

*Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 17 сентября 2015 года № 40К (1051) «О результатах контрольного мероприятия «Аудит расходования Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и субъектами Российской Федерации средств, направленных на реализацию мероприятий федеральной целевой программы «Создание системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112» в Российской Федерации на 2013-2017 годы» (параллельно с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации, при необходимости):*

*Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.*

*Направить представление Счетной палаты Российской Федерации Министерству Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.*

*Направить информационные письма в Министерство экономического развития Российской Федерации и Федеральную антимонопольную службу.*

*Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.*

## **ОТЧЕТ**

### **о результатах контрольного мероприятия «Аудит расходования Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и субъектами Российской Федерации средств, направленных на реализацию мероприятий федеральной целевой программы «Создание системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112» в Российской Федерации на 2013-2017 годы» (параллельно с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации) в Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий»**

**Основание для проведения контрольного мероприятия:** пункты 3.6.3, 3.6.3.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2015 год.

#### **Предмет контрольного мероприятия**

Деятельность Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихий-

ных бедствий по разработке и реализации федеральной целевой программы «Создание системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112» в Российской Федерации на 2013-2017 годы» (далее - Программа, система 112); нормативные правовые акты и иные документы, принятые в целях реализации Программы; бюджетная, бухгалтерская, статистическая и иная отчетность, информационно-аналитические материалы, договорные, платежные и иные документы, подтверждающие получение и расходование бюджетных средств в ходе реализации Программы; отчеты о результатах реализации Программы.

### **Объект контрольного мероприятия**

Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее - МЧС России).

**Срок проведения контрольного мероприятия:** с июня по сентябрь 2015 года.

### **Цели контрольного мероприятия**

1. Оценить деятельность МЧС России, осуществляемую в целях реализации Программы.
2. Оценить ход реализации Программы за 2013-2014 годы и истекший период 2015 года.

**Проверяемый период деятельности:** 2013-2014 годы и истекший период 2015 года, при необходимости - более ранний период.

### **Краткая характеристика проверяемой сферы формирования и использования государственных средств и деятельности объекта проверки**

Система 112 является территориально-распределенной автоматизированной информационно-управляющей системой, создаваемой в границах субъекта Российской Федерации.

Система 112 обеспечивает информационное взаимодействие органов повседневного управления единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, в том числе единых дежурно-диспетчерских служб муниципальных образований (далее - ЕДДС), а также дежурно-диспетчерских служб экстренных оперативных служб (далее - ДДС):

- а) службы пожарной охраны;

- б) службы реагирования в чрезвычайных ситуациях;
- в) службы полиции;
- г) службы скорой медицинской помощи;
- д) аварийной службы газовой сети;
- е) службы «Антитеррор».

ЕДДС осуществляет координацию действий ДДС, контроль за реагированием на происшествие.

ЕДДС и ДДС входят в соответствующие организационно-штатные структуры федеральных органов исполнительной власти (далее - ФОИВ) и их территориальных органов, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Основными целями создания системы 112 Положением о системе обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112», утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2011 года № 958, (далее - Положение о системе 112) определены:

- организация вызова экстренных оперативных служб по принципу «одного окна»;

- организация комплекса мер, обеспечивающих ускорение реагирования и улучшение взаимодействия экстренных оперативных служб при вызовах.

Система 112 предназначена для решения следующих основных задач:

- прием вызовов по номеру «112»;
- получение от оператора связи сведений о местонахождении лица, обратившегося по номеру «112», для обеспечения реагирования по вызову;
- анализ и направление информации о происшествиях в ДДС в соответствии с их компетенцией для организации экстренного реагирования;
- обеспечение дистанционной психологической поддержки лицу, обратившемуся по номеру «112»;

- автоматическое восстановление соединения в случае его внезапного прерывания;

- регистрация всех входящих и исходящих вызовов и ведение базы данных о происшествиях и результатах реагирования на вызовы;

- прием вызовов на иностранных языках.

Создание системы 112 в субъекте Российской Федерации осуществляется по следующим этапам:

- проектирование создания системы 112;
- развертывание системы 112 в субъекте Российской Федерации (поэтапное);

- опытная эксплуатация развернутой в субъекте Российской Федерации системы 112;

- государственные испытания развернутой в субъекте Российской Федерации системы 112.

Положением о системе 112 определено, что расходы, связанные с созданием и развертыванием системы 112, осуществляются за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а также за счет средств организаций.

Расходы, связанные с созданием, деятельностью и развитием ДДС ФОИВ, осуществляются за счет средств федерального бюджета, выделяемых на обеспечение деятельности ФОИВ в установленной сфере.

Расходы, связанные с эксплуатацией и развитием системы 112, осуществляются за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и средств местных бюджетов в соответствии с их полномочиями, установленными Положением о системе 112, а также за счет средств организаций.

Положением о системе 112 также определены полномочия МЧС России, Минкомсвязи России, ФОИВ, в ведении которых находятся ДДС, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.

Федеральным законом от 11 февраля 2013 года № 9-ФЗ «О внесении изменений в статью 11 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и статью 22 Федерального закона «О пожарной безопасности» создание системы 112, обеспечение ее эксплуатации и развития возложено на органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а на органы местного самоуправления - самостоятельное участие в создании, эксплуатации и развитии системы 112.

## **Результаты контрольного мероприятия**

### **Цель 1. Оценить деятельность МЧС России, осуществляемую в целях реализации Программы**

**1.1.** Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 года № 894 в качестве единого номера вызова экстренных оперативных служб на всей территории Российской Федерации, начиная с 2008 года, назначен номер «112».

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 года № 1240-р одобрена Концепция создания системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб через единый номер «112» на базе

единых дежурно-диспетчерских служб муниципальных образований, предусматривающая осуществление мероприятий в 2 этапа:

1-й этап (2008-2009 годы) - отработка общих принципов функционирования системы 112 на примере опытных зон, внесение изменений в нормативные правовые акты;

2-й этап (2009-2012 годы) - полномасштабное развертывание системы 112 на всей территории Российской Федерации.

Приказом МЧС России от 9 апреля 2009 года № 224 в качестве опытных зон определены Курская, Калужская и Астраханская области.

Развертывание пилотной зоны системы 112 осуществлялось в рамках федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002-2010 годы)» на основе софинансирования федерального бюджета и бюджета Курской области.

В Астраханской и Калужской областях за счет собственных средств было выполнено только техническое проектирование системы 112.

Предусмотренное к реализации на 1-м этапе внесение изменений в нормативные правовые акты, регулирующие вопросы создания системы 112, в установленные планом мероприятий сроки не реализовано (ответственные исполнители - Минкомсвязь России и МЧС России).

С учетом предварительных результатов опытной эксплуатации пилотной зоны системы 112 в Курской области поручением Президента Российской Федерации от 3 ноября 2009 года № Пр-2935 определены новые этапы создания системы 112:

1-й этап (2009-2010 годы) - завершение опытной эксплуатации пилотных зон системы 112;

2-й этап (2011-2015 годы) - развертывание системы 112 во всех субъектах Российской Федерации.

Функции координатора работ по созданию, развитию и использованию системы 112 возложены на МЧС России.

Совместным приказом Минкомсвязи России, МЧС России и МВД России от 7 сентября 2010 года № 115/434/654 установлен порядок проведения государственных испытаний системы 112 в пилотной зоне Курской области.

Протоколом заседания Правительственной комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности от 3 марта 2010 года № 1 утверждены Положение о межведомственной рабочей группе по созданию на территории Российской Федерации системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб через единый номер «112» при Правительственной комиссии по предупреждению

и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности (далее - Положение о МРГ) и персональный состав межведомственной рабочей группы по созданию в Российской Федерации системы 112 (далее - МРГ).

Указом Президента Российской Федерации от 28 декабря 2010 года № 1632 «О совершенствовании системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб на территории Российской Федерации» органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления рекомендовано завершить работу по созданию ДДС и ЕДДС до 31 декабря 2012 года.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2011 года № 958 утверждено Положение о системе 112, которым органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления рекомендовано до 2017 года завершить работы по созданию системы 112.

Согласно Концепции федеральной целевой программы «Создание системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112» в Российской Федерации на 2012-2017 годы», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации 4 мая 2012 года № 716-р, в ходе практического создания системы 112 было определено, что ключевой проблемой является неготовность инфраструктуры ЕДДС для обеспечения работы единого номера вызова «112». В Курской области было выявлено частичное отсутствие диспетчерских служб или низкий уровень их автоматизации в районных центрах муниципальных образований, слабая подготовленность кадрового состава, а также отсутствие информированности населения о создании системы 112. Действующие нормативные правовые акты не в полной мере регулируют отношения в этой сфере.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 марта 2013 года № 223 утверждена Программа, решающая заявленные проблемы.

Государственным заказчиком-координатором Программы является МЧС России, государственными заказчиками - МЧС России, Минкомсвязь России, МВД России, Минздрав России, ФСБ России.

Применение механизма федеральных целевых программ при создании системы 112 в субъектах Российской Федерации обосновано:

высокой социальной значимостью проблемы и ее комплексным характером;

необходимостью обеспечить единые научную, техническую и информационную составляющие;

необходимостью межведомственной координации деятельности ФОИВ, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

необходимостью создания условий для целевого и адресного использования ресурсов с целью решения задач по приоритетным направлениям; долговременным характером и масштабами получения эффекта от внедрения системы 112.

Программа предполагает сбалансированное поэтапное развертывание системы 112 в субъектах Российской Федерации при минимизации объемов финансовых средств, устанавливается очередность реализации мероприятий по признаку логической подчиненности и степени готовности конкретных субъектов Российской Федерации к проведению необходимых мероприятий при условии минимизации рисков, связанных со срывом запланированных сроков.

Создание системы 112 в субъекте Российской Федерации предполагается в течение 1-2 лет в следующей последовательности:

техническое и системное проектирование инфраструктуры системы 112; поэтапное развертывание объектов системы 112, начиная с административного центра субъекта Российской Федерации; опытная эксплуатация и государственные испытания развернутой в субъекте Российской Федерации системы 112.

Создание системы 112 в субъекте Российской Федерации должно завершаться одновременно с завершением создания ее базовой инфраструктуры.

**1.2.** Высшие должностные лица субъектов Российской Федерации в связи с запросом МЧС России подтвердили в 2011 году возможность включения в Программу мероприятий, финансируемых из бюджета субъекта Российской Федерации.

При этом практически все субъекты Российской Федерации сообщили об отсутствии площадей для размещения центров обработки вызовов (далее - ЦОВ) и обратились с просьбой включить строительство данного объекта в Программу.

В связи с чем Программой предусмотрен механизм субсидирования за счет средств федерального бюджета развертывания основных и резервных ЦОВ (строительство помещений и оснащение программно-техническими комплексами (ПТК), составляющих основную долю в расходах федерального бюджета на ее реализацию.

При этом основной ЦОВ, как правило, располагается на территории административного центра и должен обеспечивать прием и обработку вы-

зовов от населения административного центра субъекта Российской Федерации по номеру «112», централизованное хранение информации системы 112 и автоматизированное взаимодействие с региональным центром управления в кризисных ситуациях МЧС России, навигационно-информационным центром системы экстренного реагирования при авариях «ЭРА-ГЛОНАСС», ЕДДС и ДДС, а в случае необходимости - прием и обработку вызовов со всей территории субъекта Российской Федерации.

Резервный ЦОВ, как правило, также располагается на территории административного центра субъекта Российской Федерации с учетом необходимости выполнения функций ЦОВ в полном объеме при возникновении его отказа, проведения обучения персонала системы 112.

Мероприятия Программы сгруппированы по 5 направлениям и относятся к научно-исследовательским и опытно-конструкторским работам (далее - НИР, ОКР, НИОКР), капитальным вложениям и прочим расходам. Мероприятия предусмотрено реализовывать за счет двух источников финансирования: федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, в соответствии с Положением о системе 112.

(млн. руб.)

Направление реализации	2013-2017 гг., всего	В том числе:		
		НИОКР	капитальные вложения	прочие расходы
Научно-методическое обеспечение создания и функционирования системы 112	79,00	79,00		
за счет средств федерального бюджета (МЧС России)	79,00	79,00		
Создание телекоммуникационной инфраструктуры системы 112	6209,04		4412,76	1796,28
за счет средств федерального бюджета (Минкомсвязь России)	1796,28			1796,28
за счет средств бюджетов субъектов РФ	4412,76		4412,76	
Создание информационно-технической инфраструктуры системы 112	29634,39	511,32	25985,11	3137,96
за счет средств федерального бюджета (МЧС России, МВД России, ФСБ России, Минздрав России)	17588,51	511,32	14177,54*	2899,65
за счет средств бюджетов субъектов РФ	12045,88		11807,57	238,31
Дооснащение станций скорой медицинской помощи современными автоматизированными системами обмена информацией, обработки вызовов и управления мобильными бригадами скорой медицинской помощи	2729,2	29,0		2700,2
за счет средств федерального бюджета (Минздрав России)	2729,2	29,0		2700,2

Направление реализации	2013-2017 гг., всего	В том числе:		
		НИОКР	капитальные вложения	прочие расходы
Создание системы обучения персонала системы 112 и организация информирования населения	1749,63	71,0		1678,63
за счет средств федерального бюджета (МЧС России, МВД России, ФСБ России, Минздрав России)	709,05	71,0		638,05
за счет средств бюджетов субъектов РФ	1040,58			1040,58
Всего	40401,26	690,32	30397,87	9313,07
за счет средств федерального бюджета	22902,04	690,32	14177,54*	8034,18
за счет средств бюджетов субъектов РФ	17499,22		16220,33	1278,89

\*Субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации.

Финансовое обеспечение Программы за счет средств федерального бюджета осуществлялось с учетом ежегодного изменения параметров, определяемых при формировании федерального бюджета на очередной финансовый год и на плановый период.

(млн. руб.)

Этапы	Всего	В том числе по годам:				
		2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Концепция ФЦП	22896,82	3637,55	4799,99	5650,20	5928,08	2881,0
Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов»		2000,00	1000,00	1000,00		
Программа (постановление Правительства Российской Федерации от 16.03.2013 года № 223)	22902,04	2000,0	1000,00	1000,00	11505,56	7396,48
Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов»			948,50	991,67	949,99	
Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов»				768,62*	931,00	3214,37
Внесение изменений в Программу (постановление Правительства Российской Федерации от 23.07.2015 года № 749)	7862,49	2000,00	948,50	768,62	931,00	3214,37
Отклонения от первоначально утвержденной Программы	-15039,55 (65,7 %)	0	-51,50	-231,38	-10574,56	-4182,11

\*С учетом Федерального закона от 20 апреля 2015 года № 93-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов».

Ресурсное обеспечение мероприятий за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации также было уменьшено по согласованию с субъектами Российской Федерации.

(млн. руб.)

Этапы	Всего	В том числе по годам:				
		2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Программа (постановление Правительства Российской Федерации от 16.03.2013 года № 223)	17499,22	921,71	1170,17	796,59	5479,95	9130,80
Внесение изменений в Программу (постановление Правительства Российской Федерации от 23.07.2015 года № 749)	7409,46	628,86	763,20	446,68	2787,83	2782,89
Отклонения от первоначально утвержденной Программы	-10089,76 (57,7 %)	-292,85	-406,97	-349,91	-2692,12	-6347,91

**1.3.** В период с 2013 года по 2014 год в Программу были внесены два изменения, касающиеся корректировки наименования региональных целевых программ, реализуемых за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации (приложение № 7 к Программе) и уточнения данных по объекту капитального строительства Центр информационно-аналитической поддержки (далее - ЦИАП) в части уточнения объема вводимых мощностей.

При этом МЧС России как государственным заказчиком-координатором Программы требования пункта 33 Порядка разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 года № 594 (далее - Порядок разработки и реализации ФЦП) о корректировке программы после принятия федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период выполнены не были.

В 2015 году МЧС России был подготовлен проект постановления Правительства Российской Федерации о внесении изменений в Программу, которым с учетом сокращения расходов федерального бюджета на ее реализацию предложены новые подходы к созданию системы 112 с 2015 года:

использование типовых ПТК и унифицированных программно-технических решений, использование для ЦОВ имеющихся помещений и исключение затрат на капитальное строительство;

исключение с 2015 года из Программы по инициативе Минздрава России мероприятия по тиражированию автоматизированной системы обмена информацией мобильными бригадами скорой медицинской помощи с использованием технологий ГЛОНАСС, с соответствующим индикатором Программы;

оптимизация мероприятий по обучению операторского персонала за счет уточнения длительности учебных программ, их стоимости и численности обучаемых.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июля 2015 года № 749 вышеуказанные изменения Программы утверждены.

**1.4.** Координация деятельности государственных заказчиков Программы и взаимодействие с субъектами Российской Федерации осуществлялись МРГ, которая в соответствии с Положением о МРГ является координационным органом, образованным в целях обеспечения эффективного взаимодействия ФОИВ, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по созданию, развитию и использованию на территории Российской Федерации системы 112.

МРГ практиковала слушания и обсуждения докладов (отчетов) администраций (правительств) субъектов Российской Федерации по вопросам подготовки к развертыванию на их территориях системы 112.

В соответствии с Положением об управлении реализацией федеральной целевой программы «Создание системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112» в Российской Федерации на 2013-2017 годы», утвержденным приказом МЧС России от 16 апреля 2013 года № 258, руководителем Программы является Министр МЧС России, который несет ответственность за ее реализацию, а управление реализацией Программы осуществляет руководство Программы, в состав которого включены представители государственных заказчиков.

Основной задачей руководства Программой является формирование и реализация системных подходов, критериев, норм и процедур эффективного управления.

Руководство Программой осуществлялось на коллегиях МЧС России. В 2013-2015 годах на заседания коллегии МЧС России выносились вопросы координации создания системы 112 на территории Российской Федерации, вопросы информационного взаимодействия органов повседневного управления единой государственной системой предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, в том числе ДДС.

Перечнем мероприятий Программы предусмотрено мероприятие 29 «Информационно-аналитическая и организационно-техническая поддержка реализации Программы», результатом которого должна быть система управления Программой с использованием современных технологий.

В целях реализации данного мероприятия приказом МЧС России от 13 августа 2013 года № 531 в структуре федерального государственного

бюджетного учреждения «Всероссийский научно-исследовательский институт по проблемам гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций МЧС России» (далее - ФГБУ ВНИИ ГОЧС) создан ЦИАП.

Для создания ЦИАП в рамках Программы (мероприятие 27) было затрачено 66860,0 тыс. рублей на техническое перевооружение помещений площадью 691,4 кв. м с завершением работ 18 ноября 2014 года.

Таким образом, ЦИАП начал функционировать в целях обеспечения поддержки реализации Программы в полном объеме только в конце второго года ее реализации. В связи с этим при расчете эффективности затраченных на создание ЦИАП бюджетных ресурсов, с учетом возложенных на него задач в рамках Программы, следует учитывать только 3 года из 5 лет срока действия Программы.

При подготовке проекта Программы финансово-экономическим обоснованием к нему предусматривалось, что инфраструктура ЦИАП предназначена для обеспечения координации деятельности по созданию, развитию, эксплуатации системы 112. При этом источник обеспечения деятельности ЦИАП в части эксплуатации системы 112 после завершения реализации Программы определен не был.

Вместе с тем в соответствии с Положением о системе 112 расходы, связанные с эксплуатацией и развитием системы 112, осуществляются за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и средств организаций, в то время как финансовое обеспечение текущей деятельности ЦИАП в настоящее время осуществляется за счет средств федерального бюджета в пределах субсидий на иные цели.

В рамках субсидий на иные цели ФГБУ ВНИИ ГОЧС в 2013-2015 годах заключались государственные контракты по итогам проведения конкурсных процедур в целях реализации мероприятия 29 Программы, а также договоры подряда с временными творческими коллективами, созданными в соответствии с приказом ФГБУ ВНИИ ГОЧС.

**1.5.** Главным риском реализации Программы является возможная недостаточная готовность субъектов Российской Федерации к развертыванию системы 112 на своей территории. Программой обозначено управление риском за счет гибкого ранжирования субъектов Российской Федерации по признаку готовности к началу проведения мероприятий.

Механизм (алгоритм) управления рисками реализации Программы в МЧС России отсутствует.

Перечнем мероприятий Программы (мероприятие 1) в целях определения методики оценки готовности субъекта Российской Федерации к раз-

вертыванию системы 112 предусматривалась разработка соответствующих научно-методических документов.

В октябре-декабре 2013 года были созданы: модель проведения процедур, система критериев и методика оценки состояния информационно-коммуникационной инфраструктуры субъекта Российской Федерации на предмет развертывания системы 112; план и методика апробации модели проведения процедур оценки; алгоритм организации развертывания системы 112 в субъектах Российской Федерации.

Результатом мероприятия 6 «Разработка рекомендаций по повышению эффективности (оптимизации) создания, опытной эксплуатации и развития системы 112 в субъектах Российской Федерации» предусматривалась разработка оценки готовности субъектов Российской Федерации к созданию системы 112.

В результате выполнения работы в октябре-декабре 2013 года получен рейтинг субъектов Российской Федерации на основе оценки готовности информационно-коммуникационной инфраструктуры субъекта на предмет развертывания системы 112. Данные были получены по 67 субъектам Российской Федерации.

При подготовке проекта изменений Программы в 2015 году были учтены результаты рейтинга при определении очередности предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации с учетом их технической и финансовой готовности.

**1.6.** В соответствии с Положением о системе 112 МЧС России осуществляет контроль функционирования системы 112.

В ноябре 2014 года ФГБУ ВНИИ ГОЧС в рамках мероприятия 29 Программы были приняты работы по расширению функциональных возможностей информационно-аналитического комплекса системы 112 в части осуществления сбора сведений:

- об организационном, кадровом и техническом состоянии ЕДДС и ДДС;
- о действующих и вступающих в силу в субъектах Российской Федерации местных законодательных актах, касающихся создания системы 112 (включая акты государственных испытаний).

Заполнение данных в информационно-аналитическом комплексе в соответствии с Положением об управлении реализацией Программы осуществляется главными управлениями МЧС России по субъектам Российской Федерации.

При изучении рабочей группой Счетной палаты Российской Федерации наглядных возможностей комплекса выявлена проблема с наполняемостью соответствующими сведениями (многие сведения отсутствуют).

Согласно информации, представленной контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации, существуют риски невыполнения отдельными субъектами Российской Федерации мероприятий по созданию системы 112 в установленный Программой срок.

Счетной палатой Республики Дагестан сообщено о предусмотренных подпрограммой «Создание системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112» в Республике Дагестан на 2014-2018 годы» государственной программы Республики Дагестан расходов на создание системы в 2018 году.

Проверкой контрольно-счетной палаты Иркутской области установлено, что правительство Иркутской области сообщило МЧС России в марте 2015 года о готовности помещений к развертыванию ЦОВ. Однако указанные помещения не освобождены от субарендных обязательств вследствие отсутствия документов для отмены решения субаренды. Спор решается в судебном порядке, окончание ожидается не ранее декабря 2015 года.

Проверкой счетной палаты Красноярского края установлено: недостаточное развитие инфраструктуры операторов сотовой связи, недостатки системы управления, в том числе КАС «Безопасный город» и элементов Комплексной системы БЖН, не отнесенных к компетенции субъектов Российской Федерации, не способствуют обеспечению создания системы 112 в установленный Программой срок - до 2017 года.

Контрольно-счетная палата Новосибирской области установила, что на момент проверки из 179 сегментов системы 112 (ЕДДС и ДДС) только 88 подключены к системе. Полное подключение запланировано до конца 2015 года. Однако учитывая, что УФСБ России по Новосибирской области средства на подключение службы «Антитеррор» запланированы на 2017 год, стопроцентное подключение всех сегментов системы 112 ранее 2017 года невозможно.

## **Цель 2. Оценить ход реализации Программы за 2013-2014 годы и истекший период 2015 года<sup>1</sup>**

**2.1.** Основными целями Программы являются повышение безопасности населения Российской Федерации и снижение социально-экономического

---

<sup>1</sup> Оценка осуществлена по Программе в редакции, действующей до принятия постановления Правительства Российской Федерации от 23 июля 2015 года № 749 «О внесении изменений в федеральную целевую программу «Создание системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112» в Российской Федерации на 2013-2017 годы».

ущерба от чрезвычайных ситуаций и происшествий путем сокращения времени реагирования экстренных оперативных служб при обращениях населения по единому номеру «112».

В 2013 году паспортом Программы предусматривалось внедрение системы 112 в 3 субъектах Российской Федерации, в 2014 году - в 6 субъектах, в 2015 году - в 2 субъектах, в 2016 году - в 5 субъектах и в 2017 году - в 67 субъектах Российской Федерации.

В качестве целевых индикаторов Программы приняты:

- доля населения Российской Федерации, проживающего на территориях муниципальных образований, в которых развернута система 112, относительно общего количества населения Российской Федерации;

- количество субъектов Российской Федерации, в которых система 112 создана в полном объеме;

- доля субъектов Российской Федерации, в которых создана автоматизированная система управления мобильными бригадами скорой медицинской помощи на базе системы 112 с использованием технологий системы ГЛОНАСС, в общем количестве субъектов Российской Федерации;

- доля персонала системы 112 и сотрудников взаимодействующих ДДС, прошедших обучение, относительно их общего требуемого количества в Российской Федерации.

Условием досрочного прекращения реализации Программы определено существенное отставание достигнутых значений первых двух целевых индикаторов от плановых.

При этом критичный размер значений индикаторов и контрольные даты для соблюдения данного условия Программой и другими документами не установлены.

В соответствии с Порядком разработки и реализации ФЦП целевые индикаторы и показатели должны быть количественно заданными и измеряемыми по данным федерального государственного статистического наблюдения. В случае если значения целевых индикаторов и показателей определяются расчетным методом, к целевой программе прилагается проект методики сбора исходной информации и расчета целевых индикаторов и показателей.

Однако Программой и другими документами не определена методика расчета целевых индикаторов и показателей с применением данных федерального государственного статистического наблюдения (не установлено, статистические данные какого года следует применять при еже-

годном расчете целевых индикаторов и показателей в ходе реализации Программы и каким расчетным способом) и документов, подтверждающих «создание», «развертывание», «внедрение» системы 112 как в субъектах Российской Федерации, так и на территориях муниципальных образований.

Субъектам Российской Федерации детальный порядок расчета целевых индикаторов и показателей с учетом статистических данных не доводился.

Вместе с тем в соответствии с пунктом 10 Положения о системе 112 и методическими материалами МЧС России по созданию системы 112 в субъектах Российской Федерации от 1 сентября 2014 года подтверждающими документами о развертывании системы 112 являются акты о приемке системы 112 в опытную эксплуатацию и распоряжение высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации о проведении опытной эксплуатации; о создании системы 112 - приказ о проведении государственных испытаний, протокол заседания комиссии по проведению государственных испытаний, акт по результатам государственных испытаний, утвержденный высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

«Внедрение» Программой и другими документами не определено.

Субъектами Российской Федерации по запросам МЧС России по первым двум индикаторам представлялась информация, содержащая абсолютное значение, без приложения расчета и подтверждающих документов, в том числе содержащих наименования муниципальных образований, в которых развернута система 112.

Фактическое значение 3-го индикатора, представляемое в МЧС России Минздравом России, также не подтверждалось соответствующими документами.

Четвертый индикатор не подтверждался расчетом общей потребности в операторах, документальным свидетельством обучения операторов, сведениями о программах обучения.

В связи с тем, что наименования муниципальных образований, в которых развернута система 112, были указаны только в докладе Главного управления МЧС России по Калужской области 2015 года, проверить возможно было только достоверность данных по исполнению индикаторов Программы Калужской областью.

По данным доклада, проведена опытная эксплуатация системы 112 на территории 6 муниципальных образований, по проведенному рабочей группой Счетной палаты Российской Федерации расчету фактическая доля

населения Российской Федерации, проживающего в 2014 году на территориях муниципальных образований Калужской области, в которых развернута система 112, в общем количестве населения Калужской области составила 51 процент.

В отчете за 2014 год, представленном в МЧС России заместителем губернатора Калужской области Ю.С. Кожевниковым, доля населения, проживающего в 2014 году на территориях муниципальных образований Калужской области, в которых развернута система 112, в общем количестве населения Калужской области составляет 63 процента.

Разница составляет 12 %, или 120545 человек.

Согласно представленному счетной палатой Тульской области анализу отчетов об исполнении плановых показателей Программы и отчетов об исполнении показателей долгосрочной целевой программы и подпрограммы государственной программы Тульской области:

- отсутствует единый подход к определению (расчетам) результатов исполнения плановых показателей;

- количество, наименования отчетных плановых показателей, их единицы измерения, а также период сравнения (2010 год), прилагаемые к Программе, отличаются от количества, наименования, единиц измерения и периода сравнения (2012 год) плановых показателей, утвержденных в программах Тульской области.

Вместе с тем МЧС России представлены отчеты в Минэкономразвития России и Росстат о выполнении индикаторов и показателей в 2013-2014 годах, согласно которым в 2013 году значения индикаторов перевыполнены в сравнении с плановыми значениями, установленными Программой, а в 2014 году не достигнуты.

Учитывая отсутствие установленного порядка расчета фактических значений индикаторов и показателей, проверить достоверность их значений, включенных в отчеты за 2013-2014 годы, не представляется возможным.

Единственный целевой индикатор «Количество субъектов Российской Федерации, в которых система 112 создана в полном объеме», значения которого возможно определить, рассчитан неверно. При его расчете МЧС России учитывались субъекты Российской Федерации, в которых согласно их отчетам доля населения, проживающего на территориях муниципальных образований, в которых развернута система 112, составляет 100 %, а именно в трех субъектах Российской Федерации (Республике Татарстан, Курской области, г. Санкт Петербурге).

Фактически, в соответствии с представленными актами государственных приемочных испытаний система 112 создана и введена в постоянную эксплуатацию в двух субъектах Российской Федерации в 2013 году.

В 2013 году проведены государственные испытания системы 112 в Курской области (акт государственных (приемочных) испытаний системы 112 Курской области от 19 декабря 2013 года утвержден губернатором Курской области А.Н. Михайловым) и в Республике Татарстан (акт государственных приемочных испытаний системы 112 в Республике Татарстан утвержден заместителем Премьер-министра Республики Татарстан - Министром информатизации и связи Республики Татарстан Р.А. Шайхутдиновым).

В соответствии с приказами Минкомсвязи России от 7 апреля 2014 года № 74 и от 9 апреля 2014 года № 75 в сетях местной телефонной связи и сетях подвижной радиотелефонной связи на территориях Республики Татарстан и Курской области начато использование единого номера «112» для доступа в систему обеспечения вызова экстренных оперативных служб с 25 мая 2014 года и с 1 июня 2014 года, соответственно.

При определении значений индикаторов МЧС России использовались формулы, которые Программой и другими документами не утверждены и не подтверждаются статистическими данными, а данные численности населения использовались по результатам Всероссийской переписи населения 2010 года.

Согласно пояснениям МЧС России в отчетности за 2014 год, в связи с перечислением субсидий субъектам Российской Федерации в IV квартале 2014 года, завершение создания системы 112 и проведение приемочных испытаний будут осуществлены в 2015 году, ввиду чего целевые показатели и индикаторы 2014 года не достигнуты в полном объеме.

Вместе с тем согласно финансово-экономическому обоснованию к проекту Программы представленные в Программе расчетные значения целевых индикаторов и показателей не зависят от размеров финансирования.

## **2.2. Мероприятия Программы сформированы по 5 направлениям.**

Общее количество мероприятий Программы - 47, из которых 33 мероприятия закреплены за МЧС России, 1 - за Минкомсвязи России, 4 - за Минздравом России, 2 - за МЧС России совместно с МВД России, ФСБ России и Минздравом России, 2 - за МЧС России совместно с субъектами Российской Федерации и 5 - за субъектами Российской Федерации.

МЧС России реализует мероприятия Программы по 1-му, 3-му и 5-му направлениям. Реализация мероприятий 2-го направления закреплена за

Минкомсвязи России совместно с субъектами Российской Федерации, мероприятий 4-го направления - за Минздравом России.

Реализация мероприятий Программы в 2013-2015 годах происходила путем заключения государственных контрактов по направлениям «капитальные вложения», «НИОКР» и «прочие нужды», а также соглашений о предоставлении субсидий субъектам Российской Федерации на софинансирование объектов капитального строительства:

в 2013 году - 188 государственных контрактов (соглашений) на сумму 1768041,4 тыс. рублей (88,4 % от объема годовых бюджетных назначений);

в 2014 году - 86 государственных контрактов (соглашений) на сумму 865029,7 тыс. рублей (93 % от объема годовых бюджетных назначений), в том числе 17 переходящих с 2013 года контрактов стоимостью 85665,1 тыс. рублей;

в I квартале 2015 года заключено 36 государственных контрактов (соглашений) на сумму 108391,4 тыс. рублей (11 % от объема годовых бюджетных назначений), в том числе 4 переходящих с 2014 года контракта стоимостью 43520,2 тыс. рублей.

По первому направлению мероприятия МЧС России по расходам на НИОКР выполнены. Достигнуты результаты, запланированные Программой.

По второму направлению согласно отчетности Минкомсвязи России мероприятие по разработке системных проектов телекоммуникационной подсистемы системы 112 для субъектов Российской Федерации Минкомсвязи России выполнено.

Субъектами Российской Федерации мероприятие по развертыванию сети связи и передачи данных системы 112 выполнено следующим образом.

В 2013 году в Республике Татарстан и Курской области созданы сети связи и передачи данных системы.

В 2013-2014 годах происходило развертывание сети связи и передачи данных системы 112 в Республике Коми, Астраханской, Калининградской, Калужской, Московской, Новосибирской, Орловской, Тульской областях и в г. Санкт-Петербурге.

По третьему направлению МЧС России мероприятия по расходам на НИОКР выполнены.

В рамках мероприятия по созданию базовой инфраструктуры системы 112 субъектов Российской Федерации МЧС России предоставлены субсидии субъектам Российской Федерации на софинансирование объектов капитального строительства.

За счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации разработана проектная документация по созданию системы 112 в республиках Адыгея, Калмыкия, Ингушетия, Башкортостан, Марий Эл, Алтай, Тыва, Бурятия, Чеченской Республике, в Пензенской, Ульяновской, Курганской, Челябинской, Омской, Томской, Сахалинской, Мурманской, Псковской, Белгородской и Воронежской областях, Приморском и Красноярском краях.

В части создания основных и резервных ЦОВ системы 112 достигнуты следующие результаты.

В Республике Татарстан 22 ноября 2013 года и Курской области 19 декабря 2013 года проведены государственные приемочные испытания системы 112, результаты признаны положительными.

В Республике Коми 26 ноября 2014 года проведена опытная эксплуатация ЦОВ. Система 112 развернута и функционирует в муниципальном образовании городской округ «Сыктывкар», что составляет 29 % от общей численности населения Республики. В 2015-2016 годах планируется завершить ввод системы 112 в остальных муниципальных образованиях Республики.

В Астраханской области проведена опытная эксплуатация основного ЦОВ (акт приемки в опытную эксплуатацию от 25 сентября 2014 года). В 2015 году планируется завершить мероприятия по перевооружению резервного ЦОВ.

В Калужской области с 17 по 19 декабря 2014 года на территории 6 муниципальных образований проведены государственные приемочные испытания системы 112. Государственная комиссия рекомендовала продолжить оснащение объектов автоматизации системы 112, включая создание резервного ЦОВ в г. Обнинске, и в I полугодии 2015 года провести 2-ой заключительный этап государственных испытаний.

В Калининградской области ведутся строительно-монтажные работы согласно заключенному государственному контракту.

В Московской области в декабре 2014 года завершены работы по созданию основного ЦОВ. С 1 апреля 2015 года проводилась тестовая эксплуатация, запланирован перевод в опытную эксплуатацию. В феврале 2015 года завершены работы по созданию резервного ЦОВ. С 1 апреля 2015 года проводилась тестовая эксплуатация, запланирован перевод в опытную эксплуатацию. Информация подтверждена контрольно-счетной палатой Московской области.

В Орловской области заключено 12 государственных контрактов на общую сумму 47376,25 тыс. рублей, в том числе 2 контракта, переходящих на 2015 год, на выполнение работ по реконструкции помещений и закупке

программно-технического комплекса для основного ЦОВ системы 112, работы в настоящее время не завершены.

В Новосибирской области ведется подготовка к получению разрешения на ввод здания основного ЦОВ в эксплуатацию, в соответствии с контрактом на техническое перевооружение резервного ЦОВ проведена поставка оборудования. Монтаж и проведение пусконаладочных работ на объекте запланировано на III квартал 2015 года. Согласно отчету контрольно-счетной палаты Новосибирской области срок проведения опытной эксплуатации продлен до 20 июля 2015 года. В августе 2015 года результаты не принимались.

В Тульской области работы по техническому перевооружению ЦОВ завершены, с 24 ноября 2014 года проводится опытная эксплуатация. Работы по техническому перевооружению резервного ЦОВ завершены. Резервный ЦОВ работает в режиме опытной эксплуатации. Ввод в промышленную эксплуатацию всей системы 112 Тульской области планируется в сентябре-октябре 2015 года. Информация подтверждена результатом проверки счетной палаты Тульской области.

В г. Санкт-Петербурге 25 мая 2015 года введен в опытную эксплуатацию основной ЦОВ системы 112. Ведутся работы по созданию резервного ЦОВ. Закуплено технологическое оборудование, к концу 2015 года планируется завершить строительно-монтажные работы помещений резервного ЦОВ.

Таким образом, запланированные Программой результаты (разработка и ввод в действие основных и резервных ЦОВ системы 112, включая строительство помещений и их оснащение в субъектах Российской Федерации: в 2013 году - Краснодарский край, в 2013 и 2014 годах - Республика Коми, Астраханская, Калужская, Московская, Новосибирская, Тульская области, в 2014 и 2015 годах - Калининградская, Орловская области) в проверяемом периоде не достигнуты в полном объеме.

С целью оказания методической помощи субъектам Российской Федерации методические материалы по созданию системы 112 в субъектах Российской Федерации утверждены 1 сентября 2014 года заместителем Министра МЧС России В.С. Артамоновым и размещены на официальном сайте МЧС России.

По материалам контрольно-счетной палаты Новосибирской области департамент информатизации Новосибирской области обращался в адрес МЧС России 11 июня 2014 года в связи с затруднениями, связанными с отсутствием типовых документов, регламентирующих работу системы 112. 1 сентября 2014 года МЧС России направило методические материалы.

Не достигнуты в полном объеме результаты мероприятия 25 Программы по интеграции инфраструктуры муниципальных образований субъектов Российской Федерации с системой 112.

В 2013 году инфраструктура муниципальных образований интегрирована с системой 112 в Астраханской (в 9 муниципальных образованиях), Брянской (2), Тульской (14) областях и в г. Санкт-Петербурге. В 2014 году инфраструктура муниципальных образований интегрирована с системой 112 в Республике Алтай (2), Вологодской (2), Калужской (6), Московской (71), Тульской (18) областях, г. Санкт-Петербурге.

В рамках выполнения мероприятия по интеграции ДДС ФОИВ с системой 112 в 2013-2014 годах МЧС России создана типовая рабочая документация на создание программно-аппаратных комплексов ДДС пожарной охраны и проведено оснащение программно-аппаратными комплексами ДДС пожарной охраны на территориях г. Санкт-Петербурга, Республики Коми, Новосибирской, Московской, Калужской, Астраханской, Тульской областей и Краснодарского края. В проверяемом периоде МВД России создана инфраструктура 17 дежурных частей территориальных органов МВД России в рамках системы 112 в Республике Коми, Краснодарском крае, Московской, Новосибирской, Астраханской, Калужской и Тульской областях. ФСБ России в 2013-2014 годах закуплено оборудование для автоматизированных рабочих мест (АРМ) дежурных служб УФСБ России по Краснодарскому краю, Республике Татарстан, Республике Коми, Астраханской, Калужской, Курской, Свердловской, Новосибирской и Тульской областям.

По информации контрольно-счетной палаты Новосибирской области, УФСБ России по Новосибирской области средства на подключение службы «Антитеррор» запланированы на 2017 год. Информация не подтверждает отчетность ФСБ России.

Контрольно-счетной палатой Московской области выявлено, что в нарушение пункта 25 Положения о системе 112, в соответствии с которым расходы, связанные с созданием, деятельностью и развитием ДДС ФОИВ, осуществляются за счет средств федерального бюджета, в ФКУ «ЦУКС ГУ МЧС России по Московской области» и в Управлении ФСБ России по г. Москве и Московской области произведен монтаж оборудования системы 112 (по одному АРМ в каждом), приобретенного за счет средств бюджета Московской области.

В рамках мероприятий по техническому, программному и информационному обеспечению апробации типовых решений и организации взаимодействия с сегментами системы 112 и информационно-аналитической

поддержке создания и функционирования системы 112 МЧС России создан ЦИАП и разработана автоматизированная система управления Программой, предназначенная для автоматизации учета, получения, распределения и расходования бюджетных средств, мониторинга хода реализации и анализа оценки эффективности Программы.

Мероприятия четвертого направления по расходам на НИОКР Минздравом России выполнены.

Мероприятие по направлению расходов «прочие нужды» Минздравом России в 2013 году не выполнено.

По пятому направлению мероприятия по созданию системы обучения персонала системы 112 и организации информирования населения по расходам на НИОКР МЧС России выполнены. Разработаны учебно-методические комплекты для подготовки персонала ДДС, ЦОВ и ЕДДС системы 112; разработана методика подготовки персонала по лингвистической поддержке системы 112, создано автоматизированное рабочее место учебно-тренажерного комплекса для подготовки специалиста службы лингвистической поддержки системы 112.

Созданы центры обучения персонала системы 112 на базе образовательных учреждений высшего профессионального образования МЧС России. Проведено обучение преподавателей для подготовки персонала системы 112. Мероприятие по первоначальному обучению персонала ДДС ФОИВ, интегрированных с системой 112, предусмотренное к выполнению МЧС России, МВД России, ФСБ России и Минздравом России, выполнено.

Сведения о выполнении субъектами Российской Федерации мероприятий Программы, касающихся первоначального обучения персонала ЦОВ, ЕДДС и региональных ДДС, в МЧС России отсутствуют.

Мероприятия по информированию населения о создании и функционировании системы 112 с использованием печатных средств массовой информации, Интернет-ресурсов, телерадиоэфира, видеоинформационных панелей и средств наружной рекламы на федеральном уровне МЧС России и на региональном уровне субъектами Российской Федерации выполнены.

Не исполненные на конец 2013 года назначения с учетом возврата субсидий, предоставленных субъектам Российской Федерации, составили 703545,0 тыс. рублей (35,2 % от установленных сводной бюджетной росписью на 2013 год - 2000000,0 тыс. рублей).

Неисполнение в части МЧС России в сумме 68590,0 тыс. рублей связано с поздним (12 декабря 2013 года) заключением контракта на реконструк-

цию ЦИАП и поздним доведением субсидий субъектам Российской Федерации (возврат субсидий составил 436566,6 тыс. рублей).

При формировании Федерального закона «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» до утверждения Программы (16 марта 2013 года) весь объем бюджетных ассигнований на ее реализацию был предусмотрен МЧС России. Изменения в сводную бюджетную роспись по перераспределению бюджетных ассигнований другим участникам Программы были внесены 25 июля 2013 года.

Минздравом России средства не были освоены в объеме 149060,0 тыс. рублей (84,7 % от предусмотренных 176040,0 тыс. рублей), в связи с доведением ему средств в III квартале 2013 года, в связи с чем реализовать мероприятие четвертого направления по расходам на «прочие нужды», по информации Минздрава России, не представилось возможным, учитывая объем предполагаемых работ и ограниченный срок их выполнения.

Минкомсвязи России не были освоены средства в объеме 46478,1 тыс. рублей (24,3 % от предусмотренных 190880,0 тыс. рублей) в результате экономии при проведении конкурсных процедур.

Не исполненные на конец 2014 года назначения, с учетом возврата субсидий, предоставленных бюджетам субъектов Российской Федерации в 2014 году, составили 217875,8 тыс. рублей (23,5 % от установленных сводной бюджетной росписью на конец 2014 года - 929173,2 тыс. рублей).

Неисполнение в 2014 году связано с поздним доведением МЧС России субсидий субъектам Российской Федерации.

**2.3. Предоставление субсидий из федерального бюджета на софинансирование участия субъектов Российской Федерации осуществлялось МЧС России в 2013 и 2014 годах в соответствии с Правилами предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий федеральной целевой программы «Создание системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112» в Российской Федерации на 2013-2017 годы» (далее - Правила предоставления субсидий), являющимися приложением к Программе, следующими этапами.**

#### **I. МЧС России готовились проекты распоряжений Правительства Российской Федерации о распределении субсидий субъектам Российской Федерации**

В соответствии с Правилами предоставления субсидий субъект Российской Федерации для получения субсидии должен быть включен в пере-

чень субъектов Российской Федерации, в которых Программой предусмотрено проведение работ по созданию базовой инфраструктуры системы 112 в соответствующем году.

В связи с отказом губернатора Краснодарского края от получения субсидии в 2013 году Министром МЧС России было принято решение о предоставлении субсидии в 2013 году г. Санкт-Петербургу, отсутствующему в указанном перечне.

Пояснительная записка к проекту распоряжения Правительства Российской Федерации содержала обязательство о внесении изменений в Программу в части замены в перечне Краснодарского края на г. Санкт-Петербург.

Однако в 2013 году соответствующая корректировка Программы не была произведена.

Размер субсидий в проекте распоряжения Правительства Российской Федерации на 2013 год был определен г. Санкт-Петербургу с увеличением на 6068,0 тыс. рублей, а Калужской области - с уменьшением на 5511,0 тыс. рублей от расчета по формуле определения размера субсидии субъекту Российской Федерации, утвержденной Правилами предоставления субсидий.

Увеличение г. Санкт-Петербургу связано с применением в расчете повышающего коэффициента 1,04415 в связи с высокой численностью и плотностью населения в городе, а уменьшение Калужской области - с обращением губернатора о предоставлении субсидии в фиксированном размере. Разъяснения данных подходов при определении размера субсидий в материалах, прилагаемых к проекту распоряжения Правительства Российской Федерации, а также в Правилах предоставления субсидий отсутствовали.

В проект распоряжения Правительства Российской Федерации о распределении субсидий субъектам Российской Федерации на 2014 год, помимо субъектов Российской Федерации, установленных Программой, был также включен г. Санкт-Петербург.

При этом финансово-экономическое обоснование к проекту распоряжения Правительства Российской Федерации содержало недостоверную информацию о наличии г. Санкт-Петербурга в перечне субъектов Российской Федерации, в которых Программой предусмотрено проведение работ по созданию базовой инфраструктуры системы 112 в 2014 году, и которым в 2014 году предусмотрено предоставление субсидий из федерального бюджета.

Проекты распоряжений Правительства Российской Федерации о распределении субсидий субъектам Российской Федерации на 2013 год и на

2014 год с указанными несоответствиями были согласованы Минэкономразвития России, Минфином России и внесены МЧС России в Правительство Российской Федерации.

МЧС России 16 января 2014 года внесло в Правительство Российской Федерации проект постановления Правительства Российской Федерации о внесении изменений в Программу в части корректировки очередности предоставления субсидий Краснодарскому краю и г. Санкт-Петербургу, возможности уточнения размера субсидии, если согласно проектной документации стоимость его создания ниже, и введения повышающих коэффициентов для городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, а 1 апреля 2014 года отозвало его из Правительства Российской Федерации в связи с планируемыми изменениями действующих подходов и принципов создания системы 112.

Распоряжениями Правительства Российской Федерации 5 июля 2013 года № 1145-р и 3 февраля 2014 года № 129-р утверждены распределения субсидий субъектам Российской Федерации в общем объеме 935500,0 тыс. рублей и 553670,0 тыс. рублей на 2013 и 2014 годы, соответственно.

## **II. Далее приказами МЧС России утверждалось адресное (пообъектное) распределение субсидий**

В 2013 году утверждение адресного распределения субсидий состоялось с длительным временным промежутком по 5 субъектам Российской Федерации из 8 (от 3 до 5,5 месяца) после утверждения распределения субсидий распоряжением Правительства Российской Федерации, а по Новосибирской области - 24 декабря 2013 года, по факту получения МЧС России от субъектов Российской Федерации утвержденной проектной документации на создание объектов капитального строительства, положительных заключений государственной экспертизы проектной документации и положительных заключений о достоверности определения сметной стоимости.

Утверждение адресного распределения субсидий в 2014 году состоялось по 7 субъектам Российской Федерации из 8 через 8 месяцев после утверждения распределения субсидий распоряжением Правительства Российской Федерации, несмотря на наличие по 6 субъектам Российской Федерации утвержденной проектной документации на создание объектов капитального строительства с соответствующими положительными заключениями. По Новосибирской области адресное распределение субсидий было установлено 26 сентября 2014 года без утвержденной проектной документации на создание объектов капитального строительства (утверждена 25 декабря 2014 года), а по г. Санкт-Петербургу - 14 октября 2014 года (че-

рез 9 месяцев после утверждения распределения субсидий распоряжением Правительства Российской Федерации), также без утвержденной проектной документации (утверждена 6 ноября 2014 года).

Причина долгого принятия решения по адресному распределению субсидий в 2014 году связана с планируемой корректировкой Программы в части изменения действующих подходов и принципов создания системы 112 путем изменений направлений расходов субсидий субъектам Российской Федерации с направления «капитальные вложения» на направление «прочие нужды», начиная с 2014 года. В результате МЧС России было принято решение о применении данного подхода с 2015 года, после чего произошло адресное распределение субсидий на 2014 год.

Вместе с тем в 2014 году четырем субъектам Российской Федерации (Астраханской, Московской, Новосибирской, Тульской областям) субсидии выделялись на техническое перевооружение помещений для размещения резервных ЦОВ, что не предусматривает строительство объектов.

Одновременно приказами МЧС России по адресному распределению субсидий в 2013 и 2014 годах был уменьшен объем финансирования за счет субсидии по сравнению с утвержденными распоряжениями Правительства Российской Федерации от 5 июля 2013 года № 1145-р и от 3 февраля 2014 года № 129-р на основании титульных списков капитального строительства.

При этом в 2014 году только 1 приказ из 4-х был согласован с Минфином России, 3 проекта приказа МЧС России направлял в Минфин России на согласование 24 декабря 2014 года (после их утверждения МЧС России 26 сентября 2014 года, 14 октября 2014 года и 19 ноября 2014 года), ответа из Минфина России не было.

В 2013 году приказы согласовывались Минэкономразвития России и Минфином России в установленном порядке.

Согласно отчету контрольно-счетной палаты Новосибирской области срок введения в эксплуатацию ЦОВ установлен приказом МЧС России от 24 декабря 2013 года № 829 - 2013 год, фактически исполнен в июне 2015 года. Срок введения в эксплуатацию резервного ЦОВ (2014 год) также не соблюден. Запланировано на IV квартал 2015 года.

### **III. После утверждения МЧС России приказов об адресном распределении субсидий МЧС России заключались с субъектами Российской Федерации соглашения о предоставлении субсидий**

Соглашение о предоставлении субсидии г. Санкт-Петербургу в 2014 году подписано 30 сентября 2014 года до утверждения адресного распреде-

ления субсидии приказом МЧС России от 14 октября 2014 года № 574 в нарушение пункта 9 Правил предоставления субсидий.

При расчете уровня софинансирования расходного обязательства субъекта Российской Федерации учитывался уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации, исходя из которого доля софинансирования за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации в 2013 году по Республике Татарстан должна была составлять 22,5 %, а по г. Санкт-Петербургу - 48,6 процента.

Однако МЧС России было применено ограничение нижнего предела уровня софинансирования за счет субсидии - 0,8, в результате чего доля указанных субъектов Российской Федерации в софинансировании составила 20 процентов.

Предложение по данному ограничению также было включено в проект постановления Правительства Российской Федерации о внесении изменений в Программу, отозванный из Правительства Российской Федерации 1 апреля 2014 года.

Расчет доли софинансирования субъекта Российской Федерации «отталкивался» от размера субсидии, установленной распоряжениями Правительства Российской Федерации от 5 июля 2013 года № 1145-р и от 3 февраля 2014 года № 129-р.

В результате по отдельным субъектам Российской Федерации доля расходов субъектов Российской Федерации в соглашениях о предоставлении субсидий указана меньше, чем фактические обязательства по расходам субъектов Российской Федерации, предусмотренные титульными списками объектов капитального строительства.

#### **IV. После подписания соглашений о предоставлении субсидий субсидии в установленных размерах были перечислены субъектам Российской Федерации**

Субсидия Новосибирской области в 2014 году была перечислена 19 ноября. При этом проектная документация на создание объектов капитального строительства утверждена 25 декабря 2014 года.

В 2013 году субсидия была использована в общем объеме 475429,6 тыс. рублей (52,1 % от перечисленного объема 911996,2 тыс. рублей). Неосвоение сложилось в основном из-за позднего перечисления.

Счетной палатой Тульской области установлено, что часть субсидии, выделенной в 2014 года Тульской области в объеме 15650,1 тыс. рублей (из 48336,0 тыс. рублей), направлена на оснащение 18 автоматизирован-

ных рабочих мест в ЕДДС, службах скорой медицинской помощи и аварийных газовых службах муниципальных образований. Согласно соглашению должна была направляться только на техническое перевооружение резервного ЦОВ по адресу: г. Щекино, ул. Путевая, д. 4. Указанное свидетельствует о ненадлежащем исполнении МЧС России предусмотренных статьей 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации полномочий по обеспечению соблюдения получателем межбюджетной субсидии условий ее предоставления.

Остатки в объеме 436566,6 тыс. рублей возвращены 6 субъектами Российской Федерации в федеральный бюджет в установленном порядке.

Часть не использованных в 2013 году субсидий была восстановлена в 2014 году в размере 423634,9 тыс. рублей 5 субъектам Российской Федерации.

Восстановленные субсидии были использованы в 2014 году только Астраханской областью, г. Санкт-Петербургом и Новосибирской областью в объеме 277959,2 тыс. рублей (информация в части включения Новосибирской области уточнена в соответствии со сведениями контрольно-счетной палаты Новосибирской области).

При этом Астраханской областью субсидия в объеме 69000,35 тыс. рублей была направлена на объекты, не указанные в пообъектном распределении, утвержденном приказами МЧС России на 2013 год. Впоследствии распределение неиспользованного остатка субсидии 2013 года Астраханской области было утверждено на 2014 год приказом МЧС России от 9 декабря 2014 года № 691, согласованным с Минэкономразвития России, по трем объектам технического перевооружения ЦОВ.

Предоставленная в 2014 году субсидия в общем объеме 519393,0 тыс. рублей была использована субъектами Российской Федерации в объеме 338327,5 тыс. рублей (65,1 процента).

Неполное освоение субсидии также связано с поздним перечислением средств.

Остатки в объеме 181065,5 тыс. рублей возвращены 6 субъектами Российской Федерации в федеральный бюджет в установленном порядке.

В 2015 году осуществлено восстановление неиспользованных остатков субсидии 2014 года в объеме 158966,0 тыс. рублей в бюджеты 4 субъектов Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 3 Правил предоставления субсидий критерием отбора субъектов Российской Федерации для предоставления субсидий

в соответствующем году установлено наличие у субъекта Российской Федерации определенного перечня документов.

При подготовке проектов распоряжений Правительства Российской Федерации о распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в 2013 и 2014 годах МЧС России до начала очередного финансового года запрашивало субъекты Российской Федерации о предоставлении соответствующих документов, за исключением обязательств субъектов Российской Федерации по обеспечению соответствия значений показателей, устанавливаемых региональными нормативными правовыми актами, значениям показателей результативности предоставления субсидий, установленным соглашением о предоставлении субсидий.

Однако до утверждения распоряжений Правительства Российской Федерации о распределении субсидий на 2013 год:

- не была представлена утвержденная региональная целевая программа, предусматривающая создание системы 112 в субъекте Российской Федерации, 6 субъектами Российской Федерации из 8 (за исключением Астраханской и Московской областей);

- проектная документация на создание системы 112 не была согласована с МЧС России по 4 субъектам Российской Федерации (Московская, Новосибирская, Тульская области, г. Санкт-Петербург);

- проектная документация на создание объектов капитального строительства для размещения ЦОВ была утверждена только по Астраханской, Калужской и Курской областям.

Согласно отчету контрольно-счетной палаты Новосибирской области 23 сентября 2013 года состоялось размещение документации об открытом аукционе на выполнение подрядных работ (в том числе за счет субсидий федерального бюджета) по ЦОВ Новосибирской области и заключен государственный контракт от 13 октября 2013 года № 2013.177192 до получения положительного заключения экспертизы на объект и подписания соглашения о предоставлении субсидии. По итогам проведения федеральной экспертизы в проектную документацию объекта ЦОВ были внесены изменения, в том числе и в объемы работ, в результате которых цена работ по контракту составила 143034,9 тыс. рублей. В ходе проверки представлено соглашение о расторжении государственного контракта от 13 октября 2013 года № 2013.177192, подписанное подрядчиком, согласно которому на момент расторжения подрядной организацией выполнены работы на сумму

143034,9 тыс. рублей, оплата работ произведена в сумме 142853,9 тыс. рублей, оставшуюся часть в сумме 181,0 тыс. рублей заказчик обязуется оплатить до 31 июля 2015 года.

В соответствии с Правилами предоставления субсидий обязательство субъекта Российской Федерации по обеспечению соответствия значений показателей, устанавливаемых региональными целевыми программами, значениям показателей результативности предоставления субсидий, установленных соглашением о предоставлении субсидии, должно содержаться в соглашении о предоставлении субсидии.

Соглашения о предоставлении субсидий, заключенные МЧС России в 2013 и 2014 годах, не содержат данного обязательства, а также значений показателей результативности предоставления субсидий.

При этом соглашение о предоставлении субсидий содержит обязательство субъекта Российской Федерации (пункт 3.3.12 соглашения) обеспечить достижение значений показателей результативности предоставления субсидии и представлять в МЧС России годовой отчет о достижении показателей результативности предоставления субсидии (пункт 3.3.6 соглашения).

В представленных субъектами Российской Федерации годовых отчетах за 2013 год (Республикой Коми, Новосибирской областью, Московской областью, г. Санкт-Петербургом) не установлены значения плановых показателей. У Калужской области, Курской области, Тульской области, Республики Татарстан, Астраханской области плановые значения обозначены.

При этом согласно отчету Калужской области за 2013 год плановые значения показателей не достигнуты.

В соответствии с пунктом 15 Правил предоставления субсидий в случае, если в отчетном финансовом году субъектом Российской Федерации не достигнуты установленные значения показателей результативности использования субсидий и их отклонение составляет более 50 % уровня соответствующих значений, объем предоставляемых бюджету субъекта Российской Федерации субсидий на текущий финансовый год подлежит сокращению из расчета 1 % объема субсидий за каждый процентный пункт снижения значения показателей результативности предоставления субсидий, а высвобождающийся объем субсидий - перераспределению между бюджетами других субъектов Российской Федерации, имеющих право на получение субсидии (данная норма также определена пунктом 4.2 соглашения о предоставлении субсидий).

Вместе с тем Калужской области субсидия в 2014 году предоставлена в полном объеме.

В соответствии с пунктом 14 Правил предоставления субсидий оценка эффективности осуществления расходов бюджетов субъектов Российской Федерации, источником финансового обеспечения которых являются субсидии, должна проводиться ежегодно МЧС России на основании показателей результативности предоставления субсидий.

В связи с тем, что параметры показателей результативности не заданы, оценка эффективности МЧС России не производится.

Контроль за соблюдением субъектами Российской Федерации условий предоставления субсидий осуществляется МЧС России только путем сбора отчетов субъектов Российской Федерации.

При формировании проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» в государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет» МЧС России в реестр расходных обязательств Российской Федерации и обоснования бюджетных ассигнований включило ассигнования по виду расходов 521 «Субсидии, за исключением субсидий на софинансирование капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности» со ссылкой на нормативный правовой акт - действующую Программу, которой субсидии бюджетам субъектов предоставляются по направлению «Капитальные вложения» и должны были быть отражены по виду расходов 522 «Субсидии на софинансирование объектов капитального строительства государственной (муниципальной) собственности».

Данное расходное обязательство было согласовано в указанной информационной системе Минэкономразвития России и Минфином России.

Отражение указанного мероприятия Программы по виду расходов 521 связано с планируемыми изменениями Программы, которыми субсидии на создание базовой инфраструктуры системы 112 субъектов Российской Федерации предполагалось перенести с направления «капитальные вложения» на «прочие нужды» в целях оснащения ЦОВ ПТК взамен строительства (реконструкции) ЦОВ (изменения в Программу внесены 23 июля 2015 года).

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2014 года № 1563 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» (пункт 14) главным распорядителям средств федерального бюджета необходимо было до 15 февраля 2015 года внести в уста-

новленном порядке в Правительство Российской Федерации проект акта Правительства Российской Федерации об утверждении распределения субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации и в двухнедельный срок после его принятия заключить соглашения о предоставлении субсидии.

В 2015 году работа по распределению субсидий субъектам Российской Федерации МЧС России не осуществлялась в связи с подготовкой изменений в Программу в части изменения целевого назначения субсидий до их утверждения постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июля 2015 года № 749.

**2.4.** В рамках Программы в составе мероприятия 24 «Создание базовой инфраструктуры системы 112 субъектов Российской Федерации» запланирован к реализации укрупненный инвестиционный проект по созданию основных и резервных ЦОВ, результатом реализации которого заявлены разработка и ввод в действие основных и резервных ЦОВ системы 112, включая строительство помещений и их оснащение в 83 субъектах Российской Федерации.

Программой утверждена методика детализации укрупненного инвестиционного проекта, реализуемого в рамках федеральной целевой программы «Создание системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112» в Российской Федерации на 2013-2017 годы», согласно которой очередность строительства определяется с учетом необходимости достижения целевых индикаторов и показателей. Развертывание системы 112 в каждом субъекте планируется проводить в течение 2 лет. В первый год преимущественно осуществляется строительство (в том числе инженерных сетей) и техническое оснащение основных ЦОВ, во второй год - строительство и техническое оснащение резервных ЦОВ.

В соответствии с методикой в 2013-2014 годах приказами МЧС России утверждалось адресное (пообъектное) распределение субсидий, содержащее перечень объектов капитального строительства. Субъектами Российской Федерации представлялись документы об оценке эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения, проведенной в порядке, установленном постановлением Правительства Российской Федерации от 12 августа 2008 года № 590 «О порядке проведения проверки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения», и прошедшие согласование в Минэкономразвития России.

**2.5.** При анализе проведения МЧС России процедур закупок в 2013 году выявлены следующие нарушения порядка и сроков публикации информации и документов, предусмотренных Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Федеральный закон № 94-ФЗ).

В нарушение части 2 статьи 19.1 Федерального закона № 94-ФЗ были опубликованы документации об открытых конкурсах на право заключения государственных контрактов, не содержащие обоснований начальных (максимальных) цен контрактов (далее - НМЦК) (в 17 из 44 закупок).

В нарушение части 3 статьи 18 Федерального закона № 94-ФЗ сведения о заключении и (или) исполнении государственных контрактов направлялись для внесения в реестр контрактов на официальном сайте [www.zakupki.gov.ru](http://www.zakupki.gov.ru) (далее - официальный сайт) с нарушением установленного срока - 3 рабочих дня (по 28 из 44 контрактов).

В нарушение части 3 статьи 29 Федерального закона № 94-ФЗ государственный контракт от 3 сентября 2013 года № 10/4.2-59/A13-19 на выполнение ОКР заключен со сроком выполнения работы по контракту - 2 месяца и 12 дней, что не соответствует условиям, указанным в заявке участника конкурса - 3 месяца с даты заключения контракта, с которым заключался государственный контракт (в открытом конкурсе № 0173100003413000090 в качестве одного из критериев оценки заявок был установлен критерий «Сроки (периоды) поставки товара, выполнения работ, оказания услуг» со значением от 0 до 4 месяцев с даты заключения контракта).

В нарушение части 5 статьи 41.5 Федерального закона № 94-ФЗ при внесении изменений в извещение о проведении открытого аукциона в электронной форме № 0373100046913000074 на право заключения государственного контракта на создание ЦИАП срок подачи заявок не был продлен так, чтобы со дня размещения на официальном сайте изменений в извещение до даты окончания подачи заявок на участие в электронном аукционе срок составлял не менее 15 дней. Кроме того, в нарушение части 6 статьи 41.9 Федерального закона № 94-ФЗ протокол рассмотрения заявок на участие в электронном аукционе № 0373100046913000074 на официальном сайте опубликован не был.

Согласно требованиям части 1 статьи 19.1 Федерального закона № 94-ФЗ МЧС России использовало собственные расчеты при формировании НМЦК по открытому конкурсу № 0173100003413000088 на право заключения государственного контракта на выполнение ОКР. Между тем при расчете НМЦК

МЧС России применены завышенные тарифы по страховым взносам во внебюджетные фонды - 34 % и начислению НДС по ставке 18 % (в 2013 году тариф страховых взносов составлял 30,2 %, операции по выполнению НИОКР за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации освобождены от обложения НДС), что повлекло завышение НМЦК.

При анализе проведения МЧС России процедур закупок в 2014 году выявлены следующие нарушения требований Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Федеральный закон № 44-ФЗ).

В нарушение части 3 статьи 103 Федерального закона № 44-ФЗ сведения о заключении, изменении и (или) исполнении трех государственных контрактов направлялись для внесения в реестр контрактов на официальном сайте с нарушением установленного срока - 3 рабочих дня.

В нарушение статьи 95 Федерального закона № 44-ФЗ МЧС России заключено дополнительное соглашение к государственному контракту от 12 декабря 2013 года № 40 на создание ЦИАП на сумму 65305,5 тыс. рублей о продлении срока выполнения работ. Условиями контракта предусмотрены срок окончания работ - 30 августа 2014 года и сроки выполнения работ по этапам. По I и II этапам генеральным подрядчиком работы сданы не были, а заказчиком не были предприняты действия по взиманию с генерального подрядчика сумм штрафов. Вместо этого было заключено дополнительное соглашение от 28 марта 2014 года, устанавливающее новый срок окончания работ - 30 ноября 2014 года и новый график производства работ. К указанному государственному контракту заключено также дополнительное соглашение о снижении цены контракта. Работы по контракту были приняты единовременно - 18 ноября 2014 года без учета установленных графиком этапов выполнения работ, с нарушением установленного пунктом 6.1 контракта порядка сдачи-приемки выполненных работ.

Выявлено несоответствие фактически выполненных и принятых заказчиком работ условиям государственного контракта от 27 июня 2013 года № 25/1 на выполнение работ по разработке проектно-сметной документации на создание ЦИАП (г. Москва, ул. Давыдовская, 7) на сумму 1700,0 тыс. рублей. Предметом контракта помимо разработки проектной документации в объеме, необходимом для проведения государственной экспертизы, являлось обеспечение получения положительного заключения органа государственной экспертизы; в стоимость работ были включены, в том числе, затраты на оплату государственной экспертизы и проверки достоверности

сметной стоимости объекта. Согласно пункту 3.1 контракта полная оплата по контракту осуществляется при наличии положительного заключения государственной экспертизы и проверки достоверности сметной стоимости. Актом сдачи-приемки проектной документации от 19 сентября 2013 года документация принята заказчиком как удовлетворяющая условиям контракта, платежным поручением от 30 декабря 2013 года № 12558812 произведена оплата по контракту в полном объеме - 1700,0 тыс. рублей. Однако заключение государственной экспертизы проектной документации и проверки достоверности сметной стоимости объекта в рамках исполнения контракта не получено. При этом цена контракта не была скорректирована.

Выборочной проверкой государственных контрактов на выполнение НИОКР в период 2013-2014 годов выявлены нарушения требований ведения бухгалтерского учета результатов НИОКР, предусмотренных Инструкцией по применению Единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений, утвержденной приказом Минфина России от 1 декабря 2010 года № 157н (далее - Инструкция).

В результате исполнения 5 государственных контрактов на выполнение НИОКР в 2013 году на общую сумму 131737,0 тыс. рублей факты передачи отчетной документации о НИОКР, а также опытных образцов, полученных в рамках исследований, были оформлены актами приемки-передачи объектов основных средств (ф. ОС-1). При этом по одному контракту могло оформляться от 2 до 5 таких актов, предусматривающих приемку в качестве основного средства отчетной документации о выполнении этапов НИОКР. Указанные действия противоречат Инструкции, в том числе пунктам 58 и 62, согласно которым единицей бухгалтерского учета нематериальных активов является инвентарный объект, в стоимость которого включены суммы, уплачиваемые за выполнение работ или оказание услуг при создании нематериального актива согласно государственным контрактам, в том числе на выполнение НИОКР, иные расходы, за исключением расходов, непосредственно связанных с созданием образцов новых изделий (опытных образцов), принимаемых по результатам НИОКР в состав нефинансовых активов учреждения.

Кроме того, при разработке технических заданий на выполнение НИОКР по указанным контрактам заказчиком не было установлено требование к исполнителю о необходимости оформления результатов

научных исследований в соответствии с ГОСТ 7.32-2001 и ГОСТ 15.101-98, что привело к оформлению результатов работ не в соответствии с указанными ГОСТами.

МЧС России не соблюден порядок внедрения результатов научных исследований, полученных в рамках исполнения государственных контрактов на выполнение НИОКР в 2013 году, регламентированный приказом МЧС России от 26 октября 2009 года № 611 «Об утверждении Положения об организации научно-технической деятельности в Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий». По 29 государственным контрактам на выполнение НИОКР, исполненным в 2013 году, не оформлены акты внедрения результатов научно-технической деятельности в системе МЧС России, по 4 из них - отсутствуют утвержденные планы внедрения результатов НИОКР. По 14 государственным контрактам на выполнение НИОКР, заключенным в 2013 году и исполненным в 2014 году, также отсутствуют планы и акты внедрения результатов НИОКР.

По 5 контрактам, заключенным и исполненным в 2014 году, срок реализации внедрения результатов научной деятельности согласно планам внедрения результатов установлен в III-IV кварталах 2015 года.

**2.6.** Планом мероприятий по реализации Концепции создания системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб через единый номер «112» на базе единых дежурно-диспетчерских служб муниципальных образований, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 года № 1240-р, был определен перечень нормативных правовых актов, требующих разработки и уточнения в целях создания системы 112.

В целях реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 декабря 2010 года № 1632 «О совершенствовании системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб на территории Российской Федерации» распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2011 года № 1334-р утвержден план подготовки проектов нормативных правовых актов, направленных на совершенствование системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб на территории Российской Федерации, который соответствует вышеуказанному Плану мероприятий по реализации Концепции.

Частично план подготовки проектов нормативных правовых актов был выполнен в 2010-2011 годах, вместе с тем основные изменения в законодательные акты были внесены в период реализации Программы:

1. Изменение номера для приема сообщений о пожарах и чрезвычайных ситуациях в телефонных сетях населенных пунктов и определение полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления по вопросам создания и функционирования системы 112 установлено Федеральным законом от 11 февраля 2013 года № 9-ФЗ «О внесении изменений в статью 11 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и статью 22 Федерального закона «О пожарной безопасности».

2. Уточнение использования единого номера вызова экстренных оперативных служб и оплаты расходов операторов связи установлено Федеральным законом от 2 декабря 2013 года № 346-ФЗ «О внесении изменений в статью 52 Федерального закона «О связи».

Вместе с тем в Программе отмечена недостаточность разработки механизма координации действий органов исполнительной власти на федеральном уровне, что ведет к определенной разобщенности при создании системы 112, организации ее функционирования и использования, а также то, что действующие нормативные правовые акты не в полной мере регулируют отношения в этой сфере.

При этом конкретный план работы по нормативным правовым актам, необходимым для реализации Программы, МЧС России не утверждался.

**2.7.** Пунктом 7.1 Порядка разработки и реализации ФЦП определено, что государственные заказчики целевой программы представляют государственному заказчику-координатору целевой программы отчеты о ходе реализации целевой программы в устанавливаемые им сроки, а также запрашиваемые копии актов, подтверждающих сдачу и прием в эксплуатацию объектов, строительство, реконструкция, техническое перевооружение которых закончено, актов выполненных работ и иных документов, подтверждающих исполнение обязательств по заключенным государственным контрактам о строительстве объектов капитального строительства, а также по договорам о приобретении объектов недвижимого имущества.

МЧС России как государственный заказчик-координатор Программы ежеквартально запрашивало у ФОИВ - государственных заказчиков и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации отчетные сведения о ходе выполнения мероприятий Программы с установлением конкретных сроков.

Представление копий актов выполненных работ МЧС России не запрашивалось.

Отчетность ФОИВ - государственными заказчиками представлялась, как правило, с опозданием от одного до семи дней. Имели место опоздания и в представлении отчетности некоторыми субъектами Российской Федерации до 10 дней.

Пунктом 13 Правил предоставления субсидий предусмотрено, что высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации представляет МЧС России отчет об объемах выполненных работ за счет субсидии ежемесячно до 10 числа месяца, следующего за отчетным.

Правительство Тульской области отчеты за октябрь и ноябрь 2013 года представило с опозданием на 12 дней. Заместителем губернатора Калужской области отчет за октябрь 2014 года представлен 25 декабря 2014 года, отчет за ноябрь 2014 года не представлен.

**2.8.** В соответствии с Порядком разработки и реализации ФЦП МЧС России представляет в Росстат, Минэкономразвития России статистическую, справочную и аналитическую информацию о реализации Программы.

МЧС России доклады о ходе выполнения работ в рамках Программы представлялись в объемах и формах, установленных Минэкономразвития России, но с нарушением установленных пунктом 37 Порядка разработки и реализации ФЦП сроков от 5 до 27 дней.

В Росстат сведения о выполнении целевых индикаторов и показателей представлялись с нарушением установленных распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 года № 671-р сроков от 2 до 9 дней.

### **Информация о поступивших в Счетную палату от объекта контрольного мероприятия возражениях и о подготовленном на них заключении**

Возражения по акту контрольного мероприятия от МЧС России не поступали.

### **Выводы**

**1.** Работа по созданию системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112» начата в 2008 году. Поставленные в данный период задачи о полномасштабном развертывании системы 112 в 2012 году не были выполнены, за исключением отработки пилотной зоны в Курской области.

Определенный в 2009 году новый срок развертывания системы 112 в 2015 году и предусмотренные Указом Президента Российской Федерации от 28 декабря 2010 года № 1632 «О совершенствовании системы

обеспечения вызова экстренных оперативных служб на территории Российской Федерации» рекомендации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления до 31 декабря 2012 года завершить работу по созданию дежурно-диспетчерских служб органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и единых дежурно-диспетчерских служб муниципальных образований также не были исполнены.

Положением о системе обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112», утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2011 года № 958, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления рекомендовано до 2017 года завершить работы по созданию системы 112.

В соответствии с изменениями, внесенными в законодательство в 2013 году, создание системы 112, обеспечение ее эксплуатации и развития возложено на органы государственной власти субъектов Российской Федерации при участии органов местного самоуправления.

**2.** Утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 16 марта 2013 года № 223 федеральная целевая программа «Создание системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112» в Российской Федерации на 2013-2017 годы» предполагает сбалансированное поэтапное развертывание системы 112 в субъектах Российской Федерации по степени готовности конкретных субъектов Российской Федерации к проведению необходимых мероприятий.

Целью применения программно-целевого метода обозначено:

- обеспечение единого подхода и координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления при создании системы 112 субъектами Российской Федерации;

- субсидирование за счет средств федерального бюджета завершающего этапа создания системы 112 - создания основных и резервных центров обработки вызовов в сроки, определенные Программой. При этом создание системы 112 в субъекте Российской Федерации предполагается в течение 1-2 лет.

**3.** В 2013 году паспортом Программы предусматривалось внедрение системы 112 в 3 субъектах Российской Федерации, в 2014 году - в 6 субъектах, в 2015 году - в 2 субъектах, в 2016 году - в 5 субъектах и в 2017 году -

в 67 субъектах Российской Федерации. Учитывая отсутствие значения термина «внедрение», оценка исполнения запланированных результатов представляется затруднительной.

Фактически в соответствии с представленными актами государственных приемочных испытаний система 112 за истекший период создана и введена в постоянную эксплуатацию только в двух субъектах Российской Федерации.

Мероприятия Программы сгруппированы по 5 направлениям и относятся к научно-исследовательским и опытно-конструкторским работам, капитальным вложениям и прочим расходам:

1. Научно-методическое обеспечение создания и функционирования системы 112 (исполнитель - МЧС России, направление НИОКР);

2. Создание телекоммуникационной инфраструктуры системы 112 (Минкомсвязь России, субъекты Российской Федерации, прочие расходы, капитальные вложения);

3. Создание информационно-технической инфраструктуры системы 112 (МЧС России, МВД России, ФСБ России, Минздрав России, субъекты Российской Федерации, НИОКР, прочие расходы, капитальные вложения - субсидии субъектам Российской Федерации из федерального бюджета);

4. Дооснащение станций скорой медицинской помощи современными автоматизированными системами обмена информацией, обработки вызовов и управления мобильными бригадами скорой медицинской помощи (Минздрав России, НИОКР, прочие расходы);

5. Создание системы обучения персонала системы 112 и организация информирования населения (МЧС России, МВД России, ФСБ России, Минздрав России, субъекты Российской Федерации, НИОКР, прочие расходы).

Мероприятия предусмотрено реализовывать за счет двух источников финансирования: федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, в соответствии с Положением о системе 112.

Мероприятия МЧС России, Минздрава России по расходам на НИОКР и Минкомсвязи России по направлению расходов «прочие нужды» выполнены.

Мероприятие по направлению расходов «прочие нужды» Минздравом России в 2013 году не выполнено.

Мероприятия Программы по развертыванию сети связи в субъектах Российской Федерации, созданию информационно-технической инфраструктуры, финансовое обеспечение которых осуществлялось за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, а также субсидий,

выделяемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, не завершены в запланированный срок.

4. Основными целями Программы являются повышение безопасности населения Российской Федерации и снижение социально-экономического ущерба от чрезвычайных ситуаций и происшествий путем сокращения времени реагирования экстренных оперативных служб при обращениях населения по единому номеру «112».

Учитывая отсутствие установленного порядка расчета фактических значений индикаторов и показателей, проверить достоверность их значений, включенных в отчеты за 2013-2014 годы, не представляется возможным.

Методика расчета целевых индикаторов и показателей с применением данных федерального государственного статистического наблюдения отсутствует. Документально не подтверждены достигнутые индикаторы и показатели Программы.

МЧС России не запрашивались копии актов выполненных работ, предусмотренные вышеуказанным Порядком, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 года № 594, у ФОИВ, а также у субъектов Российской Федерации, использовавших субсидию федерального бюджета на создание основных и резервных ЦОВ. Субъектами Российской Федерации в МЧС России представлялась информация по достижению индикаторов, показателей Программы без приложения расчета и подтверждающих документов (проверкой установлена некорректность этой информации).

МЧС России представлены отчеты в Минэкономразвития России и Росстат, в которых при определении значений индикаторов и показателей использовались неутвержденные формулы и неподтвержденные статистические данные.

При этом условием досрочного прекращения реализации Программы определено существенное отставание достигнутых значений первых двух целевых индикаторов (доля населения Российской Федерации, проживающего на территориях муниципальных образований, в которых развернута система 112, относительно общего количества населения Российской Федерации, и количество субъектов Российской Федерации, в которых система 112 создана в полном объеме) от плановых (без установления критичного размера значений).

5. Ресурсное обеспечение Программы составляло 40401260,0 тыс. рублей на период 2013-2017 годов, в том числе за счет средств федерального

бюджета - 22902040,0 тыс. рублей (из них 14177540,0 тыс. рублей - субсидии субъектам Российской Федерации), за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации - 17499220,0 тыс. рублей.

С учетом утверждения Программы после принятия Федерального закона от 3 декабря 2012 года № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» бюджетные ассигнования были доведены до участников Программы 25 июля 2013 года, что повлияло на неполное исполнение в 2013 году предусмотренных Программой мероприятий в запланированный срок.

**6.** Ежегодное изменение ресурсных параметров Программы при формировании федерального бюджета на очередной финансовый год и на плановый период (при формировании федерального бюджета на 2015-2017 годы финансовое обеспечение Программы уменьшено на 65,7 % и составило 7862490,0 тыс. рублей на период 2013-2017 годов) требовало изменения подходов к созданию системы 112. С учетом этого в 2014 и 2015 годах откладывалось финансирование действующих обязательств в части выделения субсидий субъектам Российской Федерации, в связи с чем мероприятия Программы своевременно не выполнялись.

В 2015 году МЧС России были подготовлены изменения в Программу с учетом сокращения расходов федерального бюджета с 2015 года в части использования типовых программно-технических комплексов (ПТК), выделения для ЦОВ имеющихся помещений и исключения затрат на капитальное строительство.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июля 2015 года № 749 вышеуказанные изменения Программы утверждены.

Затягивание решения вопроса выделения субсидий субъектам Российской Федерации по направлению «прочие нужды» взамен «капитального строительства» привело к выделению в 2014 году четырем субъектам Российской Федерации (Астраханской, Московской, Новосибирской, Тульской областям) субсидий на техническое перевооружение помещений для размещения резервных ЦОВ, что не предусматривает строительство объектов.

**7.** При этом МЧС России не выполнялись требования пункта 33 Порядка разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 года № 594, о корректировке программы

после принятия федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период.

8. В 2015 году МЧС России не выполнены требования постановления Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2014 года № 1563 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» (пункт 14), в соответствии с которым главным распорядителям средств федерального бюджета необходимо было до 15 февраля 2015 года внести в установленном порядке в Правительство Российской Федерации проект акта Правительства Российской Федерации об утверждении распределения субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации и в двухнедельный срок после его принятия заключить соглашения о предоставлении субсидии.

9. Распоряжениями Правительства Российской Федерации в 2013 и 2014 годах субсидии распределялись субъектам Российской Федерации, отсутствующим в перечне субъектов Российской Федерации, в которых Программой предусмотрено проведение работ по созданию базовой инфраструктуры системы 112 в соответствующем году (г. Санкт-Петербург).

При этом размер субсидий в проектах указанных распоряжений Правительства Российской Федерации определялся с отклонением от формулы определения размера субсидии субъекту Российской Федерации, предусмотренной Правилами предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий федеральной целевой программы «Создание системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112» в Российской Федерации на 2013-2017 годы», являющимся приложением к Программе.

Несвоевременная подготовка субъектами Российской Федерации проектной документации на создание объектов капитального строительства повлияла на позднее перечисление им субсидий в 2013 году, что, в свою очередь, повлекло нарушения в сфере закупок, с целью реализации мероприятий в срок, установленный Программой (Новосибирская область).

Выявлены нарушения положений пункта 9 вышеуказанных Правил предоставления субсидий:

- заключение соглашения о предоставлении субсидии до утверждения адресного распределения субсидии (г. Санкт-Петербург);

- соглашения о предоставлении субсидий, заключенные МЧС России в 2013 и 2014 годах, не содержат обязательства субъекта Российской Фе-

дерации по обеспечению соответствия значений показателей, устанавливаемых региональными целевыми программами, значениям показателей результативности предоставления субсидий, установленных соглашением о предоставлении субсидии, а также не содержат значений показателей результативности предоставления субсидий.

Согласно годовому отчету Калужской области за 2013 год о достижении показателей результативности предоставления субсидии плановое значение показателей не выполнено в полном объеме. При этом положения пункта 15 указанных Правил предоставления субсидий о сокращении объема субсидий на следующий год не были применены, Калужской области субсидия в 2014 году предоставлена в полном объеме.

Предусмотренная пунктом 14 Правил предоставления субсидий оценка эффективности осуществления расходов бюджетов субъектов Российской Федерации, источником финансового обеспечения которых являются субсидии, МЧС России не проводилась. Параметры показателей результативности не были заданы.

Контроль за соблюдением субъектами Российской Федерации условий предоставления субсидий осуществляется МЧС России только путем сбора отчетов субъектов Российской Федерации.

Предусмотренные статьей 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации полномочия по обеспечению соблюдения получателем межбюджетной субсидии условий ее предоставления исполнялись МЧС России ненадлежащим образом. Счетной палатой Тульской области установлено, что часть субсидии, выделенной в 2014 году Тульской области в объеме 15650,1 тыс. рублей (из 48336,0 тыс. рублей), направлена на объекты системы 112, не указанные в адресном распределении субсидии и соглашении о ее предоставлении.

**10.** Главным риском реализации Программы является неготовность субъектов Российской Федерации к развертыванию системы 112 на своей территории.

Механизм (алгоритм) управления рисками реализации Программы отсутствует.

Методика оценки и рейтинг готовности субъектов разработаны в конце первого года реализации Программы.

Заполнение данных в информационно-аналитическом комплексе в целях мониторинга и контроля создания системы 112 главными управлениями МЧС России по субъектам Российской Федерации осуществляется некачественно (многие сведения отсутствуют).

Методические материалы по созданию системы 112 направлены МЧС России субъектам Российской Федерации в сентябре 2014 года.

Для информационно-аналитической и организационно-технической поддержки реализации Программы, в том числе для управления, ею создан Центр информационно-аналитической поддержки, который начал функционировать в полном объеме только в конце 2-го года реализации Программы. Это необходимо учитывать при расчете эффективности затраченных на его создание средств в рамках Программы в размере 66860,0 тыс. рублей (3 года из пятилетнего срока действия Программы).

Эффективность затраченных ресурсов в рамках координации деятельности по развитию, эксплуатации системы 112 в связи с неопределенностью дальнейшей деятельности ЦИАП и источника ее обеспечения после завершения Программы не ясна.

**11.** В 2013 году в целом выполнены мероприятия по изменению нормативных правовых актов, предусмотренные в 2008 году Концепцией создания системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб через единый номер «112» на базе единых дежурно-диспетчерских служб муниципальных образований, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 года № 1240-р.

Вместе с тем в принятой в 2013 году Программе отмечена недостаточность разработки механизма координации действий органов исполнительной власти на федеральном уровне, что ведет к определенной разобщенности при создании системы 112, организации ее функционирования и использования, а также отмечается недостаточное нормативно-правовое регулирование отношений в этой сфере.

При этом конкретный план работы по нормативным правовым актам, необходимым для реализации Программы, в МЧС России отсутствует.

**12.** Выявлены следующие нарушения требований части 2 статьи 19.1, части 3 статьи 18, части 3 статьи 29, части 5 статьи 41.5 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и части 3 статьи 103, статьи 95 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»:

- нарушение порядка и сроков публикации информации и документов, предусмотренных законодательством;

- несоответствие условий заключенного государственного контракта условиям, указанным в заявке участника закупки, с которым заключается контракт;

- сокращение сроков подачи заявок на участие в торгах;

- неправомерное продление сроков выполнения работ по государственному контракту;

- несоответствие фактически выполненным и принятым заказчиком работ условиям государственного контракта.

**13.** В результате исполнения 5 государственных контрактов на выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в 2013 году на общую сумму 131737,0 тыс. рублей факты передачи отчетной документации о результатах, полученных в рамках исследований, были оформлены актами приемки-передачи объектов основных средств (ф. ОС-1). При этом по одному контракту могло оформляться от 2 до 5 таких актов, предусматривающих приемку в качестве основного средства отчетной документации о выполнении этапов работ. Указанные действия противоречат Инструкции по применению Единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений, утвержденной приказом Минфина России от 1 декабря 2010 года № 157н, в части порядка учета нематериальных активов и объектов основных средств.

**14.** Не соблюден порядок внедрения результатов научных исследований, полученных в рамках исполнения государственных контрактов на выполнение НИОКР, регламентированный приказом МЧС России от 26 октября 2009 года № 611 «Об утверждении Положения об организации научно-технической деятельности в Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий». По 43 государственным контрактам отсутствуют планы и акты внедрения результатов НИОКР.

### **Предложения**

**1.** Направить представление Счетной палаты Российской Федерации Министру Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

**2.** Направить информационное письмо о выявленных нарушениях законодательства Российской Федерации в ФАС России.

**3.** Направить информационное письмо в Минэкономразвития России.

**4.** Информацию и отчет о результатах контрольного мероприятия направить в Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

**Заместитель Председателя  
Счетной палаты  
Российской Федерации**

**В.Е. ЧИСТОВА**