



2020

Отчет

о результатах контрольного мероприятия «Проверка целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, предусмотренных в 2017–2018 годах и истекшем периоде 2019 года на авиационное обеспечение деятельности Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий»



Краткие результаты контрольного мероприятия

Цели

Провести анализ:

- нормативных правовых документов, регулирующих деятельность МЧС России и подведомственных ему учреждений и предприятия по авиационному обеспечению;
- уровня оснащенности МЧС России авиационной техникой;
- деятельности МЧС России по формированию и утверждению государственных заданий на оказание государственных услуг (выполнение работ) государственных учреждений, осуществляющих авиационное обеспечение в системе МЧС России, а также выполнения этих заданий государственными учреждениями, осуществляющими авиационное обеспечение в системе МЧС России.

Проверить соблюдение порядка распоряжения, управления и использования федерального имущества МЧС России.

Итоги проверки

Проведенный анализ показал, что единственным документом стратегического планирования, которым установлены показатели, характеризующие состояние авиационного обеспечения МЧС России, является государственная программа Российской Федерации «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах». В паспорте подпрограммы 1 «Предупреждение, спасение, помощь» предусмотрены всего два показателя (индикатора). При этом взаимосвязь между показателями (индикаторами) и объемами фактического финансирования из федерального бюджета на авиационное обеспечение деятельности МЧС России отсутствует, а отчеты о достижении значений показателей за 2017 и 2018 годы содержали недостоверные сведения.

В системе МЧС России помимо государственной авиации имеются и эксплуатируются воздушные суда, относящиеся к гражданской авиации. При этом цели, конкретизирующие применение того или иного вида авиации, нормативными правовыми актами МЧС России не определены.

Государственная программа Российской Федерации
«Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций,
обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей
на водных объектах» (ГП-10)

Подпрограмма 1 «Предупреждение, спасение, помощь»

Показатель	Данные уточненных отчетов за 2017 год / 2018 год	Установлено в ходе проверки за 2017 год / 2018 год
«Авиационное обеспечение оперативной деятельности МЧС России», часов	7379 / 7381	8973,75 / 7576,43
«Доля авиационной техники, требующей ремонта и технического обслуживания, в общей списочной численности авиационной техники», процентов	20 / 20	81,9 / 79,1

Кроме того, нормативными правовыми актами МЧС России не урегулирован порядок использования имеющихся беспилотных летательных аппаратов. Уставы всех авиационных подразделений МЧС России (за исключением ФГБУ «Красноярский КАСЦ МЧС России») не содержали положений об осуществлении деятельности по использованию беспилотных летательных аппаратов.

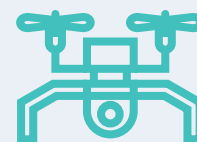
Основной объем государственных контрактов, заключенных авиационными подразделениями МЧС России, приходится на контракты с единственными поставщиками, доля которых ежегодно составляет более 74 % от общего объема заключенных контрактов. При этом установлено более 100 фактов нарушений законодательства Российской Федерации в сфере закупок.

Участие авиации МЧС России в ликвидации чрезвычайных ситуаций (ЧС)



Применение
пилотируемой
авиации

8 %
в 42 ЧС



Применение
БПЛА

12 %
в 63 ЧС

516 ЧС
за проверяемый
период

Выводы

Вопросы применения авиации, для решения задач в сфере ведения МЧС России, законодательством Российской Федерации и ведомственными нормативными правовыми актами в полной мере не урегулированы. Термины «авиационное обеспечение» и «авиационно-спасательные технологии», используемые в ведомственных актах МЧС России, нормативно не определены.

Установлены недостатки в организации МЧС России контроля за деятельностью подведомственных учреждений.

С учетом имеющейся в наличии авиационной техники и предусмотренного МЧС России объема бюджетных ассигнований авиация МЧС России способна выполнять возложенный на нее объем служебных задач, однако средств, выделенных на осуществление ремонта авиационной техники в связи со старением парка воздушных судов и относительно медленной динамикой их обновления, может оказаться недостаточно.

Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, предусмотренных в 2017–2018 годах и истекшем периоде 2019 года на авиационное обеспечение деятельности Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
20 декабря 2019 года

1. Основание проведения контрольного мероприятия

Пункты 3.6.0.8, 3.6.0.8.1, 3.6.0.8.3, 3.6.0.8.4 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2019 год.

2. Предмет контрольного мероприятия

- Деятельность Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее – МЧС России, Министерство) по авиационному обеспечению выполнения возложенных на МЧС России задач, в том числе по проведению авиационно-спасательных работ, проведению специальных авиационных работ, осуществлению воздушных перевозок и др. (далее – авиационное обеспечение деятельности МЧС России, авиационное обеспечение);
- документы стратегического планирования Российской Федерации в части вопросов, относящихся к компетенции МЧС России, в том числе определяющие цели и задачи по авиационному обеспечению деятельности МЧС России;
- нормативные правовые акты, регулирующие вопросы авиационного обеспечения деятельности МЧС России;
- нормативные правовые акты, регулирующие порядок осуществления государственного учета федерального имущества, используемого в целях авиационного обеспечения деятельности МЧС России, а также его использования и распоряжения им;
- нормативные правовые акты, положения и соглашения, регулирующие порядок формирования государственных заданий на оказание государственных услуг

(выполнение работ) государственными бюджетными учреждениями МЧС России, созданными в целях авиационного обеспечения возложенных на МЧС России задач, а также предоставления им субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственных заданий и субсидий на иные цели;

- уставы государственных бюджетных учреждений, функции и полномочия учредителя которых осуществляет МЧС России, созданных в целях авиационного обеспечения возложенных на МЧС России задач, планы их финансово-хозяйственной деятельности и отчеты об их выполнении;
- средства федерального бюджета, выделенные в 2017–2018 годах и истекшем периоде 2019 года МЧС России на авиационное обеспечение;
- субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на оказание услуг (выполнение работ) и на иные цели, предоставленные федеральным государственным бюджетным учреждениям МЧС России, созданным в целях авиационного обеспечения возложенных на МЧС России задач;
- федеральное имущество, в том числе переданное МЧС России, используемое федеральными государственными бюджетными учреждениями МЧС России, созданными в целях авиационного обеспечения возложенных на МЧС России задач, а также федеральным государственным унитарным авиационным предприятием Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее – ФГУАП МЧС России);
- данные, содержащиеся в информационных системах и ресурсах, используемые при осуществлении авиационного обеспечения деятельности МЧС России;
- первичные, учетные и иные документы, подтверждающие операции по учету расходов средств федерального бюджета, нефинансовых и финансовых активов, расчетов и обязательств, санкционированию расходов, регистры бухгалтерского учета, бюджетная и статистическая отчетность;
- материалы расследований по авиационным и иным происшествиям, в результате которых федеральному имуществу причинен ущерб.

3. Объекты контрольного мероприятия

- МЧС России (г. Москва).
- Федеральное государственное бюджетное учреждение «Авиационно-спасательная компания Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» (Московская область, г. Жуковский) (далее – ФГБУ «АСК МЧС России»).
- Федеральное государственное бюджетное учреждение «Жуковский авиационно-спасательный центр МЧС России» (Московская область, г. Жуковский) (далее – ФГБУ «Жуковский АСЦ МЧС России»).

4. Срок проведения контрольного мероприятия

С 28 июня по 20 декабря 2019 года.

5. Цели контрольного мероприятия

5.1. Цель 1. Провести анализ нормативных правовых актов, распорядительных и иных документов, регулирующих деятельность МЧС России и подведомственных ему учреждений и предприятия по авиационному обеспечению.

5.2. Цель 2. Проанализировать уровень оснащенности МЧС России авиационной техникой, оценить объем средств федерального бюджета, выделяемых МЧС России на авиационное обеспечение, дать оценку влияния авиационного обеспечения деятельности МЧС России на достижение целей и выполнение задач в установленной сфере деятельности, в том числе поставленных перед МЧС России в документах стратегического планирования Российской Федерации.

5.3. Цель 3. Проанализировать деятельность МЧС России по формированию и утверждению государственных заданий на оказание государственных услуг (выполнение работ) ФГБУ «АСК МЧС России», ФГБУ «Жуковский АСЦ МЧС России» и иных государственных учреждений, осуществляющих авиационное обеспечение в системе МЧС России, по предоставлению им субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) и субсидий на иные цели (целевых субсидий), а также по контролю за деятельностью государственных учреждений, осуществляющих авиационное обеспечение в системе МЧС России.

5.4. Цель 4. Проанализировать выполнение федеральными государственными учреждениями, осуществляющими авиационное обеспечение в системе МЧС России, государственных заданий на оказание государственных услуг (выполнение работ), условий соглашений о предоставлении целевых субсидий и планов финансово-хозяйственной деятельности.

5.5. Цель 5. Проверить соблюдение порядка распоряжения, управления и использования федерального имущества МЧС России.

6. Проверяемый период

2017–2018 годы и истекший период 2019 года, а при необходимости более ранний период.

7. Краткая характеристика проверяемой сферы формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами и деятельности объектов проверки

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» МЧС России осуществляет свою деятельность непосредственно и через входящие в его систему территориальные органы, федеральную противопожарную службу Государственной противопожарной службы, спасательные воинские формирования МЧС России (далее – спасательные воинские формирования), Государственную инспекцию по маломерным судам МЧС России, аварийно-спасательные и поисково-спасательные формирования, военизированные горноспасательные части, образовательные, научные, медицинские, санаторно-курортные и иные организации, находящиеся в ведении МЧС России.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 30 сентября 2011 г. № 1265 «О спасательных воинских формированиях Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» в целях совершенствования гражданской обороны в Российской Федерации принято решение о формировании в составе МЧС России четырех авиационно-спасательных центров, финансовое обеспечение которых должно осуществляться за счет бюджетных ассигнований, предусматриваемых в федеральном бюджете МЧС России на указанные цели. В период с 2015 по 2017 год в вышеназванный Указ дважды вносились изменения, в результате, в настоящее время в МЧС России осуществляют деятельность пять авиационно-спасательных центров¹ в форме федеральных государственных бюджетных учреждений.

Кроме того, авиация МЧС России представлена ФГБУ «АСК МЧС России»² и находящимся в стадии банкротства³ ФГУАП МЧС России⁴.

По состоянию на 1 июля 2019 года в оперативном управлении (хозяйственном ведении) авиационно-спасательных центров МЧС России, ФГУАП МЧС России и ФГБУ «АСК МЧС России» (далее при совместном упоминании – авиационные подразделения МЧС России) находилось восемь различных типов пилотируемых воздушных судов государственной авиации и пять различных видов пилотируемых воздушных судов гражданской авиации. Кроме того, в авиационно-спасательных центрах и других подведомственных МЧС России организациях предусмотрено наличие 1,3 тыс. беспилотных летательных аппаратов.

-
1. В июле 2015 года количество авиационно-спасательных центров в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 4 июля 2015 г. № 345 увеличено до восьми единиц, а в январе 2017 года в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 12 января 2017 г. № 8 – сокращено с восьми до пяти единиц.
 2. Создано в соответствии с приказом МЧС России от 27 июля 2015 г. № 392 «О мероприятиях по созданию федерального государственного бюджетного учреждения «Авиационно-спасательная компания МЧС России».
 3. Определением Арбитражного суда Московской области от 30 апреля 2019 г. № А41-56127/18 в отношении ФГУАП МЧС России введена процедура банкротства – наблюдение.
 4. Создано в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 10 мая 1995 г. № 457.

На содержание авиационных подразделений МЧС России (кроме ФГУАП МЧС России) в проверяемом периоде МЧС России направлено бюджетные ассигнования на сумму более 9 млрд рублей. Кроме того, централизованные расходы МЧС России по закупкам для авиационных подразделений МЧС России воздушных судов, агрегатов и приспособлений за проверяемый период составили 7,3 млрд рублей.

Собственные доходы от приносящей доход деятельности авиационно-спасательных центров и ФГБУ «АСК МЧС России» в 2017, 2018 годах и первом полугодии 2019 года превысили 2,2 млрд рублей.

8. Результаты контрольного мероприятия

8.1. Провести анализ нормативных правовых актов, распорядительных и иных документов, регулирующих деятельность МЧС России и подведомственных ему учреждений и предприятия по авиационному обеспечению

8.1.1. В соответствии с возложенными на МЧС России задачами авиация может применяться при экстренном реагировании при чрезвычайных ситуациях, защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и пожаров, обеспечении безопасности людей на водных объектах, а также осуществлении мер по чрезвычайному гуманитарному реагированию, в том числе за пределами Российской Федерации⁵.

Согласно пункту 2 Указа Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» в системе МЧС России авиационные подразделения МЧС России⁶ как обособленные не определены.

В Положении МЧС России⁷ полномочия, способствующие решению указанных задач, не конкретизированы и сведены к полномочию по организации деятельности авиации МЧС России.

Учитывая изложенное, в настоящее время Министерством осуществляется подготовка предложений по внесению изменений в Положение МЧС России⁸, согласно которым

-
5. Пункт 7 Положения о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868 (далее – Положение МЧС России).
 6. ФГБУ «АСК МЧС России», ФГУАП МЧС России.
 7. Положение о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий утверждено Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868.
 8. Подготовлен проект указа Президента Российской Федерации «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» и в Положение, утвержденное этим Указом», который проходит процедуру внутриведомственного согласования.

предлагается включить в систему МЧС России государственную авиацию специального назначения МЧС России, предусмотреть осуществление деятельности Министерства в том числе через входящие в его систему авиационно-спасательные учреждения.

Кроме того, предлагаемыми изменениями функции МЧС России дополняются положениями в части осуществления авиационной деятельности (выполнение воздушными судами авиационно-спасательных учреждений перевозок, которые в настоящее время не предусмотрены) и другими нормами по авиационному обеспечению деятельности.

Согласно абзацу третьему пункта 1 статьи 22 Воздушного кодекса Российской Федерации государственная авиация, используемая для решения возложенных на федеральные органы исполнительной власти задач, в том числе в областях гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также обеспечения безопасности людей на водных объектах и пожарной безопасности, относится к государственной авиации специального назначения.

Подпунктом 6 пункта 9 Положения МЧС России к полномочиям Министерства отнесено, что МЧС России в пределах своей компетенции имеет оборудованные специальными сигналами и средствами связи воздушные суда. Вместе с тем вид авиации (государственная, гражданская, экспериментальная), к которому эти воздушные суда относятся, не установлен.

Фактически в системе МЧС России помимо государственной авиации имеются и эксплуатируются воздушные суда, относящиеся к гражданской авиации.

При этом цели, конкретизирующие применение того или иного вида авиации, нормативными правовыми актами МЧС России не определены.

Несмотря на то, что в соответствии с пунктом 6 постановления Правительства Российской Федерации от 10 мая 1995 г. № 457 предусмотрено, что воздушные суда МЧС России, выполняющие полеты в целях ликвидации чрезвычайных ситуаций, освобождены от аэронавигационных и аэропортовых сборов. Указанная норма в полной мере не применяется, о чем свидетельствует факт наличия расходов на оплату аэронавигационных и аэропортовых сборов в связи с привлечением воздушных судов МЧС России в целях ликвидации чрезвычайных ситуаций. В проверяемом периоде сумма указанных расходов Министерства составила 77,1 млн рублей.

Помимо воздушных судов, наличие которых предусмотрено Положением МЧС России, в состав авиации МЧС России входят беспилотные летательные аппараты, порядок использования которых в Министерстве нормативными правовыми актами не урегулирован.

Вопросы организации применения авиации и авиационно-спасательных технологий в МЧС России в проверяемом периоде регулировались приказами МЧС России от 23 июня 2015 г. № 324⁹ и от 1 октября 2018 г. № 418¹⁰.

По результатам проведенной Минюстом России проверки¹¹ приказ МЧС России от 23 июня 2015 г. № 324 содержал нормативные предписания, обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, и подлежал направлению на государственную регистрацию в Минюст России¹². Несмотря на его отмену, МЧС России был издан приказ от 1 октября 2018 г. № 418, содержащий аналогичные нормативные предписания, который также не был направлен на государственную регистрацию в Минюст России.

8.1.2. Вопросы (в том числе порядок и особенности) применения авиации МЧС России, а также авиационно-спасательных технологий для решения задач в сфере гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, в том числе обеспечения безопасности людей на водных объектах и пожарной безопасности, законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами МЧС России в полной мере не урегулированы.

Проведенный анализ законодательства Российской Федерации показал, что термины «авиационное обеспечение» и «авиационно-спасательные технологии», используемые в ведомственных актах МЧС России, нормативно не определены.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 1999 г. № 862 «Об использовании государственной и экспериментальной авиации в коммерческих целях» (далее – Постановление № 862) федеральным органам исполнительной власти (далее – ФОИВ) разрешено использовать имеющиеся в их ведении воздушные суда для нерегулярных коммерческих перевозок пассажиров, а также перевозок грузов за плату, по ценам, согласованным с Федеральным агентством воздушного транспорта России (Росавиация).

Несмотря на то, что пунктом 1 Постановления № 862 ФОИВ разрешено использовать находящиеся в их ведении государственные воздушные суда для нерегулярных коммерческих перевозок пассажиров при соблюдении предусмотренных для гражданской авиации требований воздушного законодательства Российской

-
9. Приказ МЧС России от 23 июня 2015 г. № 324 «О применении авиации и авиационно-спасательных технологий в Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий». Отменен приказом МЧС России от 1 октября 2018 г. № 417 «Об отмене приказа МЧС России от 23.06.2015 № 324».
 10. Приказ МЧС России от 1 октября 2018 г. № 418 «Об утверждении Методических рекомендаций по применению авиации и авиационно-спасательных технологий в Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» (действовал до 1 сентября 2019 года).
 11. Письмо Минюста России от 12 июля 2018 г. № 01/92547-ЮЛ.
 12. В соответствии с Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009.

Федерации, а пунктом 5 Федеральных авиационных правил¹³, утвержденных приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 13 августа 2015 г. № 246, установлен запрет на осуществление коммерческих воздушных перевозок юридическим лицом, не имеющим сертификата эксплуатанта, авиационно-спасательные центры МЧС России осуществляли полеты в рамках приносящей доход деятельности в условиях отсутствия сертификата эксплуатанта.

Следует отметить, что участие государственных учреждений, использующих государственную авиацию в коммерческих целях (в частности на авиационно-спасательные центры МЧС России) при отсутствии сертификата эксплуатанта, а также осуществление отдельными авиационными подразделениями МЧС России части расходов, связанных с оказанием услуг (выполнением работ) по приносящей доход деятельности, за счет бюджетных ассигнований, доводимых до них в форме субсидий¹⁴, несло в себе риски создания для авиационных подразделений МЧС России организационных и ценовых преимуществ на внутрироссийском рынке нерегулярных авиационных перевозок. Это не способствовало реализации Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года¹⁵, а также развитию малого и среднего предпринимательства в сфере транспорта.

Проверкой установлено, что грузовые коммерческие авиационные перевозки, осуществляемые авиационно-спасательными центрами МЧС России с использованием воздушных судов государственной авиации, осуществлялись по ценам, не согласованным с Минтрансом России¹⁶, что является нарушением требований пункта 1 Постановления № 862.

Президентом Российской Федерации было поручено Правительству Российской Федерации определить порядок оказания и финансирования медицинской помощи, включая высокотехнологичную медицинскую помощь, несовершеннолетним гражданам Украины, пострадавшим в результате вооруженного конфликта на Юго-Востоке Украины или не имеющим возможности получить необходимую медицинскую помощь в связи с этим конфликтом (поручение от 2 декабря 2014 г. № Пр-2783)¹⁷.

Документы, подтверждающие реализацию поручения на уровне Правительства Российской Федерации, в Счетную палату Российской Федерации (далее – Счетная

-
13. «Требования к юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, осуществляющим коммерческие воздушные перевозки. Форма и порядок выдачи документа, подтверждающего соответствие юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих коммерческие воздушные перевозки, требованиям федеральных авиационных правил».
 14. В части не включения расходов бюджетного учреждения по оплате труда работников и расходов на амортизацию воздушных судов, связанных с оказанием платных услуг. Подробно изложено в целях 3 и 4 настоящего отчета.
 15. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 г. № 1734-р и направлена в том числе на решение задачи формирования экономической и правовой модели конкурентного рынка доступных и высококачественных транспортных услуг для населения, а также совершенствования допуска к коммерческой деятельности в сфере пассажирских перевозок (в рамках цели № 3 «Обеспечение доступности и качества транспортных услуг для населения в соответствии с социальными стандартами»).
 16. В соответствии с пунктом 4 Указа Президента Российской Федерации от 17 мая 2000 г. № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» функции упраздненной Федеральной службы воздушного транспорта России переданы Минтрансу России.
 17. В соответствии с подпунктом «а» пункта 1 Перечня поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека от 2 декабря 2014 г. № Пр-2783 Правительству Российской Федерации установлен срок до 29 декабря 2014 года.

палата) Министерством (МЧС России) не предоставлены. При этом предоставлен Порядок действий по организации содействия в осуществлении санитарно-авиационной эвакуации лиц, прибывающих из юго-восточных районов Донецкой и Луганской областей Украины с целью оказания им медицинской помощи в российских медицинских организациях, и совершения таможенных операций в отношении грузов гуманитарной помощи организованной международной общественной организацией «Справедливая помощь», подписанный начальником Национального центра управления в кризисных ситуациях МЧС России В.Н.Яцуценко и исполнительным директором МОО «Справедливая помощь» Е.П.Глинкой.

Финансовое обеспечение санитарно-авиационной эвакуации за счет выделенных МЧС России средств федерального бюджета указанным документом не предусмотрено, однако производилось.

Анализ основных видов деятельности, установленных в утвержденных Министерством уставах авиационных подразделений МЧС России, показал, что в уставах двух учреждений¹⁸ в качестве основного вида деятельности определены работы (услуги) по санитарно-авиационной эвакуации в рамках авиационно-спасательных работ в целях авиационного обеспечения возложенных на МЧС России задач по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

При этом согласно части 5 статьи 35 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 323-ФЗ) санитарно-авиационная эвакуация, осуществляемая воздушными судами, включена в медицинскую эвакуацию.

Пунктом 5.2.37 Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 г. № 608, к полномочиям Минздрава России отнесено утверждение перечня федеральных государственных учреждений, осуществляющих медицинскую эвакуацию. Перечень федеральных государственных учреждений, осуществляющих медицинскую эвакуацию, утвержден приказом Минздравсоцразвития России¹⁹, однако авиационные подразделения МЧС России в нем отсутствуют.

Факты осуществления санитарно-авиационной эвакуации подробно изложены в цели 4 настоящего отчета.

Контрольным мероприятием установлены факты безвозмездной перевозки граждан, не относящихся к системе МЧС России, в условиях отсутствия чрезвычайной ситуации (в частности, представителей рабочих групп Минпромторга России).

Подобные факты стали возможны в результате утверждения заместителем Министра МЧС России 22 августа 2016 г. № 2-4-71-47-14 Порядка совместного использования Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерством финансов Российской Федерации, Министерством промышленности и торговли Российской Федерации воздушных судов МЧС России (далее – Порядок).

18. ФГБУ «АСК МЧС России» и ФГБУ «Красноярский КАСЦ МЧС России».

19. Приказ от 5 мая 2012 г. № 500н «Об утверждении Перечня федеральных государственных учреждений, осуществляющих медицинскую эвакуацию».

Указанным Порядком, а также иными нормативными правовыми актами, вопросы компенсации расходов, связанных с использованием авиации МЧС России в интересах указанных ФОИВ не урегулированы. При этом аналогичные отношения, определяющие порядок использования авиации в интересах других ФОИВ, урегулированы на уровне Правительства Российской Федерации и предусматривают осуществление межведомственных расчетов (в рамках использования авиации Росгвардии в интересах иных ФОИВ)²⁰.

В 2017 году издано пять распоряжений, в соответствии с которыми за счет субсидии на выполнение государственного задания воздушными судами ФГБУ «АСК МЧС России» совершено пять рейсов по доставке «оперативных групп Минпромторга России».

Информация о наличии чрезвычайных ситуаций, в связи с которыми были изданы распоряжения МЧС России и организованы рейсы по доставке пассажиров, не относящихся к МЧС России, за счет бюджетных ассигнований, предоставленных учреждению, отсутствовала.

На осуществление указанных перевозок было израсходовано 96,5 тонны авиационного топлива на сумму более 4,1 млн рублей. При этом межведомственные расчеты по указанным расходам в проверяемом периоде не осуществлялись.

Анализ нормативно-правового регулирования вопросов обеспечения военнослужащих и работников МЧС России (в части, относящейся к авиационному обеспечению деятельности Министерства) показал следующее.

В ходе контрольного мероприятия выборочно проверены факты выполнения приказов МЧС России о выплате дополнительных премий военнослужащим и установлено, что на основании приказа МЧС России № 751²¹ в 2017–2019 годах изданы приказы МЧС России о выплате дополнительной премии на общую сумму 9 445,0 тыс. рублей военнослужащим Управления авиации и авиационно-спасательных технологий МЧС России и авиационно-спасательных центров МЧС России, в том числе начальнику ФГБУ «Жуковский АСЦ МЧС России».

Так, начальнику ФГБУ «Жуковский АСЦ МЧС России» выплачена премия²² за I квартал 2019 года в сумме 200,0 тыс. рублей за выполнение особо важных и сложных заданий, личный вклад в общие результаты службы, оперативность и профессионализм в соответствии с выпиской из приказа МЧС России²³.

20. Постановление Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2017 г. № 1669 «О порядке использования авиации войск национальной гвардии Российской Федерации в интересах других федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в Правила осуществления взаимных расчетов между главными распорядителями средств федерального бюджета по основаниям, предусмотренным законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации».

21. Приказ от 7 декабря 2012 г. № 751 «Об утверждении Порядка обеспечения денежным довольствием военнослужащих спасательных воинских формирований МЧС России» (зарегистрирован в Минюсте России 4 февраля 2013 г. № 26817) (далее – Приказ МЧС России № 751).

22. Указанная премия выплачена наряду с премией за добросовестное исполнение служебных обязанностей (за добросовестное и эффективное исполнение должностных обязанностей) за январь–май 2019 года по 25 % оклада денежного содержания ежемесячно на основании приказов МЧС России от 4 февраля 2019 г. № 40-К, от 22 марта 2019 г. № 117-К, от 16 апреля 2019 г. № 186-К, от 29 мая 2019 г. № 270-К, от 28 июня 2019 г. № 351-К соответственно.

23. Приказ от 30 мая 2019 г. № 301-К «О выплате премии военнослужащим спасательных воинских формирований и сотрудникам федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы МЧС России» (заявка на кассовый расход от 19 июня 2019 г. № 958).

Вместе с тем согласно Федеральному закону № 306-ФЗ²⁴ военнослужащему, проходящему военную службу по контракту, установлен перечень дополнительных выплат (ежемесячные надбавки за выслугу лет, классную квалификацию, особые условия военной службы и др.).

При этом в соответствии с пунктом 34 статьи 2 Федерального закона № 306-ФЗ кроме вышеуказанных дополнительных выплат иные выплаты в зависимости от сложности, объема и важности задач, выполняемых военнослужащим, могут быть установлены только Президентом Российской Федерации и (или) Правительством Российской Федерации.

Таким образом, приказ МЧС России № 751 содержит положения о дополнительных выплатах военнослужащим, которые не предусмотрены Федеральным законом № 306-ФЗ и не установлены Президентом Российской Федерации и (или) Правительством Российской Федерации.

Помимо этого, выявлено несоответствие положений приказа МЧС России от 28 декабря 2015 г. № 700 «О системе оплаты труда работников бюджетных, автономных и казенных учреждений МЧС России и гражданского персонала спасательных воинских формирований МЧС России» требованиям постановления Правительства Российской Федерации от 5 августа 2008 г. № 583 «О введении новых систем оплаты труда работников федеральных бюджетных, автономных и казенных учреждений и федеральных государственных органов, а также гражданского персонала воинских частей, учреждений и подразделений федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная и приравненная к ней служба, оплата труда которых осуществляется на основе Единой тарифной сетки по оплате труда работников федеральных государственных учреждений» в части порядка формирования фонда оплаты труда работников бюджетных учреждений с учетом средств, поступающих от приносящей доход деятельности.

8.2. Проанализировать уровень оснащенности МЧС России авиационной техникой, оценить объем средств федерального бюджета, выделяемых МЧС России на авиационное обеспечение, дать оценку влияния авиационного обеспечения деятельности МЧС России на достижение целей и выполнение задач в установленной сфере деятельности, в том числе поставленных перед МЧС России в документах стратегического планирования Российской Федерации

8.2.1. В период с 1 января 2017 года по 1 июля 2019 года штатное количество воздушных судов МЧС России возросло на 11% и составило 90 пилотируемых летательных аппаратов, в том числе 31 самолет (34%) и 59 вертолетов (66%).

Фактическое наличие воздушных судов за проверяемый период увеличилось на 10% (8 единиц) и составило на 1 июля 2019 года 86 воздушных судов.

24. Федеральный закон от 7 ноября 2011 г. № 306-ФЗ «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» (далее – Федеральный закон № 306-ФЗ).

В проверяемом периоде 44 % вылетов пилотируемых воздушных судов осуществлялись в коммерческих целях (из них около половины составила перевозка грузов, треть вылетов – медицинская (санитарная) эвакуация). В рамках государственного задания (56 % вылетов) в основном производились учебные и тренировочные полеты, перелеты и облеты воздушных судов, перевозка оперативных групп.

Из имевшихся в наличии воздушных судов каждый десятый летательный аппарат в 2017–2019 годах полетов не совершал²⁵.

Сведения о воздушных судах МЧС России приведены в таблице:

(ед.)

	Самолеты			Вертолеты		
	01.01.2017	01.01.2018	01.01.2019	01.01.2017	01.01.2018	01.01.2019
Штаты (нормы положенности)	25	33	32	56	58	58
Фактическое наличие	23	26	28	54	56	57
из них:						
не летали	7	7	8	-	-	1

Основными причинами невозможности эксплуатации воздушных судов являлись отзыв сертификата эксплуатанта у ФГУАП МЧС России (по этой причине не использовалось 7 воздушных судов), проблемы с импортозамещением агрегатов, сроки ресурсной годности которых истекли (не эксплуатировался самолет Ан-148).

Сложности с поставкой необходимых для эксплуатации самолета Ан-148 запасных частей возникли после введения Украиной в 2014 году санкций в отношении России в сфере военно-промышленного комплекса (далее – ВПК).

В частности, включенный Украиной в санкционный список двигатель Д-436, разработанный в Запорожье для самолета Ан-148, более чем наполовину состоит из украинских комплектующих, из-за чего не представляется возможным своевременно обеспечить ремонт, аренду и закупку комплектующих изделий для самолетов Ан-148-100ЕМ.

Всего за период простоя самолета Ан-148-100ЕМ б/н RA-61715 с февраля по октябрь 2019 года (за 8 месяцев) расходы по его хранению превысили полмиллиона рублей, а остаточная стоимость воздушного судна уменьшилась на 26,6 млн рублей.

Также в 2018 году истек нормативный срок службы планера самолета-амфибии Бе-200ЧС²⁶, находящегося на балансе ФГБУ «Южный АСЦ МЧС России», ввиду чего в 2019 году указанное воздушное судно не подлежит использованию до момента продления срока службы планера.

25. Из предоставленной информации о фактическом налете часов в 2017 году в МЧС России использовалось 90 % пилотируемых воздушных судов, в 2018 году – 91 %, в первом полугодии 2019 года – 88 % воздушных судов.

26. Заводской номер 768.2000.13.01, бортовой номер RF-32765.

Контрольным мероприятием выявлены риски прекращения эксплуатации в 2019–2020 годах в связи с истечением нормативного срока службы планера в отношении двух самолетов-амфибий Бе-200ЧС и четырех вертолетов Ми-26Т.

В августе 2017 года Министром МЧС России В.А.Пучковым были согласованы предложения начальника Управления авиации и авиационно-спасательных технологий МЧС России В.А.Якунова о нецелесообразности проведения капитального ремонта и модернизации вертолетов Ми-8. В соответствии с предложениями эксплуатацию указанного типа воздушных судов планировалось осуществлять до базового значения календарного срока службы 35 лет, при этом за 10 лет до даты достижения базового значения срока службы вертолеты предлагалось выводить из эксплуатации и реализовывать их установленным порядком.

Следует отметить, что отказ от капитального ремонта и модернизации вертолетов был предложен одновременно с предоставлением авиационно-спасательным центрам МЧС России возможности участия в коммерческих перевозках, то есть на фоне увеличения интенсивности эксплуатации воздушных судов.

Кроме того, предложения о реализации воздушных судов не содержали сведений о проработке с Минэкономразвития России, Минфином России, Минпромторгом России, а также предприятиями ВПК вопроса возможности восполнения некомплекта вертолетов после их реализации, а также источников финансирования приобретения новой техники.

Статистика показывает, что в 2017–2019 годах в МЧС России организован капитальный ремонт только двух из имевшихся в наличии 37 воздушных судов данного типа (5%), а именно вертолетов Ми-8, состоящих на балансе ФГБУ «Хабаровский АСЦ МЧС России» и ФГБУ «Красноярский КАСЦ МЧС России».

При этом в 2017 году на осуществление капитального ремонта объектов недвижимости, к которым в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации отнесены воздушные суда, ФГБУ «Жуковский АСЦ МЧС России» было выделено 171,6 млн рублей. Подробно о результатах проверки использования указанной субсидии и выявленных нарушениях изложено в цели 4 настоящего отчета.

Беспилотные летательные аппараты (далее – БЛА) по состоянию на 1 июля 2019 года используются 330 организациями системы МЧС России в количестве 1249 единиц, в том числе в составе спасательных и авиационно-спасательных центров, подразделений федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, Государственной инспекции по маломерным судам, главных управлений МЧС России, а также центров управления в кризисных ситуациях по субъектам Российской Федерации.

Несмотря на фактическое наличие и эксплуатацию БЛА, уставы всех авиационных подразделений МЧС России, за исключением ФГБУ «Красноярский КАСЦ МЧС России»²⁷, не содержали положений по осуществлению деятельности по использованию БЛА.

27. Уставом, утвержденным приказом МЧС России от 16 февраля 2017 г. № 56, предусмотрено обследование районов (объектов) бедствия с использованием беспилотных летательных аппаратов, а также поддержание беспилотных летательных аппаратов в исправном состоянии и готовности к применению.

8.2.2. Пилотируемые воздушные суда используются авиационными подразделениями МЧС России на территории всех федеральных округов Российской Федерации.

Распределение (дислокация) штатной пилотируемой авиационной техники в разрезе федеральных округов по состоянию на 1 июля 2019 года представлено в таблице:

	ДФО	СибФО	УрФО	ПривФО	ЮФО	СКФО	ЦФО	СЗФО
Количество воздушных судов, ед.	16	15	2	3	19	3	26	6
% от общего количества воздушных судов	17,8	16,7	2,2	3,3	21,1	3,3	28,9	6,7

Наибольшее количество пилотируемой авиационной техники предусмотрено к дислокации в Московской области – 20 единиц (24 %), в Красноярском крае – 13 единиц (16 %), в Хабаровском крае – 11 единиц (13 %), в Ростовской области – 10 единиц (12 %).

Таким образом, более 65 % пилотируемых летательных аппаратов было размещено только в четырех субъектах Российской Федерации.

8.2.3. В результате анализа фактического финансирования и дополнительной потребности МЧС России, а также показателей проекта федерального бюджета на 2020–2022 годы, в ходе проверки определена расчетная потребность Министерства в бюджетных ассигнованиях на авиационное обеспечение деятельности, которая представлена в таблице:

	Текущее содержание (субсидии), млрд руб.	% к общей сумме	Развитие авиации (централизованные закупки), млрд руб.	% к общей сумме	Ремонт и обслуживание авиационной техники (дополнительная потребность), млрд руб.	% к общей сумме	Всего, млрд руб.
2017 г.	2,8	59	1,9	41	-	-	4,7
2018 г.	3,1	60	2,0	40	-	-	5,1
2019 г.	3,1	59	2,1	41	-	-	5,2
2020 г. (проект)	3,3	37	1,3	14	4,3	49	8,8
2021 г. (проект)	3,3	48	1,3	19	2,3	33	6,9
2022 г. (проект)	3,4	49	1,3	20	2,1	31	6,8

В период 2017–2019 годов на авиационное обеспечение деятельности МЧС России из федерального бюджета выделялось порядка 5 млрд рублей ежегодно, из которых 2 млрд рублей приходилось на централизованные закупки воздушных судов, агрегатов и приспособлений, 3 млрд рублей доводилось непосредственно авиационным подразделениям МЧС России в форме субсидий.

Заявленная на 2020–2022 годы потребность МЧС России на авиационное обеспечение в объеме 4,6 млрд рублей учтена в федеральном бюджете на предстоящий трехлетний период.

По сравнению с 2019 годом объем финансового обеспечения авиационной деятельности МЧС России на ближайшие три года сократится на 8 %.

Кроме того, МЧС России заявило дополнительную потребность в бюджетных ассигнованиях на ремонт и обслуживание авиационной техники в объеме 8,7 млрд рублей на 2020–2022 годы, которая в проект федерального закона о федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов не включена.

По информации, предоставленной МЧС России, в результате недостаточности средств на ремонт авиационной техники прогнозируемый уровень исправности воздушных судов снизится в текущем году до 73,5 %, а при отсутствии дополнительного финансирования к 2026 году в исправном состоянии будет лишь 16 % пилотируемых воздушных судов, что повлечет за собой невыполнение показателей подпрограммы 1 «Предупреждение, спасение, помощь» ГП 10²⁸ (далее – подпрограмма 1 ГП 10, показатели подпрограммы 1 ГП 10).

8.2.4. Анализ объема бюджетных ассигнований на авиационное обеспечение проведен на основании бухгалтерской отчетности авиационных подразделений МЧС России за 2017–2018 годы и за первое полугодие 2019 года²⁹.

В структуре финансового обеспечения авиационных подразделений МЧС России в 2017 году доля средств, предусмотренных за счет субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного задания, составляла 57 %, за счет субсидий на иные цели – 19 %, за счет поступлений от приносящей доход деятельности – 24 %.

В 2018 году доля средств за счет субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного задания возросла до 64 %, за счет субсидий на иные цели – сократилась до 10 %, за счет поступлений от приносящей доход деятельности – существенно не изменилась (26 %).

В первом полугодии 2019 года сохранилась тенденция роста доли средств за счет субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного задания –

28. Государственная программа «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 300 (далее – ГП 10).

29. Выделить в составе бюджетной росписи МЧС России объем ассигнований, предусматриваемых федеральными законами о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и на плановый период на авиационное обеспечение Министерства, не представляется возможным в связи с отсутствием в бюджетной классификации расходов бюджетов Российской Федерации кодов расходов, определяющих мероприятия, направленные на авиационное обеспечение деятельности.

до 78 %, доля поступлений за счет субсидий на иные цели сократилась до 4 %, за счет поступлений от приносящей доход деятельности также сократилась до 18 %.

8.2.5. Сведения о заключенных бюджетными учреждениями государственных контрактах³⁰ (без учета контрактов, исполнение по которым прекращено) в разрезе способов определения поставщика представлены в таблице:

Способ определения поставщика	Количество заключенных контрактов, ед.			Объем заключенных контрактов, тыс. руб.		
	2017 г.	2018 г.	2019 г. (18.10.2019)	2017 г.	2018 г.	2019 г. (18.10.2019)
Всего	516	627	451	1 001 179,2	1 346 143,9	1 297 553,7
Закупка у единственного поставщика	363	441	325	805 599,1	1 051 512,0	967 497,3
в том числе:						
по результатам конкурентных способов размещения (1 заявка)	213	258	144	444 816,0	461 615,0	493 644,1
Электронный аукцион	29	96	117	123 973,1	256 747,3	308 072,0
Запрос котировок	115	87	7	21 847,3	20 604,4	959,4
Открытый конкурс	8	3	2	49 201,0	17 280,1	21 025,0
Запрос предложений	1			558,8		

Анализ показал, что основной объем заключенных государственных контрактов приходится на контракты с единственными поставщиками, доля которых ежегодно составляет более 74 % (в среднем 77,7 %) от общего объема заключенных контрактов.

При этом ежегодный объем заключенных контрактов с единственным поставщиком по результатам конкурентных способов определения поставщика, признанных несостоявшимися (подана 1 заявка), составляет более 34 % (в среднем 38 %) от общего объема заключенных контрактов.

Информация о заключенных бюджетными учреждениями государственных контрактах (без учета расторгнутых) в разрезе укрупненных направлений расходов представлена в таблице:

30. По данным подсистемы мониторинга Единой информационной системы в сфере закупок (АИС «Анализ»).

Наименование направления расходов	Объем заключенных госконтрактов, тыс. руб. (расчетно)		
	2017 г.	2018 г.	2019 г. (18.10.2019)
Всего	1 001 179,2	1 346 143,9	1 297 553,7
Закупка услуг (работ)	741 752,9	1 071 280,8	1 025 831,6
в том числе:			
услуги по организации наземного обслуживания воздушных судов, в том числе услуги по заправке	297 275,6	469 065,3	444 455,0
оказание услуг по капитально-восстановительному ремонту авиационной техники, в том числе продлению сроков службы узлов и агрегатов, оценка технического состояния	254 708,6	339 273,1	218 972,9
услуги по техническому обслуживанию авиационной и автомобильной техники	108 548,3	168 452,7	263 109,4
услуги по организации питания экипажей воздушных судов	23 614,2	27 258,8	38 742,7
коммунальные расходы (в том числе уборка, охрана)	10 142,7	18 857,1	19 883,5
услуги по страхованию гражданской ответственности	19 087,7	6 996,8	9 267,8
услуги по обучению летных экипажей	2 289,0	8 846,3	5 897,2
услуги связи	6 167,4	4 866,8	3 599,2
услуги по медицинскому освидетельствованию	1 335,3	4 892,4	796,4
прочие услуги (гостиничные услуги, прогноз погоды, прочее)	18 584,1	22 771,5	21 107,5
Поставка товаров	259 426,3	274 863,1	271 722,1
в том числе:			
закупка (поставка) запасных частей, оборудования для авиационной и автомобильной техники	194 561,6	150 296,0	198 238,7
закупка ГСМ	31 046,5	77 232,7	37 758,2
вещевое обеспечение (в том числе поставка парашютов)	18 594,7	26 790,5	9 423,1
продовольственное обеспечение	5 518,2	5 935,7	6 944,1
закупка ИКТ	1 124,3	9 429,1	7 568,5
прочие поставки (офисная мебель, канцтовары и прочее)	8 581,0	5 179,0	11 789,4

Основной объем заключенных контрактов приходится на закупку услуг (работ), в том числе по техническому обслуживанию авиационной техники, доля которых составляет ежегодно более 74 % (в среднем 77,5 %) от общего объема заключенных контрактов.

Выявлены факты не установления ФГБУ «Жуковский АСЦ МЧС России» в извещениях об осуществлении закупок требования к участникам закупки о наличии лицензии на осуществление деятельности по разработке, производству, испытанию и ремонту авиационной техники, предусмотренной в соответствии с требованиями статьи 12 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

В результате по итогам электронных аукционов к оказанию услуг были допущены организации, не имеющие лицензии на осуществление деятельности по разработке, производству, испытанию и ремонту авиационной техники³¹, с которыми заключены государственные контракты на общую сумму 22 309,2 тыс. рублей.

В ряде случаев организации-поставщики выполняли роль посредников, заключали, в свою очередь, договоры с организациями, имеющими лицензии на выполнение работ по капитальному и текущему ремонту агрегатов воздушных судов. При этом фактическая стоимость отдельных работ, выполняемых привлеченными организациями, была ниже более чем в два раза. В частности, установлено, что ООО «Инженерно-авиационный сервис», принявшее обязательства по восстановлению работоспособности двигателя ТВ3-117ВМА и проведению капитально-восстановительного ремонта втулки несущего винта вертолета Во-105СBS-5 на сумму 2,7 млн рублей и 1,0 млн рублей соответственно³², самостоятельно эти работы не выполняло, а передало их для выполнения организациям-соисполнителям (АО «ОДК-Климов» и ООО «ЮТйэр Инжиниринг»), которые выполнили работы по восстановлению работоспособности двигателя за 1,7 млн рублей, а капитально-восстановительный ремонт втулки несущего винта вертолета Во-105СBS-5а провели за 0,4 млн рублей, то есть на 35 % и 63 % дешевле цены, установленной в государственных контрактах.

Наибольший объем бюджетных ассигнований, предусмотренных в 2017 году МЧС России, восстановленных в 2018 году, приходился на оплату государственного контракта на закупку самолетов-амфибий Бе-200ЧС³³. Восстановление бюджетных ассигнований в объеме 1 454,0 тыс. рублей осуществлено путем внесения изменений в сводную бюджетную роспись, и осуществлено по причине несвоевременного исполнения поставщиком обязательств по данному контракту. В настоящее время поставка в рамках государственного контракта завершена в полном объеме.

31. Реестр лицензий на разработку, производство, испытание и ремонт авиационной техники размещен на официальном сайте Минпромторга России.

32. В рамках государственных контрактов, заключенных между ФГБУ «Жуковский АСЦ МЧС России» и ООО «Инженерно-авиационный сервис» от 25 декабря 2017 г. № 26-ИАС-А4 (реестровый номер 1501304186017000164) и от 8 октября 2018 г. № 15-ИАС-А4 (реестровый номер 1501304186018000155).

33. Государственный контракт от 25 мая 2011 г. № 11/247-6300 был заключен МЧС России на основании распоряжения Правительства Российской Федерации от 26 мая 2011 г. № 902-р на поставку 6 самолетов-амфибий Бе-200ЧС с ценой контракта 8 724 000,0 тыс. рублей (цена 1 единицы – 1 454 000,0 тыс. рублей). Согласно распоряжению Президента Российской Федерации от 19 февраля 2011 г. № 95-рп ОАО «Таганрогский авиационный научно-технический комплекс имени Г.М. Бериева» является единственным поставщиком в рамках указанной закупки.

Контрольным мероприятием установлено более 100 нарушений авиационными подразделениями МЧС России требований законодательства Российской Федерации в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд.

8.2.6. Авиация МЧС России в проверяемом периоде использовалась в том числе в целях реализации функции по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Согласно предоставленной МЧС России информации в Российской Федерации в 2017–2018 годах и первом полугодии 2019 года режим чрезвычайной ситуации (далее – ЧС) вводился 516 раз, из которых в 28 % ЧС носили региональный характер, в 70 % случаев решения о введении ЧС принимались местными органами самоуправления, а в 2 % – на объектовом уровне.

Пилотируемые воздушные суда МЧС России привлекались к реагированию на ЧС в 8 % случаев. Кроме того, в 12 % случаев введения ЧС для выполнения задач привлекались суда беспилотной авиации Министерства.

Наиболее интенсивно привлекались воздушные суда в Дальневосточном (31 % случаев) и Уральском (19 % случаев) федеральных округах, что связано с ликвидацией ЧС природного характера (пожароопасная обстановка в лесах, а также наводнения).

Следует отметить, что в связи с недостаточной численностью воздушных судов, дислоцированных непосредственно в указанных федеральных округах (в Уральском – 2 вертолета, в Дальневосточном – 5 самолетов и 11 вертолетов), руководством Министерства неоднократно принимались решения об усилении авиационных группировок МЧС России.

Кроме того, к ликвидации ЧС привлекалась авиация Минобороны России.

По представленной информации Воздушно-космические силы Минобороны России выделяли на эти цели 14 воздушных судов, из них четыре – для тушения пожаров в 2019 году.

Несмотря на пожароопасную обстановку, в период передачи воздушных судов для усиления группировок МЧС России в целях оперативного реагирования на возможные очаги природных пожаров, переданные воздушные суда использовались для осуществления коммерческих перевозок, на долю которых в отдельных случаях приходилось до трети вылетов.

Так, в соответствии с распоряжением МЧС России от 25 марта 2017 г. № 113 «О наращивании авиационной группировки МЧС России в Сибирском федеральном округе» в распоряжение начальника Сибирского регионального центра МЧС России (г. Красноярск) поступило воздушное судно ИЛ-76 (бортовой номер 76429).

В период нахождения в Сибирском регионе самолет в тушении природных пожаров участие не принимал, вместо этого с его использованием были осуществлены

авиационные коммерческие перевозки по заявке ООО «Регион+» по маршруту Красноярск – Мирный – Красноярск³⁴.

Подобное использование воздушного судна исключало возможность его применения в соответствии с распоряжением МЧС России от 25 марта 2017 г. № 113, пунктом 4 которого срок готовности воздушного судна к применению с аэродрома г. Красноярска определен 3 часа.

Аналогично, в период нахождения в распоряжении начальника Сибирского регионального центра МЧС России привлекались для осуществления коммерческих рейсов самолеты Ил-76 ФГБУ «АСК МЧС России» с бортовыми номерами 76845 (в интересах ООО «Регион+» и ООО «АТА»)³⁵, 76363 (в интересах ООО «Регион+»)³⁶ и 76841(в интересах ООО «Агрегат Контракт импорт» и ЗАО «Специальная транспортная служба»)³⁷.

К осуществлению коммерческих перевозок привлекались не только воздушные суда, переданные в целях оперативного реагирования, но и штатные воздушные суда, дислоцированные в Сибирском федеральном округе. В 2017 году на долю таких вылетов в ФГБУ «Красноярский КАСЦ МЧС России» приходилось более 61 % налета часов (56 % от всех совершенных в году вылетов).

8.2.8. Единственным документом стратегического планирования, которым установлены показатели, характеризующие состояние авиационного обеспечения МЧС России, является ГП 10.

Паспортом подпрограммы 1 ГП 10 в части авиационной деятельности МЧС России предусмотрены два показателя (индикатора) «Авиационное обеспечение оперативной деятельности МЧС России» (единица измерения – часы) (далее – «Авиационное обеспечение») и «Доля авиационной техники, требующей ремонта и технического обслуживания, в общей списочной численности авиационной техники, процентов» (единица измерения – проценты) (далее – «Доля авиационной техники, требующей ремонта»).

В проверяемом периоде плановые значения по показателю «Авиационное обеспечение» должны были увеличиться с 7 379 до 8 242 часов налета, а по показателю «Доля авиационной техники, требующей ремонта» – сократиться с 24 до 20 %.

Необходимо отметить, что прогнозируемое МЧС России снижение уровня технической готовности авиационной техники МЧС России в 2019 и последующих годах не нашло отражения в плановых значениях показателей подпрограммы 1

34. В соответствии с полетным заданием от 16 апреля 2017 г. № 51 осуществлена перевозка груза общей массой 90 037 кг (сборный груз и оборудование согласно грузовым накладным) в период с 16 по 21 апреля 2017 года включительно в рамках договора от 20 декабря 2016 г. № 1/К-17.

35. Полетные задания от 23 августа 2017 года № 194 (рейс по маршруту: Красноярск – Хатанга – Красноярск – Плесецк – Красноярск) и от 12 июля 2017 года № 148/1 (рейс по маршруту: Красноярск – Мирный – Красноярск – Чита – Нагань – Красноярск – Абакан – Надым – Красноярск).

36. Полетное задание от 14 сентября 2017 года № 214/1 (рейс по маршруту: Красноярск – Хатанга – Красноярск).

37. Полетное задание от 19 октября 2017 года № 242/1 (рейс по маршруту : Красноярск – Мирный – Красноярск).

ГП 10, предусмотренных проектом нормативного правового акта о внесении изменений в ГП 10³⁸.

По полученной от МЧС России информации доля техники, требующей ремонта, к концу 2019 года увеличится до 26,5 %, а к 2020 году – до 55,3 %, что свидетельствует о рисках невыполнения показателя подпрограммы 1 ГП 10.

Кроме того, увеличение доли неисправной техники влечет за собой риски невыполнения второго показателя подпрограммы 1 ГП 10 «Авиационное обеспечение», измеряемого в часах (налета).

Анализ динамики показателей приведен в таблице:

Наименование показателя ГП 10	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.	2025 г.	2026 г.
«Авиационное обеспечение оперативной деятельности МЧС России», часы	8 242	8 242	8 242	8 242	8 242	8 242	8 242	8 242
«Доля авиационной техники, требующей ремонта и технического обслуживания, в общей списочной численности авиационной техники», %	20	20	20	20	20	20	20	20
«Прогнозируемый уровень исправности авиационной техники МЧС России согласно пояснительной записке к дополнительной потребности в бюджетных ассигнованиях на ремонт и ТО авиатехники», %	73,5 к концу 2019 г.	63,9	54,3	44,7	35,1	25,5	16 к концу 2025 г.	

В результате анализа отчетных значений показателей за 2017 и 2018 годы и соответствия порядка расчета отчетных значений данных показателей требованиям нормативных правовых актов установлено, что при отчетных значениях показателя «Доля авиационной техники, требующей ремонта» за 2017 год 24 %, за 2018 год – 20 % от общей списочной численности авиационной техники фактические значения несколько ниже.

Отчетные данные по показателю «Доля авиационной техники, требующей ремонта», указанные в уточненных годовых отчетах о реализации ГП 10, составили 20 %.

При этом в соответствии с представленными МЧС России сведениями на техническом обслуживании и ремонте в 2017 году находилось 68 воздушных судов, или 81,9 % от общей списочной численности авиационной техники. Воздушные суда находились на ремонте (техническом обслуживании) от 3 до 139 дней в году.

Аналогичная ситуация складывалась в 2018 году, в котором на техническом

38. Проект «Обеспечение гражданской безопасности Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций» разработан в рамках подпрограммы Российской Федерации «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций» обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах» с учетом планируемого объема бюджетных ассигнований на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов и размещен на портале государственных программ Российской Федерации. Ремонт (техническое обслуживание) производился в течение от 4 до 365 суток.

Таким образом, отчетные данные по показателю «Доля авиационной техники, требующей ремонта» за 2017 и 2018 годы являются недостоверными.

Также не соответствуют действительности отчетные данные по показателю «Авиационное обеспечение». При плановых и отчетных значениях за 2017 год в количестве 7 379 часов и за 2018 год – 7 381 час фактические значения, подтвержденные копиями отчетов авиационных подразделений МЧС России, участвующих в авиационном обеспечении оперативной деятельности МЧС России, составляли 8 973,75 часа и 7 576,43 часа соответственно.

Таким образом, с учетом имеющейся в наличии авиационной техники и предусмотренного МЧС России объема бюджетных ассигнований авиация МЧС России способна выполнять возложенный на нее объем служебных задач, вместе с тем имеются риски:

- недостаточности средств на осуществление ремонта авиационной техники, в связи со старением парка воздушных судов и относительно медленной динамикой их обновления;
- отсутствия взаимосвязи показателей (индикаторов) документов стратегического планирования, а также целей, задач и характеризующих авиационное обеспечение МЧС России показателей, с фактическим финансированием из федерального бюджета на авиационное обеспечение деятельности МЧС России.

8.3. Проанализировать деятельность МЧС России по формированию и утверждению государственных заданий на оказание государственных услуг (выполнение работ) ФГБУ «АСК МЧС России», ФГБУ «Жуковский АСЦ МЧС России» и иных государственных учреждений, осуществляющих авиационное обеспечение в системе МЧС России, по предоставлению им субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) и субсидий на иные цели (целевых субсидий), а также по контролю за деятельностью государственных учреждений, осуществляющих авиационное обеспечение в системе МЧС России

8.3.1. Организация работы по формированию и утверждению государственных заданий на выполнение государственных работ в отношении авиационно-спасательных центров МЧС России на 2017–2018 годы осуществлялась руководителями региональных центров МЧС России, в отношении ФГБУ «АСК МЧС России» – Управлением авиации и авиационно-спасательных технологий МЧС России (далее – УАСТ МЧС России). С 2019 года в связи с исключением региональных центров из структуры МЧС России в декабре 2018 года

ответственным структурным подразделением в отношении всех авиационных подразделений МЧС России стало УАСТ МЧС России.

В 2017 году Центральным, Сибирским, Дальневосточным и Южным региональными центрами МЧС России допущены нарушения сроков утверждения государственных заданий для четырех подчиненных им авиационно-спасательных центров³⁹ от 1 до 46 рабочих дней.

Государственные задания авиационным подразделениям МЧС России формировались на основании федерального перечня государственных услуг и работ по виду деятельности «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, пожарная безопасность и безопасность людей на водных объектах, гражданская оборона», утвержденного МЧС России⁴⁰ (далее – федеральный перечень).

Количественно определенные репрезентативные показатели, характеризующие объем выполняемых авиационными подразделениями государственных работ, в федеральном перечне МЧС России в 2017–2018 годах установлены не были. Соответственно государственные задания авиационных подразделений МЧС России на 2017 и 2018 годы не содержали показателей объема государственных работ (были установлены только показатели качества), что не позволяет оценить фактическое выполнение государственных заданий с точки зрения объема работ. Показатели объема были установлены в новом федеральном перечне, начиная только с государственных заданий на 2019 год.

Установлены случаи включения в государственные задания на 2017 финансовый год и плановый период 2018 и 2019 годов, утвержденные для ФГБУ «АСК МЧС России» и трех авиационно-спасательных центров⁴¹, показателей качества государственных работ без установления их значений, что является нарушением порядка формирования государственного задания.

Значения нормативных затрат на выполнение государственных работ авиационными подразделениями МЧС России в 2017 и 2018 годах утверждались значительно позже установленного срока формирования обоснований бюджетных ассигнований на предоставление субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного задания (21 июля 2017 года и 12 февраля 2018 года соответственно).

39. ФГБУ «Хабаровский АСЦ МЧС России», ФГБУ «Жуковский АСЦ МЧС России», ФГБУ «Южный АСЦ МЧС России», ФГБУ «Красноярский КАСЦ МЧС России».

40. В 2017–2018 годах в федеральный перечень включены пять государственных работ в области авиационного обеспечения оперативной деятельности в целях реагирования на чрезвычайные ситуации, их предупреждения со следующим содержанием: авиационно-техническое обслуживание; подготовка летного состава и мероприятия по поддержанию летной готовности воздушных судов; авиационное обеспечение повседневной оперативной деятельности; авиационное обеспечение реагирования на чрезвычайные ситуации; инженерно-аэродромное обслуживание. В 2019 году предусмотрены четыре государственные работы в области осуществления мероприятий по защите населения и территорий, материальных и культурных ценностей при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, в том числе за пределами территории Российской Федерации, со следующим содержанием: осуществление мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций; выполнение работ по ремонту и эксплуатации основных фондов; выполнение мероприятий по поиску и спасению людей во внутренних водах и в территориальном море Российской Федерации; выполнение мероприятий по поддержанию в готовности к действиям аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований.

41. ФГБУ «Хабаровский АСЦ МЧС России», ФГБУ «Южный АСЦ МЧС России», ФГБУ «Красноярский КАСЦ МЧС России».

В целом показатели выполнения государственных заданий соответствовали значениям утвержденных нормативных затрат. Однако в трех авиационно-спасательных центрах в 2017 году объемы предоставленных субсидий превышали значения утвержденных нормативных затрат на величину от 6 до 15 %⁴².

8.3.2. Общий объем субсидий, выделенных бюджетным учреждениям, осуществляющим авиационное обеспечение в системе МЧС России, в проверяемом периоде составил 14 724 755,1 тыс. рублей⁴³, в том числе: на 2017 год – 2 851 420,4 тыс. рублей, на 2018 год – 3 106 272,2 тыс. рублей, на 2019 год – 8 767 062,4 тыс. рублей⁴⁴.

Информация об объемах субсидий в разрезе их видов представлена в таблице:

Вид субсидии	Объем субсидии, предусмотренный соглашениями, тыс. руб.				
	на 2017 г.	на 2018 г.	на 2019 г.		
			всего	в том числе:	
				на текущий период (2019 г.)	на плановый период (2020–2021 гг.)
Всего	2 851 420,4	3 106 272,2	8 767 062,4	3 085 454,6	5 681 607,8
Субсидии на госзадания (ВР 611)	2 144 710,6	2 695 010,0	8 447 970,7	2 766 362,9	5 681 607,8
Субсидии на иные цели (ВР 612)	706 709,8	411 262,2	319 091,7	319 091,7	0,0

Анализ финансового обеспечения показал, что основной объем предоставленных субсидий приходился на выполнение государственных заданий (ВР 611)⁴⁵ с долей от 75,2 до 89,7 % ежегодно.

Доля субсидий на иные цели в период с 2017 по 2019 год снижалась с 24,8 % в 2017 году до 10 % в 2019 году (от общего объема предоставленных субсидий).

Информация об объемах субсидий на иные цели, выделенных в проверяемом периоде бюджетным учреждениям, осуществляющим авиационное обеспечение в системе МЧС России, в разрезе направлений расходов федерального бюджета представлена в таблице:

-
42. ФГБУ «Южный АСЦ МЧС России» (на 15 %), ФГБУ «Жуковский АСЦ МЧС России» (на 10 %), ФГБУ «Красноярский КАСЦ МЧС России» (на 6 %).
43. Согласно данным ГИИС «Электронный бюджет» и сведениям из реестра соглашений (Единый портал бюджетной системы).
44. По состоянию на 8 октября 2019 года, включая плановый период 2020 и 2021 годов.
45. В проверяемом периоде субсидии на государственные задания выделялись по КБК 177 0309 10103 90059 611 (подраздел «Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданская оборона», направление расходов «Расходы на обеспечение деятельности (оказание услуг) государственных учреждений»).

Подраздел / направление расходов	Объем субсидии, предусмотренный соглашениями, тыс. руб.			Средне-годовой % от общего объема субсидии
	на 2017 г.	на 2018 г.	на 2019 г.	
Субсидии на иные цели (ВР 612), всего	706 709,8	411 262,2	319 091,7	100
подраздел 0108 «Международные отношения и международное сотрудничество» в том числе:	34 523,1	25 167,1	14 558,9	
92784 «Доставка грузов гуманитарного характера и эвакуация российских граждан»	34 523,1	25 167,1	14 558,9	5,2
подраздел 0309 в том числе:	672 186,7	386 095,2	304 532,8	
20570 «Резервный фонд Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий»	10 790,9	-	-	0,7
90059 «Расходы на обеспечение деятельности (оказание услуг) государственных учреждений»	661 395,8	370 886,2	304 532,8	93,0
92027 «Реализация мероприятий по подготовке и проведению чемпионата мира по футболу в 2018 году в Российской Федерации»	-	15 209,0	-	1,1

Анализ показал, что основной объем субсидий на иные цели приходится на расходы на обеспечение деятельности (оказание услуг) государственных учреждений, доля которых ежегодно составляет более 93 %.

Доля других направлений расходов составляет порядка 5 % от ежегодного объема субсидий на иные цели.

В проверяемом периоде всем авиационным подразделениям МЧС России⁴⁶ выделялись как субсидии на государственное задание, так и субсидии на иные цели. При этом наибольший объем выделенных субсидий приходился на ФГБУ «АСК МЧС России» и составлял ежегодно примерно 28 % от общего объема предоставленных авиационным подразделениям МЧС России субсидий, из которого на долю субсидий на иные цели в структуре субсидий ФГБУ «АСК МЧС России» приходилось ежегодно порядка 15,4 %.

Исполнение расходов по предоставленным субсидиям на иные цели за 2017 год составило 83,8 %, а за 2018 год – 47,5 %. Причинами образования остатков по субсидиям на иные цели, в основном, явились позднее доведение средств в соответствии с планом-графиком, а также длительность ремонтных работ по заключенным государственным контрактам.

46. За исключением ФГБУ «АСК СКРЦ МЧС России» – ликвидировано 6 октября 2017 года.

Сумма подтвержденного остатка субсидий для восстановления в следующем году по соглашениям за 2017 год составила 91,7% от общего объема остатка на соответствующий год, за 2018 год – 34,3%.

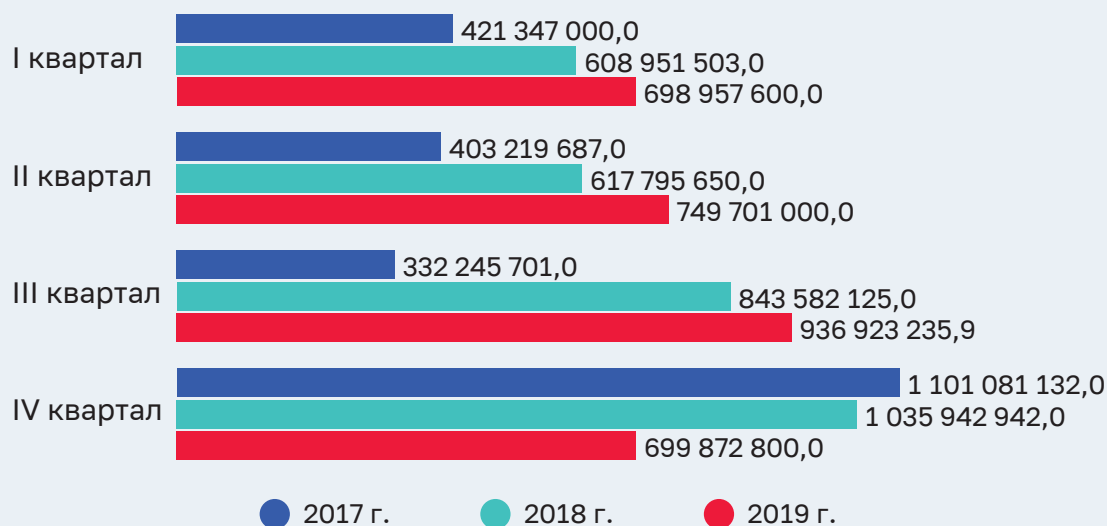
Объем неиспользованных бюджетных ассигнований, возвращенный в доход федерального бюджета без возможности последующего восстановления в 2017 году составил 1,3% от объема выделенных субсидий на иные цели, в 2018 году увеличился и составил 34,5%.

8.3.3. Анализ сроков перечисления субсидий показал, что плановые показатели перечисления субсидий (сроки и объемы субсидии установлены графиком) в течение года неравномерны.

На долю IV квартала приходилось от 22,7 до 48,8% от общего объема субсидий⁴⁷, при этом на декабрь приходилось от 22 до 33% от общего объема субсидий⁴⁸.

Объемы субсидий*, предусмотренных соответствующими графиками перечисления субсидий, в разрезе отчетных дат

млн руб.



* По данным Единого портала бюджетной системы (реестр соглашений, www.budget.gov.ru).

В проверяемом периоде имела место тенденция к уменьшению планируемых на IV квартал выплат: в 2019 году по отношению к 2018 году снижение составило 32,4%, в 2018 году по отношению к 2017 году – 5,9%.

47. В 2017 году – 48,8%, в 2018 году – 33,4%, в 2019 году – 22,7%.

48. В 2017 году – 33,2%, в 2018 году – 23,8%, в 2019 году – 22,4%.

Сроки фактического перечисления бюджетных средств авиационным подразделениям МЧС России в целом соответствовали срокам, указанным в соглашениях.

В условиях перечисления МЧС России значительных сумм субсидий бюджетным учреждениям в конце года, в том числе в декабре, а также требований законодательства Российской Федерации в отношении государственных закупок⁴⁹, существуют риски неполного освоения субсидий бюджетными учреждениями и образования кредиторской задолженности, в том числе просроченной.

Так, в ходе анализа⁵⁰ отчетов о расходах, источником финансового обеспечения которых является субсидия на иные цели, установлено, что выплаты целевых средств за 2018 год составили всего 47,8 % от общего объема предоставленных субсидий (411 262,2 тыс. рублей), в 2017 году – 82 % (700 220,5 тыс. рублей⁵¹).

Согласно консолидированной бухгалтерской отчетности кредиторская задолженность по субсидиям на иные цели бюджетных учреждений за 2017 год снизилась на 43,6 %, или 110 710,5 тыс. рублей, в то время как за 2018 год указанный показатель увеличился на 63,8 %, или 91 294,8 тыс. рублей, достигнув объема 234 283,8 тыс. рублей (на 1 января 2019 года).

Необходимо отметить, что за первое полугодие 2019 года указанная кредиторская задолженность уменьшена в общем объеме на 234 248,1 тыс. рублей, или на 99,98 % (задолженность по состоянию на 1 июля 2019 года – 35,7 тыс. рублей).

Помимо кредиторской задолженности, учтенной на счетах, предназначенных для учета расчетов за счет субсидий на иные цели, в связи с поздним доведением указанных средств до учреждений часть кредиторской задолженности была учтена на счетах учета расчетов по субсидиям на выполнение государственных заданий.

Так, в ФГБУ «АСК МЧС России» по состоянию на 1 января 2018 года в составе кредиторской задолженности числилось 13,2 млн рублей, подлежащих оплате за счет субсидии на иные цели (в части осуществления мероприятий по распоряжениям Правительства Российской Федерации), на 1 января 2019 года сумма такой кредиторской задолженности составляла 6,3 млн рублей.

8.3.4. Анализ данных, размещенных в Реестре отчетов о выполнении Государственных заданий ГИИС «Электронный бюджет», показал многочисленные случаи нарушения в 2017–2018 годах установленных в государственных заданиях сроков представления авиационными подразделениями МЧС России ежеквартальных и годовых отчетов о выполнении государственных заданий – от 1 до 316 дней⁵².

49. Учитывая сроки проведения закупочных процедур и требования по срокам принятия бюджетных обязательств, установленных пунктом 10 постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 2017 г. № 1496 (по общему правилу подлежат принятию до 1 октября).

50. Информация получена из раздела «Реестр соглашений ФОИВ» ГИИС «Электронный бюджет».

51. В расчете не участвуют соглашения за 2017 год (уникальные номера: 17717165000023, 17717119000018) на общую сумму 6 489,3 тыс. рублей, по которым соответствующие отчеты в реестре соглашений (Единый портал бюджетной системы) и в ГИИС «Электронный бюджет» не размещались.

52. ФГБУ «Жуковский АСЦ МЧС России» – от 34 до 46 дней; ФГБУ «Красноярский КАСЦ МЧС России» – от 7 до 37 дней; ФГБУ «Северо-Западный АСЦ МЧС России» – от 5 до 109 дней; ФГБУ «Хабаровский АСЦ МЧС России» – от 5 до 16 дней; ФГБУ «Южный АСЦ МЧС России» – от 3 до 316 дней; ФГБУ «АСК МЧС России» – на 1 день.

Указанные факты свидетельствуют о ненадлежащем контроле региональных центров МЧС России за выполнением государственных заданий авиационными подразделениями МЧС России.

В проверяемый период МЧС России было организовано и проведено пять ведомственных проверок в бюджетных учреждениях, осуществляющих авиационное обеспечение в системе МЧС России: аудиторские проверки в ФГБУ «Жуковский АСЦ МЧС России», ФГБУ «Северо-Западный АСЦ МЧС России», ФГБУ «Хабаровский АСЦ МЧС России», ФГБУ «Южный АСЦ МЧС России» и ревизия в ФГБУ «АСК МЧС России».

Результатами указанных проверок стали выявление нарушений порядка ведения бухгалтерского учета, требований законодательства Российской Федерации в сфере государственных закупок, ведомственных правовых актов и иные нарушения.

Вместе с тем в ходе контрольного мероприятия Счетной палатой установлены факты использования субсидии на цели, не предусмотренные соглашением, нарушений порядка и сроков представления отчетности об использовании субсидий, порядка формирования цены на оказываемые платные услуги, ведения бухгалтерского учета, требований законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных нужд, необеспечения открытости и доступности сведений о результатах деятельности учреждений, что свидетельствует о недостаточной эффективности ведомственного контроля.

8.3.5. В проверяемом периоде планы финансово-хозяйственной деятельности (далее – ФХД) формировались и размещались авиационными подразделениями МЧС России в ГИИС «Электронный бюджет».

Проверкой установлены случаи нарушения учреждениями Требований к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения, утвержденных приказом Минфина России от 28 июля 2010 г. № 81н, и Порядка составления и утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности федеральных бюджетных и автономных учреждений, находящихся в ведении МЧС России, утвержденного приказом МЧС России от 28 декабря 2016 г. № 702, которые у отдельных учреждений в проверяемом периоде носили систематический характер.

Кроме того, ФГБУ «Хабаровский АСЦ МЧС России» не обеспечена открытость и доступность путем предоставления через официальный сайт www.bus.gov.ru электронной копии плана ФХД на 2019 год.

Указанные факты допущенных авиационными подразделениями МЧС России нарушений свидетельствуют о ненадлежащем осуществлении МЧС России в отношении указанных учреждений контроля за их деятельностью, предусмотренного статьей 32 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

Выявлены нарушения Порядка № 484⁵³. Так, ФГБУ «АСК МЧС России» расчет платы (цены) услуг по осуществлению воздушных перевозок в 2017–2018 годах и истекшем периоде 2019 года, сформированной на основании стоимости летного часа, утвержден без согласования с МЧС России⁵⁴.

Учитывая, что в соответствии с пунктом 2 Порядка № 484 указанный Порядок разработан в целях установления единых требований к формированию платы для физических и юридических лиц за услуги (работы), а пунктом 8 указанного Порядка предусмотрено предоставление бюджетным учреждением физическим и юридическим лицам необходимой и достоверной информации о ценах на оказываемые услуги (выполняемые работы) в доступном для ознакомления месте. ФГБУ «АСК МЧС России» цены на оказываемые услуги в доступных местах не размещались и в договорах для разных заказчиков цена различались в 2018 году от 1,3 до 2,1 раза. В 2019 году разница в ценах для разных заказчиков составляла по отдельным типам воздушных судов более 260 %.

Разброс цен в зависимости от типов воздушных судов в течение года приведен в таблице:

Тип воздушного судна	Разброс стоимости летного часа для разных заказчиков, тыс. руб.					
	в 2017 г.		в 2018 г.		в 2019 г.	
	минимальная стоимость	максимальная стоимость	минимальная стоимость	максимальная стоимость	минимальная стоимость	максимальная стоимость
Ил-76	110,0	115,0	127,0	170,0	150,0	300,0
Суперджет RRJ-95LR-100	90,0	120,0	120,0	260,0	140,0	360,0
Ан-148	-	-	-	-	150,0	250,0

Отсутствие прозрачного механизма ценообразования при осуществлении платной деятельности, а также недостаточный контроль за деятельностью ФГБУ «АСК МЧС России» со стороны МЧС России создают риски, связанные с возможностью «индивидуального» рассмотрения вопроса стоимости перевозки конкретными должностными лицами.

53. Порядок определения платы для физических и юридических лиц за услуги (работы), относящиеся к основным видам деятельности федерального бюджетного учреждения, находящегося в ведении МЧС России, оказываемые им сверх установленного государственного задания, а также в случаях, определенных федеральными законами, в пределах установленного государственного задания, утвержденного приказом МЧС России от 30 сентября 2010 г. № 484 (далее – Порядок № 484).

54. Согласование цены оказываемой услуги (выполняемой работы) с вышестоящим учреждением (органом), осуществляющим руководство деятельностью учреждения, предусмотрено пунктом 7 Порядка № 484.

8.4. Проанализировать выполнение федеральными государственными учреждениями, осуществляющими авиационное обеспечение в системе МЧС России, государственных заданий на оказание государственных услуг (выполнение работ), условий соглашений о предоставлении целевых субсидий и планов финансово-хозяйственной деятельности

8.4.1. Согласно отчетам о выполнении государственных заданий авиационных подразделений МЧС России в проверяемом периоде показатели качества государственных работ выполнены в полном объеме⁵⁵.

При этом по данным бухгалтерской отчетности авиационных подразделений МЧС России⁵⁶ образовались остатки субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного задания авиационными подразделениями МЧС России, которые по состоянию на 1 января 2018 года составили 78,5 млн рублей, или 4 % от общего объема предоставленных субсидий и на 1 января 2019 года – 318,4 млн рублей, или 12 %. Причинами образования остатков субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного задания являются наличие законтрактованных средств по направлениям: автомобильная служба, метеобеспечение, аэропортовое обеспечение, парашютно-десантная служба, служба связи, ЖКХ, ГСМ, продовольствие, медицинская служба, а также резервы на командировочные расходы и хозяйственные нужды учреждений.

Контрольным мероприятием установлены факты использования ФГБУ «АСК МЧС России» средств, предоставленных на выполнение государственных заданий, в качестве финансового обеспечения расходов, связанных с перевозкой воздушными судами учреждения физических лиц, не являющихся сотрудниками МЧС России.

Так, на основании распоряжения МЧС России от 22 мая 2017 г. № 238 (подписано заместителем Министра МЧС России) в 2017 году за счет субсидии на выполнение государственного задания воздушными судами ФГБУ «АСК МЧС России» двумя рейсами были перевезены «рабочие группы публичного акционерного общества «Объединенная авиастроительная корпорация» (далее – ПАО «ОАК»)⁵⁷.

Пассажирами указанных рейсов были всего пять человек, что составляло не более 9 % от нормативной загрузки воздушных судов.

55. В 2019 году в отчетах по состоянию на 1 октября 2019 года отмечено, что государственное задание предусматривает утверждение годового объема выполняемых учреждением работ. В связи с тем, что отчет об исполнении государственного задания предоставляется ежеквартально, является некорректным сравнение годовых объемов плановых и квартальных объемов фактически выполненных показателей государственного задания.

56. Форма 0503779 «Сведения об остатках денежных средств учреждения».

57. Перелеты подтверждены полетными заданиями ФГБУ «АСК МЧС России» от 28 апреля 2017 г. № 82 (осуществлен полет рейсом SUM9103/04 на самолете RRJ-95 (бортовой номер 89066, тип ВС Сухой суперджет) по маршруту: Раменское – Внуково-3 – Симферополь – Красноярск – Внуково – Раменское и от 1 мая 2017 г. № 83 (осуществлен полет рейсом SUM9103/04 на самолете RRJ-95 (бортовой номер 89066, тип ВС Сухой суперджет) по маршруту: Внуково-3 – Симферополь – Шереметьево – Раменское.

Правовые основания для издания распоряжений МЧС России не представлены. Действовавшим в период совершения вылетов приказом МЧС России № 324⁵⁸ применение авиации МЧС России для решения указанных задач на безвозмездной основе не предусмотрено.

Расходы средств федерального бюджета, связанные с перелетами «рабочих групп ПАО «ОАК» Министерству не возмещены. При этом только на авиационное топливо расходы ФГБУ «АСК МЧС России» превысили 1,3 млн рублей (в ходе двух рейсов израсходовано 34,6 тонны авиационного керосина).

В ходе проверки установлено, что МЧС России осуществлялась санитарно-авиационная эвакуация граждан на основании обращений Минздрава России о выделении воздушных судов для санитарно-авиационной эвакуации. Некоторые обращения направлялись на основании Перечня поручений Президента Российской Федерации от 2 декабря 2014 г. № 2783⁵⁹.

При этом у Минздрава России имеются подведомственные федеральные государственные бюджетные учреждения, осуществляющие в том числе санитарно-авиационную медицинскую эвакуацию, включенные в Перечень федеральных государственных учреждений, осуществляющих медицинскую эвакуацию, утвержденный приказом Минздравсоцразвития России от 5 мая 2012 г. № 500н.

МЧС России на основании указанных обращений Минздрава России были изданы распоряжения об организации выполнения государственного задания по проведению санитарно-авиационной эвакуации авиацией МЧС России.

На основании указанных распоряжений МЧС России в целях санитарно-авиационной эвакуации граждан ФГБУ «АСК МЧС России» осуществляло воздушные перевозки пассажиров за счет субсидии на выполнение государственного задания, предусматривающего выполнение работы «Авиационное обеспечение оперативной деятельности в целях реагирования на чрезвычайные ситуации, их предупреждение». При этом воздушные перевозки по санитарно-авиационной эвакуации фактически осуществлялись ФГБУ «АСК МЧС России» вне рамок авиационно-спасательных работ, выполняемых в целях реагирования на чрезвычайные ситуации и их предупреждение, в условиях отсутствия чрезвычайной ситуации.

Так, ФГБУ «АСК МЧС России» в период с 1 января 2017 года по 1 июля 2019 года в целях санитарно-авиационной эвакуации осуществлен 101 рейс, а затраты учреждения за счет субсидий на выполнение государственного задания составили более 307,7 млн рублей.

В частности, в соответствии с заданием на полет от 3 октября 2018 г. № 164 был осуществлен рейс СУМ9103/04 на самолете RRJ-95 (бортовой номер RA 89066, тип Сухой суперджет RRJ-95) по маршруту: Раменское – Махачкала – Нижний Новгород – Раменское. В задании на полет указано: санитарно-авиационная эвакуация.

58. Приказ от 23 июня 2015 г. «О применении авиации и авиационно-спасательных технологий в Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий».

59. В подпункте «а» пункта 1 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 2 декабря 2014 г. № 2783 указаны категории граждан «несовершеннолетним гражданам Украины, пострадавшим в результате вооруженного конфликта на Юго-Востоке Украины или не имеющим возможности получить необходимую медицинскую помощь в связи с этим конфликтом».

Указанный перелет осуществлен на основании распоряжения временно исполняющего обязанности заместителя Министра МЧС России от 3 октября 2018 г. № 381 «Об организации выполнения государственного задания по проведению санитарно-авиационной эвакуации авиацией МЧС России». Общая стоимость затрат по указанному рейсу согласно информации, представленной ФГБУ «АСК МЧС России», составила 3,7 млн рублей, израсходовано 11,5 тонны топлива.

Таким образом, расходы, связанные с санитарно-авиационной эвакуацией по обращениям Минздрава России, осуществляются за счет средств федерального бюджета, предусмотренных МЧС России на выполнение полномочий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

При этом нормативными правовыми актами полномочия по санитарно-авиационной эвакуации, осуществляемой воздушными судами, на МЧС России не возложены, порядок взаимодействия между МЧС России и Минздравом России по предоставлению воздушных судов МЧС России в целях организации санитарно-авиационной эвакуации, предусматривающий в том числе порядок взаиморасчетов, не установлен.

Согласно ответу Минздрава России на запрос Счетной палаты осуществление межведомственных расчетов между Минздравом России и МЧС России не предусмотрено, а выполнение задач в установленной сфере деятельности осуществляется ФОИВ за счет предусмотренного им текущего финансирования.

Следует отметить, что обращения Минздрава России к МЧС России с ходатайствами об осуществлении санитарно-авиационной эвакуации продолжались после принятия Правительством Российской Федерации распоряжения от 28 июля 2018 г. № 1574-р, в соответствии с которым единственным исполнителем осуществляемых для государственных нужд в 2018–2019 годах авиационных работ в целях оказания медицинской помощи на территории Российской Федерации определено АО «Национальная служба санитарной авиации» (далее – АО «НССА»), что, по информации Минздрава России, объясняется неспособностью АО «НССА» выполнять необходимый объем транспортировки по техническим параметрам (дальность и скорость полета).

8.4.2. Установлены нарушения порядка формирования и предоставления в 2017–2018 годах четыремя авиационными подразделениями МЧС России⁶⁰ ежеквартальных и предварительного отчетов о выполнении государственных заданий в ГИИС «Электронный бюджет».

8.4.3. Выявлены факты, свидетельствующие о признаках нецелевого использования субсидии, предоставленной из федерального бюджета.

Так, между МЧС России и ФГБУ «Жуковский АСЦ МЧС России» на основании абзаца второго пункта 1 статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации заключено

60. ФГБУ «АСК МЧС России», ФГБУ «Жуковский АСЦ МЧС России», ФГБУ «Хабаровский АСЦ МЧС России» и ФГБУ «Северо-Западный АСЦ МЧС России».

соглашение о предоставлении из федерального бюджета субсидии от 27 марта 2017 г. № 177-02-020 (с учетом дополнительного соглашения от 3 ноября 2017 г. № 177-02-020/1), в соответствии с которым субсидия предоставлялась учреждению на цели согласно приложению № 2 к соглашению, в том числе по коду 02-01 «Субсидия в целях осуществления мероприятий по капитальному ремонту объектов недвижимого имущества», в объеме 171 564,9 тыс. рублей.

В рамках указанного соглашения ФГБУ «Жуковский АСЦ МЧС России» в 2017–2018 годах заключены и оплачены за счет указанной субсидии 18 государственных контрактов и один договор на общую сумму 168 088,1 тыс. рублей, предметом которых являлось проведение мероприятий по капитальному ремонту авиационных двигателей и другого имущества, не относящегося к объектам недвижимости.

При этом выполнение мероприятий по капитальному ремонту объектов недвижимого имущества, в том числе воздушных судов, предметом указанных государственных контрактов не являлось.

В проверяемом периоде другим авиационным подразделениям МЧС России субсидии на капитальный ремонт объектов недвижимости не предоставлялись.

Всего за 2017, 2018 годы и истекший период 2019 года⁶¹ бюджетным учреждениям надлежало представить 112 отчетов о расходах, источником финансового обеспечения которых являлась выданная субсидия на иные цели по установленной форме (далее – отчет), при этом бюджетными учреждениями представлено только 80 отчетов (71,4 %), в том числе: в 2017 году из 36 отчетов представлено 22 (66,7 %), в 2018 году из 38 отчетов – 24 (63,2 %), в 2019 году из 38 отчетов – 34 (89,5 %)⁶².

Необходимо отметить, что каждый третий отчет (27 из 80, или 33,8 %) представлен бюджетными учреждениями позже установленных сроков от 51 до 342 рабочих дней.

8.4.4. Согласно данным формы 0503737 «Отчет об исполнении учреждением плана его финансово-хозяйственной деятельности» консолидированной бухгалтерской отчетности учреждений по состоянию на 1 января 2018 года, на 1 января 2019 года и на 1 июля 2019 года установлено невыполнение показателей планов ФХД авиационных подразделений МЧС России, в частности показателя «Доходы от оказания платных услуг (работ) и компенсации затрат»⁶³ по виду финансового обеспечения «Приносящая доход деятельность (собственные доходы учреждения)».

Так, доходы ФГБУ «АСК МЧС России» за 2017 год составили 95,9 % от утвержденных планом ФХД на 2017 год. Сумма неисполненных плановых назначений составила 7,9 млн рублей, что объясняется в числе прочего несвоевременной оплатой отдельными заказчиками услуг по перевозке.

61. По состоянию на 29 октября 2019 года.

62. По данным ГИИС «Электронный бюджет».

63. 7% - ФГБУ «Жуковский АСЦ МЧС России» на 1 января 2018 года, 4% - ФГБУ «АСК МЧС России» на 1 января 2018 года, 16% - ФГБУ «Северо-Западный АСЦ МЧС России» на 1 января 2019 года, 12% - ФГБУ «Жуковский АСЦ МЧС России» на 1 января 2019 года.

В частности, на основании обращения ПАО «ОАК» на внебюджетной основе был осуществлен рейс самолета RRJ-95LR-100 № 89067 для перевозки делегации в составе шести человек в прямом и обратном направлении по маршруту Внуково – Шереметьево – Сочи – Внуково – Сочи – Шереметьево – Раменское. Стоимость перелета составила 3,4 млн рублей. Оплата рейса заказчиком ПАО «ОАК» была произведена спустя 1,5 года после того, как ФГБУ «АСК МЧС России» выиграло судебный процесс по взысканию указанной задолженности в судах трех инстанций.

Аналогично, на основании обращения ПАО «ОАК» был выполнен рейс по маршруту Внуково – Сочи – Внуково на воздушном судне Сухой суперджет-100 (бортовой номер 89067) стоимостью 1,9 млн рублей. Задолженность оплачена ПАО «ОАК» через полгода и только после принятия судом решения о взыскании задолженности в пользу перевозчика.

Таким образом, доходы, планируемые к получению в 2017 году, фактически получены ФГБУ «АСК МЧС России» в 2019 и 2018 годах соответственно.

В рамках проверки ценообразования установлено, что стоимость летного часа на условиях АСМІ⁶⁴ (далее – «стоимость летного часа»), ежегодно утверждаемая приказом ФГБУ «АСК МЧС России», не покрывала расходы учреждения по оплате труда работников, занятых в оказании платных услуг (с начислениями в государственные внебюджетные фонды), производимые учреждением в соответствии с приказом МЧС России от 28 декабря 2015 г. № 700⁶⁵. Кроме того, цена услуг не компенсировала расходы учреждения на амортизацию воздушных судов, используемых для оказания услуг, в части расходов, приходящихся на долю полетов, осуществляемых в рамках приносящей доход деятельности⁶⁶.

Независимо от доли «платных» полетов в общем количестве полетов вышеуказанные расходы производились ФГБУ «АСК МЧС России» за счет субсидии на выполнение государственного задания и заказчиками платных услуг не компенсировались.

В результате, только в связи с неучтенными расходами на амортизацию воздушных судов стоимость летного часа занижена в 2017 году по самолету типа Ил-76 – на 15,5 тыс. рублей, по самолету типа Ан-148 – на 38,7 тыс. рублей и по самолету типа RRJ-95LR-100 (суперджет) – на 98,4 тыс. рублей (расчетно), а общая сумма расходов по оплате труда (с учетом начислений в государственные внебюджетные фонды), приходящаяся на один летный час в рамках приносящей доход деятельности, в 2017 и 2018 годах составляла 79,5 тыс. рублей и 118,3 тыс. рублей соответственно (расчетно).

64. Летный час на условиях АСМІ – термин, применяемый в МЧС России для обозначения летного часа воздушных судов различных типов, в стоимость которого включены: предоставление воздушного судна, экипажа, техническое обслуживание и страхование. В стоимость летного часа на условиях АСМІ не включены расходы на топливо, аэронавигационное, наземное обслуживание и другие переменные расходы, которые в соответствии с условиями договора оплачиваются заказчиком дополнительно.

65. Приказ МЧС России от 28 декабря 2015 г. № 700 «О системе оплаты труда работников бюджетных, автономных и казенных учреждений МЧС России и гражданского персонала спасательных воинских формирований МЧС России».

66. Покрытие издержек бюджетного учреждения, связанных с оказанием платных услуг, за счет цены оказываемых услуг предусмотрена пунктом 3 Порядка № 484.

Учитывая стоимость летного часа, установленную в ФГБУ «АСК МЧС России» в 2017 и 2018 годах в диапазоне от 101 тыс. рублей до 144,6 тыс. рублей, стоимость авиационной перевозки в зависимости от типа используемого для ее выполнения воздушного судна занижена в среднем в 2 раза и более.

Аналогичные риски неполного учета затрат, связанных с осуществлением приносящей доход деятельности, в цене оказываемых услуг выявлены в ФГБУ «Жуковский АСЦ МЧС России». Калькуляция расчета стоимости сухого летного часа на 2019 год при оказании услуг, предоставление которых для физических и юридических лиц осуществлялось на платной основе, не содержала позицию, учитывающую сумму амортизационных отчислений, приходящихся на один летный час в результате использования воздушного судна.

Сравнительным анализом стоимости летного часа, учтенного при расчете цены договоров на осуществление санитарно-авиационной эвакуации, исполнителями по которым являлись авиационно-спасательные центры МЧС России и АО «НССА»⁶⁷, установлено, что стоимость летного часа в договорах с авиационными подразделениями МЧС России на 60 % ниже цен летного часа по аналогичным типам воздушных судов, учтенного в договорах с АО «НССА», что косвенно подтверждает вышеприведенную информацию о неполном учете затрат МЧС России в цене услуг по приносящей доход деятельности.

8.4.5. Проверкой полноты и своевременности представления бюджетными учреждениями отчетности о результатах деятельности государственного учреждения и об использовании закрепленного за ним государственного имущества установлено, что всеми авиационными подразделениями МЧС России⁶⁸ не обеспечена открытость и доступность путем предоставления через официальный сайт (www.bus.gov.ru) электронных копий отчетов о результатах деятельности государственных учреждений и об использовании закрепленного за ними государственного имущества за 2017 и 2018 годы.

8.5. Проверить соблюдение порядка распоряжения, управления и использования федерального имущества МЧС России

8.5.1. Согласно предоставленной МЧС России информации по состоянию на 1 июля 2019 года на балансе авиационных подразделений МЧС России помимо воздушных судов состоят 72 объекта недвижимого имущества (здания, сооружения, объекты инфраструктуры), в том числе 63 здания и сооружения общей площадью

67. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2018 г. № 1574-р АО «Национальная служба санитарной авиации» определено единственным исполнителем осуществляемых для государственных нужд в 2018-2019 годах авиационных работ в целях оказания медицинской помощи на территории Российской Федерации.

68. ФГБУ «Жуковский АСЦ МЧС России», ФГБУ «Красноярский КАСЦ МЧС России», ФГБУ «Южный АСЦ МЧС России», ФГБУ «Хабаровский АСЦ МЧС России», ФГБУ «Северо-Западный АСЦ МЧС России» и ФГБУ «АСК МЧС России».

38 224,3 кв. м, шесть линейных объектов (тепловые сети, кабельные линии связи, ограждения) общей протяженностью 7 283 м, три объекта без указания площади и протяженности (два контрольно-пропускных пункта ФГБУ «Жуковский АСЦ МЧС России»), устройства и механизмы сигнализации железнодорожного переезда ФГБУ «Хабаровский АСЦ МЧС России»).

Следует отметить, что срок фактической эксплуатации значительного количества используемых авиационными подразделениями МЧС России зданий и сооружений превышает 40 лет, а 18 зданий и сооружений ФГБУ «Красноярский КАСЦ МЧС России» – 1913 года постройки, то есть эксплуатируются более 100 лет.

Согласно предоставленной МЧС России информации капитальный ремонт 23 объектов ФГБУ «Красноярский КАСЦ МЧС России», по данным МЧС России, не проводился ни разу, при этом из 23 объектов 10 объектов 1913 года постройки.

Указанная информация может свидетельствовать о значительной степени износа объектов ФГБУ «Красноярский КАСЦ МЧС России», что создает риски для жизни и здоровья личного состава, и может негативно отразиться на выполнении авиационно-спасательным центром задач по применению авиации.

Помимо объектов недвижимости по состоянию на 1 июля 2019 г., по данным МЧС России, за авиационными подразделениями МЧС России (ФГБУ «Красноярский КАСЦ МЧС России», ФГБУ «Жуковский АСЦ МЧС России», ФГБУ «Хабаровский АСЦ МЧС России») закреплено 10 земельных участков общей площадью 596 917,4 кв. м.

Проверка соблюдения МЧС России порядка управления, использования и учета федерального имущества показала, что не направлены в орган государственной регистрации прав на воздушные суда правоустанавливающие документы для регистрации права хозяйственного ведения на самолет ЯК-42⁶⁹ и права оперативного управления на 28 пилотируемых воздушных судов, в Реестре федерального имущества не учтено 10 объектов недвижимости и один земельный участок⁷⁰. В результате непредставления информации о смене балансодержателя воздушных судов в указанном реестре содержится двойная информация о регистрации семи воздушных судов.

Приведенные факты свидетельствуют о несоблюдении авиационными подразделениями МЧС России требований законодательства Российской Федерации в сфере государственной регистрации прав на недвижимое имущество, а также Положения об учете федерального имущества, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2007 г. № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества» и недостаточном контроле за их деятельностью со стороны МЧС России.

69. Самолет ЯК-42д (заводской номер 4520421402018, бортовой номер RF-42441, 21 января 1994 г. постройки) по состоянию на 1 июля 2019 года состоит на балансе ФГУАП МЧС России.

70. Земельный участок ФГБУ «Хабаровский АСЦ МЧС России» по адресу: Приморский край, г. Артем, ул. Портовая, 41 (инвентарный номер 004 00000000006994).

Кроме того, установлены факты нарушения требований Федерального закона от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» и других нормативных правовых актов, регламентирующих порядок учета объектов недвижимого имущества.

Так, списание потерпевших крушение самолета Ил-76ТД балансовой стоимостью 106 189,7 тыс. рублей, числившегося за ФГБУ «АСК МЧС России», и вертолета Ми-8 ПС балансовой стоимостью 82 035,0 тыс. рублей, числившегося за ФГБУ «Жуковский АСЦ МЧС России», произведено при отсутствии надлежащим образом оформленных первичных документов, до исключения воздушных судов из Государственного реестра гражданских воздушных судов Российской Федерации и Государственного реестра государственных воздушных судов Российской Федерации соответственно и без согласования с федеральным органом государственной власти, осуществляющим функции и полномочия учредителя (МЧС России), чем нарушены требования законодательства в части списания федерального имущества и бухгалтерского учета.

Помимо указанных фактов выявлены нарушения порядка ведения бухгалтерского учета авиационного топлива ФГБУ «Жуковский АСЦ МЧС России», переданного на хранение в ООО «Авиакомпания Вертикаль-Тим» в количестве 464,3 тонны на сумму 18,3 млн рублей, доходов будущих периодов на сумму более 1155,7 млн рублей и резервов предстоящих расходов в связи с поступившими претензиями об оплате штрафов (пени) на сумму 2,4 млн рублей в ФГБУ «АСК МЧС России», а также другие нарушения, связанные с ведением бухгалтерского учета, проведением инвентаризации и составлением бухгалтерской отчетности.

8.5.2. Несмотря на отмену незаконно принятого МЧС России решения о ликвидации предприятия⁷¹, показатели экономической эффективности деятельности ФГУАП МЧС России Министерством в проверяемом периоде не утверждались.

Более того, в связи с заявлением ФГУАП МЧС России от 15 марта 2016 г. № 1-7-175 приказом Федерального агентства воздушного транспорта от 22 марта 2016 г. № 162⁷² сертификат эксплуатанта ФГУАП МЧС России был аннулирован, в результате чего состоявшие на балансе предприятия по состоянию на 1 января 2017 года семь самолетов в проверяемом периоде не совершили ни одного вылета.

По состоянию на 1 октября 2019 года использование самолетов, состоящих на балансе ФГУАП МЧС России, без осуществления дополнительных расходов федерального бюджета, направленных на восстановление их летной годности, невозможно.

Так, в соответствии с представленными МЧС России в Счетную палату сведениями на восстановление летной годности и ввод в строй самолета Ил-76ТД № RA-76362

71. Приказ МЧС России от 17 декабря 2015 г. № 662 «О мероприятиях по ликвидации Федерального государственного унитарного авиационного предприятия Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий», предусматривающий ликвидацию ФГУАП МЧС России, был отменен приказом МЧС России от 25 апреля 2016 г. № 207 «Об отмене приказа МЧС России от 17 декабря 2015 г. № 662».

72. «Об аннулировании сертификата эксплуатанта федерального государственного унитарного авиационного предприятия Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (сертификат эксплуатанта № 8)».

потребуется более 918 млн рублей, а срок восстановления летной годности составит от 1 года и более.

По мнению Счетной палаты, непринятие МЧС России решений, направленных на организацию деятельности ФГУАП МЧС России, и ненадлежащее осуществление полномочий учредителя федерального государственного унитарного предприятия в проверяемом периоде способствовало ухудшению финансового состояния предприятия, о чем может свидетельствовать введение в отношении предприятия в апреле 2019 года процедуры банкротства – наблюдения.

По информации МЧС России, воздушные суда авиационных подразделений МЧС России в ряде случаев базируются на территориях аэропортов (аэродромов) на безвозмездной основе.

При этом в ряде случаев организациями – владельцами аэродрома (аэропорта) указаны подразделения Минобороны России (аэродром «Семязино» г. Владимир, аэродром «Хабаровск (Центральный)», посадочная площадка «Западная», г. Елизово).

На возмездной основе, по информации МЧС России, осуществляется базирование авиационной техники на территории четырех аэродромов (аэропортов)⁷³.

Объем арендных платежей авиационных подразделений МЧС России за пользование объектами недвижимости, земельными участками, местами стоянок воздушных судов составил, по данным МЧС России, за 2017 год 10 827,7 тыс. рублей, за 2018 год – 9 767,5 тыс. рублей, за первое полугодие 2019 года – 2 538,5 тыс. рублей.

Контрольным мероприятием установлено, что 12 семей военнослужащих и 21 семья работников из числа гражданского персонала ФГБУ «Жуковский АСЦ МЧС России» заселены на основании договоров безвозмездного пользования в закрепленное за ФГБУ «Жуковский АСЦ МЧС России» шестизэтажное нежилое комплексное административно-служебное здание (кадастровые номер 50:52:0020225:48), что является нарушением требований законодательства Российской Федерации в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения, в соответствии с которым предоставление гражданам для постоянного или временного проживания жилых помещений не допускается.

Также установлены факты заключения ФГБУ «Жуковский АСЦ МЧС России» договоров аренды помещений, находящихся в закрепленном за ним на праве оперативного управления административно-служебном здании, без согласия собственника имущества (МЧС России), что является нарушением требований законодательства Российской Федерации в части распоряжения бюджетными учреждениями недвижимым имуществом.

Общая сумма доходов, полученных ФГБУ «Жуковский АСЦ МЧС России», превысила 0,5 млн рублей, при этом помещения сдавались в аренду без проведения конкурса

73. ФГБУ «Красноярский КАСЦ МЧС России» – на территории аэропорта «Кольцово», г. Екатеринбург; ФГБУ «Жуковский АСЦ МЧС России» – на территории аэродрома «Раменское», Московская область, аэродрома «Стригино», г. Нижний Новгород; ФГБУ «Северо-Западный АСЦ МЧС России» – на территории аэропорта «Пулково», г. Санкт-Петербург; ФГБУ «Южный АСЦ МЧС России» – на территории международного аэропорта «Минеральные воды», Минераловодский городской округ, аэропорта «Геленджик», муниципальное образование Город Геленджик.

или аукциона на право заключения этих договоров, что является нарушением требований антимонопольного законодательства Российской Федерации.

8.5.3. В соответствии с информацией, размещенной в Единой информационной системе в сфере закупок, в проверяемом периоде авиационными подразделениями МЧС России заключено 442 государственных контракта на оказание услуг, в рамках которых авиационные подразделения выступают в качестве исполнителей, на общую сумму 839,1 млн рублей.

Заказчиками выступают государственные, краевые, областные учреждения здравоохранения, а также базы авиационной охраны лесов, иные учреждения.

Общая сумма 376 контрактов, предметом которых являлось оказание услуг, связанных с эвакуацией по медицинским показаниям, составляет 510,8 млн рублей.

Платные услуги, оказываемые ФГБУ «АСК МЧС России» и ФГБУ «Красноярский КАСЦ МЧС России», соответствовали основным видам деятельности учреждений, предусмотренным их уставами⁷⁴.

Однако учитывая, что целью создания всех авиационных подразделений МЧС России является авиационное обеспечение возложенных на МЧС России задач по защите населения и территорий от ЧС, любая деятельность, не отнесенная к полномочиям МЧС России, авиационными подразделениями МЧС России осуществляться не может.

Несмотря на это, в пункте 2.2.2 уставов ФГБУ «АСК МЧС России» и ФГБУ «Красноярский КАСЦ МЧС России» в основные виды деятельности включена в том числе деятельность по санитарно-авиационной эвакуации (подробно изложено в целях 1 и 4 настоящего отчета).

Уставы федеральных бюджетных учреждений «Северо-Западный АСЦ МЧС России», «Хабаровский АСЦ МЧС России», «Южный АСЦ МЧС России» и «Жуковский АСЦ МЧС России» виды деятельности в сфере санитарно-авиационной эвакуации не содержали.

Несмотря на это, в нарушение пункта 2 статьи 9.2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», согласно которому бюджетное учреждение осуществляет свою деятельность в соответствии с предметом и целями деятельности, определенными в соответствии с федеральными законами, иными нормативными правовыми актами и уставом, в проверяемом периоде указанные учреждения исполняли контракты (договоры), в рамках которых осуществлялась деятельность по медицинской эвакуации (санитарно-авиационной эвакуации) на общую сумму 418,4 млн рублей, не предусмотренная уставами учреждений⁷⁵.

74. Пунктом 2.3 уставов авиационных подразделений МЧС России предусмотрена возможность осуществления основных видов деятельности на возмездной основе в соответствии с целями, для которых эти учреждения созданы.

75. ФГБУ «Северо-Западный АСЦ МЧС России» заключено контрактов на сумму 8,2 млн рублей, ФГБУ «Хабаровский АСЦ МЧС России» – 350,1 млн рублей, ФГБУ «Южный АСЦ МЧС России» – 2,6 млн рублей, ФГБУ «Жуковский АСЦ МЧС России» – 57,5 млн рублей.

9. Возражения или замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия

По результатам контрольного мероприятия оформлено три акта, акты подписаны без замечаний, за исключением МЧС России (замечания в адрес Счетной палаты направлены письмом от 19 ноября 2019 г.).

10. Выводы

10.1. Вопросы (в том числе порядок и особенности) применения авиации МЧС России, а также авиационно-спасательных технологий для решения задач в сфере гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, в том числе обеспечения безопасности людей на водных объектах и пожарной безопасности, законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами МЧС России в полной мере не урегулированы. Термины «авиационное обеспечение» и «авиационно-спасательные технологии», используемые в ведомственных актах МЧС России, нормативно не определены.

10.2. В системе МЧС России помимо государственной авиации имеются и эксплуатируются воздушные суда, относящиеся к гражданской авиации. При этом цели, конкретизирующие применение того или иного вида авиации, нормативными правовыми актами МЧС России не определены.

Кроме того, нормативными правовыми актами МЧС России не урегулирован порядок использования имеющихся беспилотных летательных аппаратов. Уставы всех авиационных подразделений МЧС России (за исключением ФГБУ «Красноярский КАСЦ МЧС России») не содержали положений об осуществлении деятельности по использованию беспилотных летательных аппаратов.

10.3. Фактическое наличие воздушных судов МЧС России в проверяемый период составляло от 77 до 85 единиц, или от 90 до 95 % их штатной численности.

Из имевшихся в наличии воздушных судов каждый десятый летательный аппарат в 2017–2019 годах полетов не совершал. Основными причинами невозможности эксплуатации воздушных судов являлись отзыв сертификата эксплуатанта у ФГУАП МЧС России (по этой причине не использовалось семь воздушных судов), а также проблемы с импортозамещением агрегатов, сроки ресурсной годности которых истекли (не эксплуатировался самолет Ан-148).

10.4. Единственным документом стратегического планирования, которым установлены показатели, характеризующие состояние авиационного обеспечения МЧС России, является государственная программа Российской Федерации «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах» (в паспорте подпрограммы 1 «Предупреждение, спасение, помощь» предусмотрены два показателя (индикатора). При этом взаимосвязь между показателями (индикаторами) и объемами фактического финансирования из федерального бюджета на авиационное обеспечение деятельности МЧС России отсутствует, отчетные сведения о достижении указанных показателей являлись не достоверными.

10.5. В период 2017–2019 годов на авиационное обеспечение деятельности МЧС России из федерального бюджета выделялось порядка 5 млрд рублей ежегодно, из которых 2 млрд рублей приходилось на централизованные закупки воздушных судов, агрегатов и приспособлений, 3 млрд рублей доводилось непосредственно авиационным подразделениям МЧС России в форме субсидий.

Заявленная на 2020–2022 годы потребность МЧС России на авиационное обеспечение в объеме 4,6 млрд рублей учтена в федеральном бюджете на предстоящий трехлетний период.

По сравнению с 2019 годом объем финансового обеспечения авиационной деятельности МЧС России на ближайшие три года сократится на 8 %. По информации, предоставленной МЧС России, в результате недостаточности средств на ремонт авиационной техники прогнозируемый уровень исправности воздушных судов снизится в текущем году до 73,5 %, а при отсутствии дополнительного финансирования к 2026 году в исправном состоянии будут лишь 16 % пилотируемых воздушных судов. При этом прогнозируемое МЧС России снижение уровня технической готовности авиационной техники МЧС России в 2019 и последующих годах не нашло отражения в плановых значениях показателей государственной подпрограммы.

10.6. Субсидия, предоставленная из федерального бюджета ФГБУ «Жуковский АСЦ МЧС России» в 2017 году в целях осуществления мероприятий по капитальному ремонту объектов недвижимого имущества, использована в сумме 168 088,1 тыс. рублей на цели, не предусмотренные условиями ее предоставления, что свидетельствует о наличии признаков нецелевого расходования бюджетных средств.

10.7. Пилотируемые воздушные суда МЧС России привлекались к реагированию на чрезвычайные ситуации в 8 % случаев. Кроме того, в 12 % случаев введения чрезвычайных ситуаций для выполнения задач привлекались суда беспилотной авиации Министерства. Наиболее интенсивно привлекались воздушные суда в Дальневосточном (31 % случаев) и Уральском (19 % случаев) федеральных округах, что связано с ликвидацией чрезвычайных ситуаций природного характера.

10.8. Несмотря на наличие в постановлении Правительства Российской Федерации от 10 мая 1995 г. № 457 нормы об освобождении от аэронавигационных и аэропортовых сборов воздушных судов МЧС России, выполняющих полеты в целях ликвидации чрезвычайных ситуаций, фактические расходы на оплату указанных сборов в проверяемом периоде составили 77,1 млн рублей.

10.9. На долю коммерческих перевозок в проверяемом периоде приходилось до трети налета часов пилотируемых воздушных судов. При этом установлено использование для осуществления коммерческих перевозок воздушных судов, переданных Сибирскому региональному центру МЧС России, для усиления авиационной группировки МЧС России в связи с пожароопасной обстановкой в регионе.

10.10. Авиационно-спасательными центрами МЧС России коммерческие перевозки пассажиров производились без соблюдения предусмотренных для гражданской авиации требований воздушного законодательства Российской Федерации, а перевозки грузов – по ценам, не согласованным с Минтрансом России, чем нарушены требования постановления Правительства Российской Федерации «Об использовании государственной и экспериментальной авиации в коммерческих целях».

10.11. Цены услуг по осуществлению коммерческих воздушных перевозок в отдельных авиационных подразделениях не включали расходы учреждений по оплате труда работников, занятых в оказании платных услуг, а также расходы учреждений на амортизацию воздушных судов, используемых для оказания платных услуг. В результате неучтенных расходов (издержек) стоимость авиационной перевозки в зависимости от типа используемого воздушного судна была занижена в среднем в 2 раза и более. Указанные расходы производились за счет субсидии на выполнение государственного задания, что может свидетельствовать о рисках необоснованного использования бюджетных средств в целях осуществления приносящей доход деятельности.

Использование воздушных судов государственной авиации Российской Федерации для осуществления коммерческих воздушных перевозок с нарушениями требований законодательства Российской Федерации создавало для бюджетных учреждений МЧС России, эксплуатирующих указанные воздушные суда, преимущества на рынке воздушных перевозок, что может негативно сказаться на развитии конкуренции и формировании в указанном сегменте рынка малобюджетных авиационных компаний, относящихся к субъектам малого и среднего предпринимательства.

10.12. На основании распоряжений МЧС России, изданных в связи с обращениями Минздрава России об оказании содействия в предоставлении воздушного судна авиации МЧС России в целях организации санитарно-авиационной эвакуации пациентов по медицинским показаниям, в период с 1 января 2017 года по 1 июля 2019 года за счет субсидий на выполнение государственного задания ФГБУ «АСК МЧС России» осуществило 101 воздушную перевозку в целях санитарно-авиационной эвакуации, затраты на которые превысили 307 млн рублей.

При этом нормативными правовыми актами полномочия по санитарно-авиационной эвакуации, осуществляемой воздушными судами, на МЧС России не возложены, порядок взаимодействия между МЧС России и Минздравом России по предоставлению воздушных судов МЧС России в целях организации санитарно-авиационной эвакуации, предусматривающий в том числе порядок взаиморасчетов, не установлен.

10.13. Установлены факты осуществления МЧС России расходов по безвозмездной воздушной перевозке физических лиц других ФОИВ и иных юридических лиц в условиях отсутствия ЧС за счет субсидии на выполнение государственного задания. При этом порядок компенсации расходов, связанных с использованием авиации МЧС России в интересах других ФОИВ и иных юридических лиц нормативно не установлен. В связи с отсутствием компенсации МЧС России произведенных расходов в интересах других лиц, не связанных с полномочиями МЧС России, осуществление расходов за счет субсидии на выполнение государственного задания представляется необоснованным.

10.14. Основной объем государственных контрактов, заключенных авиационными подразделениями МЧС России, приходится на контракты с единственными поставщиками, доля которых ежегодно составляет более 74 % от общего объема заключенных контрактов.

При этом установлено более 100 фактов нарушений законодательства Российской Федерации в сфере закупок, что свидетельствует о недостатках в организации МЧС России контроля за деятельностью подведомственных учреждений.

10.15. В нарушение положений Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» Порядком обеспечения денежным довольствием военнослужащих спасательных воинских формирований МЧС России, утвержденным приказом МЧС России от 7 декабря 2012 г. № 751, военнослужащим спасательных воинских формирований МЧС России предусмотрена выплата дополнительных премий, не установленных указанным Федеральным законом, а также нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации. В результате в 2017–2019 годах издано 14 приказов МЧС России о выплате дополнительной премии военнослужащим авиационно-спасательных центров МЧС России, а также военнослужащим Управления авиации и авиационно-спасательных технологий МЧС России на общую сумму 9 445,0 тыс. рублей.

10.16. Количественно определенные репрезентативные показатели, характеризующие объем выполняемых авиационными подразделениями государственных работ, в федеральном перечне МЧС России в 2017–2018 годах установлены не были, государственные задания авиационных подразделений МЧС России на 2017 и 2018 годы показателей объема государственных работ не содержали (были установлены только показатели качества), что не позволяет оценить фактическое выполнение государственных заданий с точки зрения объема работ.

10.17. Ненадлежащее осуществление МЧС России полномочий учредителя в отношении ФГУАП МЧС России, принятие незаконного решения о его ликвидации, а также непринятие мер, направленных на организацию его экономической деятельности, способствовали ухудшению финансово-экономического состояния предприятия и возникновению рисков дополнительных расходов средств федерального бюджета, связанных с восстановлением летной годности воздушных судов (недвижимого имущества), находящихся в хозяйственном ведении ФГУАП МЧС России.

10.18. Контроль за деятельностью подведомственных бюджетных учреждений, предусмотренный законодательством Российской Федерации о некоммерческих организациях, а также ведомственный контроль МЧС России осуществлялись ненадлежащим образом, о чем свидетельствуют множественные нарушения требований по формированию планов ФХД, порядка ведения бухгалтерского учета, а также нарушения и недостатки в части управления и распоряжения федеральным имуществом, используемым учреждениями системы МЧС России для авиационного обеспечения деятельности.

11. Предложения (рекомендации)

11.1. Направить представления:

- Министру Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;
- начальнику федерального государственного бюджетного учреждения «Жуковский авиационно-спасательный центр Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий»;
- директору федерального государственного бюджетного учреждения «Авиационно-спасательная компания Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий».

11.2. Направить настоящий отчет в Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

11.3. Направить обращение в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

11.4. Направить информационное письмо в Федеральную антимонопольную службу.

