроме того, Постановление № 508 не приведено в соответствие со статьей 65 Конституции Российской Федерации в части изменения наименований субъектов Российской Федерации – «Камчатский край» и «Пермский край».

2. Пунктом 2 постановления Правительства Российской Федерации от 22 октября 2012 года № 1080 Минфину России поручено осуществлять мониторинг строительства и (или) реконструкции объектов, начатых за счет выделенных до 1 января 2013 года из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации межбюджетных трансфертов на компенсацию дополнительных расходов и (или) потерь бюджетов ЗАТО, связанных с особым режимом безопасного функционирования в порядке, устанавливаемом Минфином России.

При этом соответствующий порядок Минфином России не утвержден.

3. В ходе совместного контрольного мероприятия выявлены следующие недостатки в деятельности Минстроя России.

3.1. При определении объемов субсидий потребность субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий приоритетного проекта Минстроем России не запрашивалась и готовность субъектов Российской Федерации к реализации мероприятий в полном объеме не оценивалась.

3.2. Установленные паспортом приоритетного проекта общие количественные показатели для всей территории Российской Федерации не нашли своего отражения в иных правовых актах в агрегированном виде в разрезе субъектов Российской Федерации, что не позволяет конкретизировать состав исполнителей реализации приоритетного проекта и оценить фактическое достижение ими показателей, установленных его паспортом.

3.3. Принятые в 2017 году Постановлением № 169 и в 2018 году Постановлением № 1710 показатели носят формальный характер и не позволяют в полной мере оценить степень достижения цели предоставления субсидий на поддержку государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды и на поддержку благоустройства мест массового отдыха населения (городских парков) и обеспечить достижение целевых показателей и индикаторов госпрограммы.

Предложения

1. Направить письмо Счетной палаты Российской Федерации в Правительство Российской Федерации.

2. Направить представления Счетной палаты Российской Федерации в правительство Пензенской области, управление жилищно-коммунального хозяйства и гражданской защиты населения Пензенской области, правительство Нижегородской области, министерство энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Нижегородской области.

3. Направить информационное письмо Счетной палаты Российской Федерации в Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации.

4. Направить копию отчета и информацию об основных итогах совместного контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Ю.В. РОСЛЯК

Председатель Контрольно-счетной палаты
Нижегородской области

Е.Б. БУКАРЕВА

Председатель Счетной палаты
Пензенской области

М.Н. МАКАРОВ



119991, г. Москва, ул. Зубовская, 2
Телефон: +7 (495) 986-05-09
Факс: +7 (495) 986-09-52
E-mail: info@ach.gov.ru
www.ach.gov.ru