

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 16 сентября 2016 года № 48К (1123) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка достаточности мер по обеспечению сохранности имущества казны Российской Федерации, за исключением находящихся в федеральной собственности акций, долей (вкладов) в уставном (складочном) капитале хозяйственных обществ и товариществ (в рамках контроля за реализацией государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом»)»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить представления Счетной палаты Российской Федерации Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации и Федеральному агентству по управлению государственным имуществом.

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

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Проверка достаточности мер по обеспечению сохранности имущества казны Российской Федерации, за исключением находящихся в федеральной собственности акций, долей (вкладов) в уставном (складочном) капитале хозяйственных обществ и товариществ (в рамках контроля за реализацией государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом»)»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 2.3.5.3 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2016 год.

Предмет контрольного мероприятия

Деятельность объектов контрольного мероприятия в части принимаемых мер, направленных на оптимизацию состава и обеспечения сохранности имущества казны Российской Федерации.

Объекты контрольного мероприятия

Федеральное агентство по управлению государственным имуществом, Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (камерально).

Срок проведения контрольного мероприятия: с июля по сентябрь 2016 года.

Цели контрольного мероприятия

1. Анализ нормативно-методического обеспечения и организации деятельности по управлению имуществом казны Российской Федерации.
2. Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти по обеспечению сохранности имущества казны Российской Федерации.

Проверяемый период деятельности: 2014-2015 годы и истекший период 2016 года (при необходимости более ранние периоды).

Результаты контрольного мероприятия

1. Анализ нормативно-методического обеспечения и организации деятельности по управлению имуществом казны Российской Федерации

1.1. Анализ нормативных правовых актов и методических документов, определяющих порядок управления, учета и содержания имущества казны Российской Федерации

С учетом требований статьи 214 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - Гражданский кодекс) в состав государственной казны Российской Федерации (далее - государственная казна, казна Российской Федерации) входят средства федерального бюджета и иное федеральное имущество, не закрепленное за федеральными государственными предприятиями и учреждениями.

Долгосрочные приоритеты деятельности государства в сфере управления федеральным имуществом определены в Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 9 сентября 1999 года № 1024 (далее - Концепция), которая в части управления государственной казной предусматривает:

проведение инвентаризации объектов государственной собственности; формирование системы учета этих объектов и оформление прав на них; классификацию объектов государственной собственности по признакам, определяющим специфику управления;

определение целей государственного управления применительно к каждому объекту управления (группе объектов);

оптимизацию количества объектов управления и переход к пообъектовому управлению;

обеспечение контроля за использованием и сохранностью государственного имущества.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 327 утверждена государственная программа Российской Федерации «Управление федеральным имуществом» (далее - Госпрограмма). До принятия постановления Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 327 действовало распоряжение Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2013 года № 191-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом».

Вопросы, связанные с деятельностью Росимущества по управлению имуществом казны Российской Федерации, обозначены в подпрограмме 1 «Повышение эффективности управления федеральным имуществом и приватизации» Госпрограммы (далее - Подпрограмма 1 Госпрограммы).

Цели Подпрограммы 1 Госпрограммы в части управления объектами имущества государственной казны в целом соответствуют Концепции:

- определение целей управления объектами федерального имущества;
- достижение оптимального состава и структуры федерального имущества путем сокращения доли государства в экономике;
- действенное управление имуществом, составляющим государственную казну Российской Федерации;
- обеспечение контроля за управлением федеральным имуществом;
- обеспечение учета и мониторинга федерального имущества путем развертывания единой системы учета и управления федеральным имуществом, обеспечивающей механизмы сбора, консолидации и представления информации для принятия и анализа эффективных управленческих решений в отношении объектов федерального имущества.

В Подпрограмме 1 Госпрограммы государственная казна определена как временное состояние нахождения федерального имущества и соответствующей задачей указана минимизация количества объектов, составляющих государственную казну. Подразумевается, что имущество государственной казны должно использоваться только для обеспечения государственных функций.

В 2014-2015 годах Росимуществом не выполнены запланированные (предусмотрены детальными планами-графиками реализации Госпрограммы на 2014 год и плановый период 2015-2016 годов, утвержденными приказами Минэкономразвития России от 25 августа 2014 года № 509, от 25 сентября 2015 года № 684) задачи по подготовке нормативных правовых актов в части управления имуществом государственной казны Российской Федерации. В частности, в 2014 году Росимуществом сообщается о предла-

гаемом исключении из плана-графика контрольных событий (далее - КС) либо об отклонении подготовленных проектов: приказа Росимущества о порядке передачи объектов социально-культурного назначения в собственность субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления (КС 1.2.10.2); постановления Правительства Российской Федерации «Об управлении объектами федерального имущества, составляющими государственную казну Российской Федерации» (КС 1.3.12.3); постановления Правительства Российской Федерации «О мерах по обеспечению содержания и сохранности потенциально опасных объектов государственной казны Российской Федерации» (КС 1.3.13.9).

В 2015 году Росимуществом сообщается об исполнении перечисленных ниже контрольных событий путем дополнения пунктом 8.1 статьи 22 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах» (далее - Закон о недрах), в соответствии с которым пользователь недр обязан обеспечить безопасность горных выработок, буровых скважин и иных связанных с пользованием недрами сооружений, расположенных в границах предоставленного в пользование участка недр. Вместе с тем данная норма вступила в силу с 30 декабря 2013 года, то есть раньше даты утверждения детального плана-графика. Таким образом, предложения по внесению изменений в законодательство в части обязанности недропользователя по осуществлению мероприятий по консервации и ликвидации объектов недропользования за свой счет не подготовлены (КС 1.3.12.3, КС 1.3.13.12).

Подпрограммой 1 Госпрограммы предусмотрены два показателя, характеризующие деятельность по управлению имуществом казны Российской Федерации в части ее сокращения и роста количества объектов, для которых определена целевая функция. Согласно Сведениям о порядке сбора информации и методике расчета показателя (индикатора) государственной программы «Управление федеральным имуществом»¹ показатель «Процент сокращения количества объектов имущества государственной казны (без учета земельных участков) по отношению к количеству объектов имущества государственной казны в 2012 году (кроме объектов, ограниченных в обороте)» определяется как отношение изменения количества объектов в отчетном году к количеству объектов в 2012 году (кроме объектов, составляющих исключительную собственность Российской Федерации).

Вместе с тем Росимуществом в расчет показателя не включались объекты, переданные в доверительное управление, безвозмездное пользование, на ответственное хранение, а также учтенные как объекты государ-

¹ Дополнительные и обосновывающие материалы <https://programs.gov.ru/Portal/programs/additionalMaterials/41>.

ственной казны в текущем отчетном периоде (вновь учтенные)². Расчеты показателя приведены в таблице:

Ключевые показатели эффективности	2015 г.		2014 г.		2013 г.	
	план	факт	план	факт	план	факт
Изменение количества объектов имущества государственной казны в отчетном году (база: 2012 год - 84054)		4286		3847		2136
Процент сокращения количества объектов государственной казны (без учета земельных участков) по отношению к количеству объектов имущества государственной казны в 2012 году (кроме объектов, составляющих исключительную собственность Российской Федерации)	5,0	5,0	3,0	4,6	1,0	2,5

В нарушение пункта 11(1) Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 года № 588 и пункта 25.5 Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденных приказом Минэкономразвития России от 20 ноября 2013 года № 690, при расчете вышеуказанного показателя не применялась методика расчета показателя (индикатора) государственной программы «Управление федеральным имуществом», утвержденная ответственным исполнителем Госпрограммы - Минэкономразвития России и приведенная в дополнительных обосновывающих материалах Госпрограммы, что привело к искажению фактически достигнутых его значений.

Дополнительно необходимо отметить, что показателями (индикаторами) Госпрограммы не охвачены следующие направления реализации Госпрограммы:

- определение структурного состава федерального имущества как бизнес-единицы («бизнес, а не здание») и последовательности разгосударствления объектов федерального имущества;

- формирование системы мотивации и ответственности всех участников процесса управления федеральным имуществом;

- усиление мониторинга и расширение форм контроля за управлением и использованием федерального имущества, достижением установленных показателей деятельности.

В плане реализации государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом», утвержденном распоряже-

² Приказ Росимущества от 25 июля 2014 года № 271 «Об оптимизации состава имущества государственной казны», приказ Росимущества от 5 февраля 2015 года № 35 «Об утверждении Методики расчета показателей (индикаторов) подпрограммы 1 «Повышение эффективности управления федеральным имуществом и приватизации» государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом».

нием Правительства Российской Федерации от 21 июня 2014 года № 1106-р (в редакции от 27 июня 2016 года), отсутствуют контрольные события в части управления имуществом государственной казны (категоризации, определения целевого назначения, сокращения количества объектов).

Приказом Росимущества от 25 июля 2014 года № 271 «Об оптимизации состава имущества государственной казны» (далее - Приказ № 271) предусмотрено распределение объектов по 13 категориям³, для каждой из которых установлена необходимость разработки планов мероприятий («дорожных карт») по оптимизации состава объектов. Согласно пояснительной записке к Приказу № 271 при их разработке планировалось подготовить критерии отнесения объектов учета казны к каждой категории.

Приказом № 271 территориальным управлениям Росимущества (далее - ТУ Росимущества) поручено обеспечить по объектам государственной казны:

полноту и достоверность внесенных в реестр федерального имущества (далее - РФИ) сведений об ограничениях (обременениях) объектов в соответствии с действующими договорами;

формирование в информационной системе «Казна»⁴ (далее - ИС «Казна») информационной справки к каждому объекту, включающей сведения о категории объекта, параметрах, стоимости, техническом состоянии, стоимости содержания объекта, сведений об учете объекта и регистрации прав на него, о наличии обременений (вид и срок), о количестве объектов в соответствующем имущественном комплексе и прочую информацию.

Приказом № 271 предусмотрена синхронизация информационных справок с объектами казны Российской Федерации, отображаемыми в ИС «Казна» и РФИ.

Перечни объектов, которые могут формировать состав имущества по каждой из категорий, приводятся в приложениях к приказу Росимущества от 8 декабря 2014 года № 488 «Об утверждении планов мероприятий дорожных карт об оптимизации состава имущества государственной казны

³ С учетом положений Госпрограммы, программы проведения настоящего контрольного мероприятия, а также положений Приказа № 271 при проведении проверки не исследовались особенности управления акциями, долями (вкладами) в уставном (складочном) капитале хозяйственных обществ и товариществ, землей и другими природными ресурсами, высвобождаемым военным имуществом, арестованным, конфискованным, обращенным в собственность государства и иным изъятым имуществом.

⁴ ИС «Казна» является подсистемой федеральной государственной информационно-аналитической системы «Единая система управления государственным имуществом» (ФГИАС ЕСУГИ). Ввод ИС «Казна» в постоянную эксплуатацию осуществлен актом сдачи-приемки от 28 октября 2013 года, или спустя три года после создания подсистемы (соответствующие работы приняты 22 ноября 2010 года). Общая стоимость создания, развития (модернизации) и обслуживания ИС «Казна» с 2010 по 2015 год составила 32671,18 тыс. рублей. Затраты на развитие ИС «Казна» предусмотрены и в рамках действующего контракта от 18 января 2016 года № К16-19/10.

Российской Федерации» (далее - Приказ № 488), сводная информация о которых приведена в таблице:

Категория объекта	Состав имущества (по Приказу № 488)
1) Административные здания, строения, сооружения	Административные здания, строения, сооружения, помещения, гаражи, павильоны, доли в нежилых помещениях, иные объекты
2) Объекты гражданской обороны и защитные сооружения	Бомбоубежища, быстровозводимые убежища, отдельно стоящие убежища, заглубленные убежища, иные объекты
3) Объекты жилого фонда*	Жилой дом, часть, квартира, часть, комната, часть
4) Объекты жилищно-коммунального хозяйства	Жилой фонд, гостиницы (за исключением туристических), дома и общежития, объекты внешнего благоустройства, искусственные сооружения, иные объекты
5) Объекты недропользования	Объекты недропользования: параметрические, поисковые, разведочные, эксплуатационные, нагнетательные, поглощающие, водозаборные, наблюдательные, иные объекты
6) Объекты транспортной инфраструктуры и связи	Причалы, автодороги, АЗС, вертолетные площадки, автобусные остановки, акватории, аэродромы, ж/д пути, взлетно-посадочные полосы, перроны, иные объекты
7) Объекты культурного наследия	Объекты археологического наследия, произведения живописи, скульптуры, объекты науки и техники, иные объекты
8) Объекты социальной сферы	Детские дошкольные объекты, детские лагеря отдыха, санатории (профилактории), базы отдыха, пансионаты, иные объекты
9) Объекты производственного назначения	Здания, сооружения, выростные пруды, склады, оранжереи, овощехранилища, штольни, виварии, цеха, лаборатории, хранилища, пилорамы, теплицы, шеды, иные объекты
10) Объекты воздушного и водного транспорта	Самолеты, вертолеты, планеры, корабли, баржи, буксиры, теплоходы, ледоколы, паромы, спецтехника, автогрейдеры, иные объекты
11) Гидротехнические сооружения	Плотины, туннели, каналы, водозаборы, волногасящие сооружения, волноотбойные стены, гидроузлы, водохранилища, дамбы, затоны, иные объекты
12) Объекты незавершенного строительства	Автодороги, жилые дома, базы отдыха, здания, сооружения, иные объекты
13) Объекты движимого имущества	Оргтехника, средства обеспечения (генераторы, установки), метеостанции, лифты, резервуары, мебель, радиомаяки, оборудование, иные объекты

* Здесь и далее также применяется термин «жилой фонд», используемый Росимуществом. Необходимо отметить его несоответствие нормам жилищного законодательства, которые оперируют термином «жилищный фонд».

Необходимо отметить, что в составе имущества большинства категорий предусмотрены «иные объекты». Кроме того, существует возможность относить схожие объекты к разным категориям. К примеру, объекты жилищного фонда, гостиницы могут учитываться по категории № 4 «Объекты жилищно-коммунального хозяйства». Дома и общежития могут относиться к категориям № 1 «Административные здания, строения, сооружения», № 8 «Объекты социальной сферы», № 4 «Объекты жилищно-коммунального хозяйства».

Ввиду изложенного, не представляется возможным признать наличие однозначных критериев отнесения объектов учета к той или иной категории объектов имущества казны Российской Федерации.

Выбор Росимуществом целевой функции зависит от функционального назначения объекта, его состояния и возможности вовлечения имущества

в хозяйственный оборот. Целевая функция в ИС «Казна» проставляется как плановый вид выбытия в карточке объекта имущества государственной казны.

Сводная информация о предусмотренных в блок-схемах Приказа № 488 возможных вариантах выбора целевой функции, а также действиях по минимизации объектов государственной казны в разрезе категорий приведена в приложении № 2 к настоящему отчету (приложения в Бюллетене не публикуются).

Вместе с тем в блок-схемах Приказа № 488 отсутствует информация о критериях и обоснованиях выбора конкретных вариантов решений, о запланированных мероприятиях и сроках их проведения, о результатах реализации мероприятий и ответственных за их проведение лицах (традиционных атрибутов планов мероприятий («дорожных карт»). Ввиду изложенного, Приказ № 488 не предполагает установления сроков и осуществления контроля их соблюдения, что существенно снижает эффективность реализации мероприятий по оптимизации объектов государственного имущества.

Приказ Росимущества от 8 декабря 2014 года № 488 «Об утверждении планов мероприятий дорожных карт об оптимизации состава имущества государственной казны Российской Федерации» предполагает принятие решений, в том числе в отношении третьих лиц (ФГУП, ФОИВ, ФГУ, религиозных организаций), предусматривает совершение определенных действий иными органами и организациями по минимизации объектов государственной казны (Минэкономразвития России, МЧС России, ДОСААФ, ФОИВ и др.), содержит признаки нормативного правового акта, имеющего межведомственный характер.

Вместе с тем в соответствии с пунктом 5 Указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и пунктом 7 Положения о Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 года № 432 (далее - Положение о Росимуществе), Росимущество не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации, и вопросов организации и контроля деятельности агентства (его структурных подразделений и территориальных органов).

Таким образом, вышеуказанный приказ принят Росимуществом за пределами установленных полномочий.

Минэкономразвития России как федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере имущественных отношений в соответствии с пунктом 1 Положения о Министерстве экономического развития Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 года № 437, неудовлетворительно осуществляет соответствующие функции: положение о Минэкономразвития России не соответствует объему задач Министерства в области управления государственной казной; единственный, прямо предусмотренный Положением, нормативный правовой акт об утверждении типовых условий договоров аренды в отношении находящихся в федеральной собственности нежилых помещений, зданий, строений, сооружений, закрепленных за федеральным государственным учреждением, федеральным государственным унитарным предприятием, а также находящихся в казне Российской Федерации, не принят.

Ответственность за наполнение ИС «Казна» в Росимуществе закреплена за Управлением имущества государственной казны Росимущества (далее - Управление). При этом непосредственным формированием данных ИС «Казна», в том числе отнесением объектов к категориям и установлением вида использования (целевой функции) объектов, занимаются ТУ Росимущества.

В соответствии с пунктом 6 Положения об учете федерального имущества, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2007 года № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества» (далее - Положение об учете федерального имущества, Постановление № 447), ТУ Росимущества осуществляют полномочия по учету федерального имущества, составляющего государственную казну (включая земельные участки, в том числе предоставленные в пользование юридическим и физическим лицам на основании соответствующих договоров), ведению реестра федерального имущества и предоставлению из него информации. Полномочия собственника в отношении части объектов государственной казны осуществляет Управление делами Президента Российской Федерации на основании Указа Президента Российской Федерации от 17 сентября 2008 года № 1370 «Об Управлении делами Президента Российской Федерации» и постановления Правительства Российской Федерации от 1 апреля 2009 года № 290 о мерах по его реализации.

ТУ Росимущества выступают от имени Российской Федерации при государственной регистрации права собственности Российской Федерации на недвижимое имущество, в том числе составляющее государственную казну, и сделок с ним.

Анализ нормативных правовых актов Минэкономразвития России, ведомственных актов и поручений Росимущества⁵ показал, что ТУ Росимущества самостоятельно принимают значительное количество решений в части распоряжения объектами имущества казны Российской Федерации, расположенными на соответствующей территории, в том числе:

- по передаче имущества в аренду;
- по закреплению имущества на праве оперативного управления с целью размещения федеральных органов государственной власти и ведомственных им учреждений;
- по передаче имущества из федеральной собственности в собственность субъектов Российской Федерации или муниципальную собственность, в части объектов жилищного фонда (исключение составляют встроенно-пристроенные и нежилые помещения специализированного жилищного фонда, указанного в пункте 1 статьи 92 Жилищного кодекса Российской Федерации), объектов инженерной инфраструктуры, объектов движимого имущества;
- по утилизации объектов в связи с фактическим их отсутствием, а также движимого имущества, составляющего государственную казну Российской Федерации, за исключением имущества стоимостью от 500000 рублей;
- по передаче имущества в безвозмездное пользование муниципальным и государственным учреждениям по истечении сроков ранее заключенных договоров с указанными организациями либо их правопреемниками.

ТУ Росимущества формируют предложения для внесения в проект прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества, в перечни объектов, подлежащих передаче в долгосрочную аренду субъектам малого и среднего бизнеса.

В свою очередь, Управление имущества государственной казны Росимущества участвует в организации деятельности ТУ Росимущества, мониторинга и контроля их деятельности, в том числе в части распределения между ТУ Росимущества средств федерального бюджета на содержание и обслуживание имущества государственной казны Российской Федерации.

⁵ Типовое положение о территориальном органе Федерального агентства по управлению государственным имуществом, утвержденное приказом Минэкономразвития России от 1 ноября 2008 года № 374; приказы Росимущества от 9 октября 2012 года № 220 «О порядке рассмотрения Росимуществом обращений по вопросам утилизации федерального имущества, составляющего государственную казну Российской Федерации»; от 21 ноября 2013 года № 358 «О делегировании территориальным управлениям Федерального агентства по управлению государственным имуществом полномочий по передаче имущества из федеральной собственности в собственность субъектов Российской Федерации или муниципальную собственность» (далее - Приказ № 358); поручения Росимущества от 25 июня 2015 года № ОД-07/25571, от 22 июня 2015 года № ОД-07/24818.

ТУ Росимущества в силу переданных полномочий автономно (без согласования с центральным аппаратом) принимается значительное количество решений по распоряжению объектами федерального имущества, в том числе по передаче объектов в аренду.

1.2. Анализ динамики показателей, характеризующих состав и структуру имущества казны Российской Федерации

Данные Росимущества о динамике числа объектов имущества государственной казны с 2011 по 2016 год, в том числе с 2013 года в разрезе категорий, предусмотренных Приказом № 271, отражены в таблице:

Вид объекта имущества	01.01.2011	01.01.2012	01.01.2013*	01.02.2014	01.02.2015	01.01.2016	15.06.2016
Объекты ГО и защитные сооружения	-	-	18045	16978	16440	16023	16448
Объекты жилищно-коммунального хозяйства	-	-	9391	7903	6170	5927	5805
Объекты жилого фонда	-	-	12015	10511	7688	6686	6716
Объекты культурного наследия	-	-	6130	7030	6972	6884	7002
Объекты движимого имущества	-	-	4196	5625	4603	3507	3767
Объекты недропользования	-	-	6962	6993	6947	8086	8160
Объекты незавершенного строительства	-	-	369	373	371	455	460
Объекты производственного назначения	-	-	1758	4598	4532	4365	4335
Объекты социальной сферы	-	-	2755	2343	2203	2148	2142
Объекты транспортной инфраструктуры и связи	-	-	6324	5862	5768	5914	7828
Административные здания, строения, сооружения	-	-	18464	16990	16222	13883	11552
Гидротехнические сооружения	-	-	739	1215	1072	1079	1078
Объекты воздушного и водного транспорта	-	-	1102	1122	1026	1024	1028
Общее количество	66013	82155	88250	87543	80014	75981	76321

* Здесь и далее: представленные Росимуществом сведения по состоянию на конец отчетного периода соответствуют статистическим данным, отраженным в годовых отчетах об итогах деятельности Росимущества. При этом в отчетах за 2013 и 2014 годы данные приводятся по состоянию на 1 февраля года, следующего за отчетным.

Общее количество объектов государственной казны в 2014 году снизилось на 9 %, в 2015 году - на 5 %, но в первой половине 2016 года наблюдается прирост числа объектов (0,4 %). По сообщению Росимущества, в 2016 году уменьшение количества административных зданий, строений, сооружений на 2331 объект вызвано корректировкой ТУ Росимущества и последующим распределением по другим категориям, в основном в «Объекты транспортной инфраструктуры и связи».

В Росимуществе отсутствует сводная информация о количестве поступивших и выбывших в проверяемом периоде объектов имущества казны Российской Федерации в разрезе оснований поступления и выбытия.

Мероприятия по выявлению объектов, подлежащих передаче в казну Российской Федерации, Росимуществом не проводились, за исключением инвентаризации защитных сооружений гражданской обороны, которая проведена на основании подпункта «в» пункта 1 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 7 мая 2013 года № Пр-1049дсп, поручения Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2013 года.

При этом согласно отчетности об исполнении Росимуществом плана-графика реализации мероприятий Госпрограммы, завершены мероприятия:

Контрольное событие	Плановый срок	Фактический срок
1.3.13.6. Проведена инвентаризация объектов недропользования	30.06.2014	30.12.2014
1.3.13.8. Проведена инвентаризация потенциально опасных объектов	30.09.2014	30.09.2014

В соответствии с представленной Росимуществом информацией, ни одно из вышеуказанных мероприятий в полном объеме не осуществлено. Так, мероприятия по обследованию скважин не были проведены в связи с отсутствием финансового обеспечения их проведения.

В ИС «Казна» отсутствует возможность выгрузки и просмотра сведений об имущественных комплексах. Вместе с тем в отсутствие указанных данных имеются риски вовлечения в оборот неполного количества объектов, связанных между собой по функциональному (территориальному) признаку, к примеру, в части объектов жилого фонда и относящихся к ним объектов инфраструктуры, объектов социальной сферы, объектов транспортной инфраструктуры, объектов производственного назначения.

Отсутствие такой группировки не позволяет обеспечить формирование действенной системы определения структурного состава федерального имущества как бизнес-единицы («бизнес, а не здание»), а также переход от продажи отдельного имущества к продаже бизнес-единиц, как это предусмотрено задачами Подпрограммы 1 Госпрограммы.

По сведениям Росимущества, на 15 июня 2016 года в составе государственной казны Российской Федерации учтен 76321 объект недвижимого и движимого имущества. В то же время к проверке представлен пообъектный перечень имущества казны Российской Федерации на 15 июня 2016 года (далее - Перечень объектов казны на 15 июня 2016 года), содержащий 87604 объекта, включая 76321 объект, распределенный по категориям имущества.

Расхождение в количестве 11282 объектов с отсутствующим «видом объекта имущества» объясняется Росимуществом как ошибка ИС «Казна» при выведении отчета. В то же время среди указанных объектов 11124 объекта имеют реестровый номер федерального имущества (далее - РНФИ), а выборочная проверка не установила фактов дублирования РНФИ в указанном перечне.

Из указанных объектов 3316 объектов учитываются ТУ Росимущества в г. Москве, в том числе помещения по адресу: г. Москва, Красная площадь, д. 3. Согласно сведениям РФИ помещения (предыдущее наименование объекта - Верхние торговые ряды (ГУМ), 1889-1893 гг.; РФИ В13770009065, общая площадь 70643,3 кв. м) поступили в государственную казну 29 декабря 2015 года путем изъятия у правообладателя.

Указанные факты свидетельствуют, что декларируемое Росимуществом общее количество учтенных объектов имущества казны Российской Федерации - 76321 объект по состоянию на 15 июня 2016 года - может быть занижено.

В ходе проверки также установлены иные факты, свидетельствующие о вероятном искажении данных о количестве объектов имущества казны Российской Федерации. К примеру, это может быть связано с включением в Перечень объектов казны на 15 июня 2016 года выбывших объектов в количестве до 2991 единицы.

Данные Перечня объектов казны на 15 июня 2016 года не сопоставимы с данными годового отчета о деятельности Росимущества за 2015 год, согласно которому по состоянию на 7 апреля 2016 года в РФИ учтено 92864 объекта государственной казны Российской Федерации.

В ходе проверки также сделан вывод о наличии ошибок и неточностей, допускаемых ТУ Росимущества при отнесении объектов к категориям (к примеру, в числе административных зданий, строений, сооружений ТУ Росимущества учитываются объекты культурного наследия федерального значения и т.д.).

Объекты федерального имущества, включаемые в формируемые при приватизации федеральных государственных унитарных предприятий (далее - ФГУП) перечни объектов, не подлежащих приватизации в силу установленных ограничений, в безусловном порядке не передаются в казну Российской Федерации и в значительном объеме продолжают учитываться на забалансовых счетах созданных хозяйственных обществ.

Росимуществом представлены копии 54 из 79 распоряжений об условиях приватизации ФГУП, изданных ТУ Росимущества в рамках реализации

прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2014-2016 годы.

При проведении выборочной проверки установлено, что 20 объектов, включенных в перечни объектов, не подлежащих приватизации в составе имущественных комплексов предприятий⁶, до настоящего времени не учтены в составе государственной казны. При этом по состоянию на 11 августа 2016 года в РФИ за указанными правообладателями (на праве хозяйственного ведения) продолжают учитываться 66 объектов недвижимости.

Согласно письмам Росимущества от 29 февраля 2016 года № ВГ-02/7657, от 11 марта 2016 года № ВГ-02/9178 в РФИ не учитываются 54 объекта дома отдыха «Полет», расположенного по адресу: Российская Федерация, Республика Крым, г. Судак, пгт Новый Свет, ул. Голицина, д. 1, не вошедших в уставный капитал ОАО «Летно-исследовательский институт имени М.М. Громова» (распоряжение ТУ Росимущества в Московской области «Об условиях приватизации федерального государственного унитарного предприятия «Летно-исследовательский институт имени М.М. Громова» от 29 ноября 2011 года № 947) и составляющих в настоящее время казну Российской Федерации.

Росимуществом какие-либо указания территориальным органам о проведении анализа распоряжений о приватизации ФГУП, принятых до издания Постановления № 447, позволяющих выявить не включенные в уставный капитал объекты, подлежащие учету как объекты государственной казны, не давались.

Ввиду изложенного, имеются риски значительного искажения данных РФИ, а также ИС «Казна» как об имуществе казны Российской Федерации, так и об имуществе преобразованных к настоящему времени ФГУП.

Из 76321 объекта, учтенного ТУ Росимущества, в ИС «Казна» РФИ отсутствуют у 227 объектов (0,3%), не прошедших процедуру учета в РФИ. Согласно позиции Росимущества, приведенной в письме от 29 июля 2016 года № РС-07/31430, к указанным расхождениям могут привести сбои в работе ИС «Казна», например, по информации ТУ Росимущества, может не осуществляться синхронизация АСУФИ с ИС «Казна».

При этом согласно пункту 39 Положения об учете федерального имущества Росимущество или его территориальный орган должно принимать

⁶ ГУП «Полетаевская семеноводческая станция» (правопреемник предприятия зарегистрирован 30 декабря 2015 года), ФГУП «Центральное конструкторско-технологическое бюро «АГРОТЕХ» (осуществляло деятельность до 12 апреля 2016 года), ФГУП «Главный научно-исследовательский вычислительный центр Федеральной налоговой службы» (преобразовано 6 мая 2016 года).

решение о присвоении объекту учета постоянного либо временного РНФИ в 10-дневный срок со дня получения документов, содержащих сведения об этом имуществе.

Приказом № 271 предусмотрено формирование ТУ Росимущества в РФИ сведений об ограничениях (обременениях) объектов и в ИС «Казна» информационных пообъектных справок. Между тем указанные информационные справки не сформированы или сформированы не полностью. Так, в большинстве своем не заполнены разделы: первоначальная, остаточная и кадастровая стоимость; сведения о земельном участке; техническое состояние; фотогалерея.

По пояснениям Росимущества, балансовая стоимость указывается в РФИ только в случае принятия объекта от балансодержателя. Заполнение информации о техническом состоянии объектов затруднено при отсутствии заключения специализированной организации.

Данные о балансовой стоимости объектов имущества государственной казны и динамика количества объектов в соответствии со сводным балансом главного распорядителя, распорядителя, получателя бюджетных средств, главного администратора, администратора источников финансирования дефицита бюджета, главного администратора, администратора доходов бюджета (ф. 0503130) представлены в таблице:

(на начало года)

Наименование показателя	Недвижимое имущество (за исключением земельных участков)		Движимое имущество	
	2015 г.*	2016 г.	2015 г.*	2016 г.
Количество объектов, ед.	75411	72474	4603	3507
Стоимость объектов, тыс. руб.	1786242709,3	1833438237,5	79229308,8	93832974,9

* Данные о количестве объектов приведены на 1 февраля 2015 года (по отчетам о деятельности Росимущества).

Из таблицы следует, что динамика количества объектов и их стоимости в течение 2016 года имеет разнонаправленный характер.

По сообщению Росимущества, данные бюджетного учета о количестве учтенных объектов имущества казны не могут быть предоставлены, поскольку согласно пункту 143 Инструкции по применению Единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений, утвержденной приказом Минфина России от 1 декабря 2010 года № 157н, объекты имущества

в составе казны отражаются в бюджетном учете в стоимостном выражении без ведения инвентарного и аналитического учета объектов имущества.

По данным Перечня объектов казны на 15 июня 2016 года, количество объектов имущества казны Российской Федерации, в отношении которых установлено обременение, составляет 1536 единиц, или 2 процента.

Согласно предоставленным сведениям о реализации в 2014 году Подпрограммы 1 Госпрограммы в части контрольного события 1.3.13.5 «Собрана информация от ТУ Росимущества о количестве объектов казны, которые необходимо паспортизировать» собраны заявки о паспортизации 6379 объектов.

Анализ отчетности ТУ Росимущества по формам (форма 04.01 «Сведения о составе имущества государственной казны в разрезе по категориям объектов», форма 04.02 «Сведения о паспортизованных объектах казны Российской Федерации», форма 04.04 «Сведения о зарегистрированных в собственности Российской Федерации объектах государственной казны»), утвержденным приказом Росимущества от 22 декабря 2014 года № 508 «О периодической отчетности территориальных органов Росимущества» (далее - Приказ № 508), показал несопоставимость содержащихся в них сведений с информацией баз данных РФИ и ИС «Казна». Так, в отчетах на начало 2016 года указано количество объектов 66976, а на 1 июля 2016 года - 58578. Различалось количество и по категориям, не совпадали сведения о количестве обремененных объектов, данных о техническом состоянии объекта, регистрации прав⁷. Указанное свидетельствует о нарушении пункта 16 Приказа № 508 об обеспечении Управлением имущества государственной казны контроля за полнотой и достоверностью направленной ТУ Росимущества периодической отчетности.

В Перечне объектов казны на 15 июня 2016 года ТУ Росимущества заполнены данные о виде использования 42602 объектов, или 55,8 %. Вместе с тем вид «иное использование» присвоен 9751 объекту, включая 3077 объектов гражданской обороны и защитных сооружений (далее - ЗС ГО), 2081 объект культурного наследия, 1666 объектов недропользования, 807 объектов транспортной инфраструктуры и связи. Тем самым вид использования по ним фактически не определен.

⁷ На начало 2016 года в отчетности указаны сведения о реквизитах свидетельств о праве собственности Российской Федерации в отношении 19320 объектов, о техническом состоянии объекта - в части 17373 объектов, о наличии обременений - у 10452 объектов. Количество паспортизованных объектов казны Российской Федерации составляет 12724 объекта.

Вид использования	Количество объектов, ед.	% от общего числа объектов
Включение в прогнозный план (программу) приватизации	1630	2,1
Закрепление на праве оперативного управления	5439	7,1
Закрепление на праве хозяйственного ведения	2876	3,8
Иное использование	9751	12,8
Передача в аренду	3757	4,9
Передача в безвозмездное пользование	5537	7,3
Передача в доверительное управление	3019	4,0
Передача в муниципальную собственность	6061	7,9
Передача в собственность субъекта РФ	4531	5,9
Утилизация	1	0,0
Пустые (незаполненные) ячейки	33719	44,2
Всего объектов	76321	100

Таким образом, получить представление о виде использования возможно в отношении только 32851 объекта, или 43 % общего количества. При этом работа ТУ Росимущества по присвоению целевой функции на регулярной основе не ведется, например, согласно письму Росимущества от 1 декабря 2015 года № ОД-07/50546, адресованному в ТУ Росимущества, за 11 месяцев 2015 года ни одному объекту государственной казны не была присвоена целевая функция.

Росимуществом осуществлен следующий расчет показателя эффективности Подпрограммы 1 Госпрограммы «Доля объектов казны Российской Федерации, для которых определена целевая функция»:

Ключевые показатели эффективности	2015 г.		2014 г.		2013 г.	
	план	факт	план	факт	план	факт
Общее количество объектов государственной казны (недвижимое имущество)		72474		78044		81918
Количество объектов государственной казны (недвижимое имущество), для которых определена целевая функция		28021		21115		36607
Доля объектов государственной казны, для которых определена целевая функция, %	15,0	38,7	10,0	27,1	5,0	44,7

Из данных таблицы следует, что программные показатели (индикаторы) не соотносятся с действительным достижением результата. Фактический показатель доли объектов государственной казны, для которых определена целевая функция, в 2013-2015 годах не имеет четкой динамики, в том числе в разрезе видов целевых функций, и существенно превышает плановое значение.

При этом непосредственно плановые значения по данному показателю, предусматривающие рост числа объектов с установленным целевым назна-

чением к 2018 году лишь до 30 %, не соответствуют ожидаемому результату достижения цели 1 Подпрограммы 1 Госпрограммы - определению целей управления применительно к каждому объекту государственной казны.

Отмечается, что рядом ТУ Росимущества работа по определению вида использования фактически не начата:

	Количество объектов, ед.	Количество объектов, в части которых установлен вид использования*	
		ед.	%
ТУ Росимущества в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре	5675	450	7,9
ТУ Росимущества в г. Москве	4357	29	0,7
ТУ Росимущества в Самарской области	1972	0	0,0
ТУ Росимущества в г. Санкт-Петербурге	1840	83	4,5
ТУ Росимущества в Кемеровской области	1594	0	0,0
ТУ Росимущества в Красноярском крае	1441	9	0,0
ТУ Росимущества в Ленинградской области	1254	0	0,0

*Не учитывались объекты с установленным видом использования «иное использование».

Результаты проведенного анализа свидетельствуют об отсутствии единообразных подходов к управлению объектами имущества казны Российской Федерации (в разрезе категорий).

К примеру, ТУ Росимущества в Краснодарском крае планируется закрепить на праве оперативного управления за правообладателями 3252 объекта недвижимого имущества казны Российской Федерации (в рамках всех категорий), или 85 % от общего количества объектов, расположенных в пределах соответствующего субъекта Российской Федерации, составляющего 3822 единицы.

ТУ Росимущества в Смоленской области планируется передать 1086 из 1914 объектов имущества казны Российской Федерации, или 57 %, в доверительное управление (в том числе 527 объектов транспортной инфраструктуры и связи, 442 объекта жилищно-коммунального хозяйства).

Неоднозначны подходы ТУ Росимущества к управлению объектами ЗС ГО, общее количество которых на 15 июня 2016 года составляет 16448 единиц.

Так, в Свердловской области преимущественно планируется передача объектов ЗС ГО (3375 ед.) на иной уровень публичной собственности, в Челябинской области закрепление объектов ЗС ГО (1011 ед.) за правообладателями на праве хозяйственного ведения, а в Воронежской области не установлен планируемый способ вовлечения в оборот объектов ЗС ГО (1194 единицы).

В Перечне объектов казны на 15 июня 2016 года ТУ Росимущества установлен вид использования «Включение в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества» в отношении сравнительно незначительного числа объектов имущества казны - 1630 объектов, или 2 % от их общего числа (в том числе в части категории объектов «Административные здания, строения, сооружения» - 349 объектов, или 3 % от количества объектов данной категории), что не отвечает цели минимизации объектов имущества казны Российской Федерации.

Невысокая доля объектов государственной казны, планируемых к приватизации, объясняется Росимуществом необходимостью обеспечения ТУ Росимущества поступления в федеральный бюджет доходов от сдачи в аренду федерального имущества в соответствии с утвержденными плановыми заданиями, что не соотносится с задачами Госпрограммы по минимизации объектов федерального имущества.

При этом количество объектов имущества казны Российской Федерации, которые по состоянию на 15 июня 2016 года ТУ Росимущества планируется передать в аренду с учетом данных о виде использования, в общем объеме незначительно (около 5 процентов).

В целом Росимуществом не планируется выбытие из казны Российской Федерации 12313 объектов, или 16 % от их общего количества.

2. Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти по обеспечению сохранности имущества казны Российской Федерации

2.1. Анализ деятельности органов исполнительной власти по выявлению, учету и обеспечению сохранности имущества казны Российской Федерации в разрезе категорий

Категория № 1 «Административные здания, строения, сооружения»

Количество объектов категории «Административные здания, строения, сооружения» (далее - административные объекты) составляло на 15 июня 2016 года 11552 объекта, или 15 % от общего числа объектов государственной казны. За период с 2013 года по начало 2016 года общее количество таких объектов сократилось на 37 %, в том числе в результате приватизации, закрепления зданий за учреждениями и предприятиями на вещных правах.

В учете административных объектов выявлены следующие проблемы.

Объекты используются органами власти и их подведомственными организациями без закрепления за ними на имущественных правах и оста-

ются учтенными в составе государственной казны как неиспользуемые и с неопределенным видом использования.

Так, нежилое здание и здание научно-исследовательской лаборатории по адресу: г. Москва, ул. Садовая-Спасская, д. 1/2, стр. 23 и стр. 5, расположены на охраняемой территории структур Минобороны России без свободного доступа к внутренним помещениям.

Часть административных объектов поступила в государственную казну Российской Федерации из собственности иных публично-правовых образований на основании требований статьи 48 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции». Выборочная проверка объектов, переданных в государственную казну г. Москвой в соответствии с распоряжением правительства Москвы от 29 мая 2012 года № 261-РП, показала, что они используются структурами МВД России. Так, административное здание по адресу: г. Москва, Сормовский пр., д. 13, к. 2, используется под размещение отделения УВД по ЮВАО ГУ МВД России, а в здании по адресу: г. Москва, ул. Дурова, д. 18, размещено УФМС по Мещанскому району ЦАО г. Москвы (Указом Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 года № 156 ФМС России упразднена, ее функции переданы Министерству внутренних дел Российской Федерации). В здании по адресу: г. Москва, пр-т Мира, д. 207, к. 1, располагается МО ГИБДД ТНРЭР № 3 ГУ МВД России. Указанные объекты подлежат закреплению за федеральными органами исполнительной власти в порядке, установленном постановлением Правительства Российской Федерации от 5 января 1998 года № 3. Таким образом, Росимуществом не на должном уровне выполняются полномочия, установленные пунктами 5.21 и 5.22 Положения о Росимуществе, по закреплению находящегося в федеральной собственности имущества на праве оперативного управления и на праве хозяйственного ведения за федеральными государственными учреждениями, федеральными государственными унитарными предприятиями.

В состав административных объектов ошибочно включены объекты культурного наследия (далее - ОКН). Так, здание по адресу: г. Москва, ул. Басманная Старая, д. 15А, стр. 4, относится к ОКН федерального значения «Усадьба XVIII в. Главный дом нач. XVIII в.». Право собственности Российской Федерации на указанный объект не оформлено, а объект по факту остается в собственности г. Москвы согласно материалам продолжающегося судебного спора между бывшим арендатором и структурами правительства Москвы по делу № А40-109585/14.

15 административных зданий по адресу: г. Москва, ул. Школьная, согласно Указу Президента Российской Федерации от 20 февраля 1995 года № 176 являются ОКН федерального значения, по двум объектам эти сведения отражены в учете. По шести указанным объектам не определен вид использования (д. 23, д. 41, д. 19, д. 43-45, д. 21, д. 14 стр. 1), но наружный осмотр показал наличие признаков использования внутренних помещений, в том числе коммерческого. Например, в д. 21 размещен ресторан, а в д. 19 - ветеринарная клиника, в остальных зданиях - электрическое освещение, наличествовали вывески организаций, проводились ремонтные работы.

Кроме того, к административным объектам отнесен ряд ОКН религиозного назначения, которые подлежат передаче религиозным организациям в собственность или в безвозмездное пользование в заявительном порядке в силу требований Федерального закона от 30 ноября 2010 года № 327-ФЗ «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности», пункта 1 постановления Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2011 года № 324. Часть объектов является действующими храмами.

В частности, к объектам с неопределенным видом использования, занимаемым религиозными организациями, относятся:

- 9 зданий по адресу: г. Москва, 2-й Зачатьевский переулок, д. 2; д. 2 стр. 6 здание; д. 2 стр. 1; д. 2 стр. 3; д. 2 стр. 4; д. 2 стр. 5; д. 2 стр. 2; д. 2 стр. 13; д. 2 стр. 19 (по строениям 1-6, 13, 19 сведения о дате поступления объектов в государственную казну в учете отсутствуют), входящие согласно Указу Президента Российской Федерации от 20 февраля 1995 года № 176 в ОКН федерального значения «Ансамбль Зачатьевского монастыря, XVII в., XIX в.»;

- административные здания по адресу: г. Москва, Колодезный переулок, вл. 2А, стр. 7, 9, которые в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 сентября 1998 года № 1347-р и распоряжением Минимущества России от 1 ноября 2000 года № 920-р подлежат передаче в безвозмездное пользование Московской патриархии РПЦ, как относящиеся к Церкви во имя Рождества Иоанна Предтечи в г. Москве;

- здание по адресу: г. Москва, Бакунинская ул., д. 83, стр. 3, относящееся к памятнику архитектуры «Церковь Покрова Пресвятой Богородицы в Рубцове»;

- здание по адресу: г. Москва, Рождественка ул., д. 15/8, стр. 3 (относятся к памятнику архитектуры «Церковь Святителя Николая в Звонарях»).

В составе объектов государственной казны учтены несуществующие объекты. Так, комплексной проверкой деятельности ТУ Росимущества

в Липецкой области, проведенной Росимуществом в декабре 2014 года, установлено фактическое отсутствие объекта «конюшня» по адресу: г. Липецк, ул. Радиаторная. При этом в настоящее время данный объект продолжает учитываться в составе объектов казны, а также в РФИ.

Таким образом, установлены многочисленные факты некорректного отнесения имущества казны Российской Федерации к категории административных объектов, что приводит к рискам искажения данных об их количестве, неполного формирования сведений об имеющихся обременениях, а также отсутствия сведений о целевой функции объектов.

При этом, учитывая отсутствие ограничений на приватизацию, количество административных объектов, предлагаемых ТУ Росимущества к включению в прогнозный план (программу) приватизации (349 объектов, или 3 % от общего количества объектов данной категории), представляется необоснованно низким.

Категория № 2 «Объекты гражданской обороны и защитные сооружения»⁸

В соответствии с пунктом 2.1.37 Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 года № 2284⁹, ЗС ГО относятся к запрещенным к приватизации объектам.

На основании пункта 2 Положения о порядке использования объектов и имущества гражданской обороны приватизированными предприятиями, учреждениями и организациями, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 23 апреля 1994 года № 359 (далее - Постановление № 359), объекты ЗС ГО, приватизация которых запрещена, исключаются из состава имущества приватизируемого предприятия и передаются его правопреемнику на ответственное хранение и в пользование.

С 2013 года общее количество объектов ЗС ГО сократилось на 1597 объектов, или 9 %, и составило 16448 объектов, что объясняется Росимуществом результатами проведенной инвентаризации, в том числе снятия со-

⁸ По ГОСТ Р42.0.02-2001 «Гражданская оборона. Термины и определения основных понятий» ЗС ГО - это специальное сооружение, предназначенное для защиты населения, личного состава сил гражданской обороны, а также техники и имущества гражданской обороны от воздействия средств нападения противника. К защитным сооружениям гражданской обороны относят убежища гражданской обороны и противорадиационные укрытия.

⁹ Действие пункта 2.1.37 (в части, касающейся ЗС ГО) не распространяется на ФГУП «Научно-производственное объединение по медицинским иммунобиологическим препаратам «Микроген» Минздрава России (г. Москва).

ответствующего статуса объектов (в соответствии с подпунктом 2.5 приказа МЧС России от 15 декабря 2002 года № 583, а также в порядке, установленном Правилами эксплуатации защитных сооружений гражданской обороны, утвержденными указанным приказом). Отмечены случаи учета в составе категории объектов, не относящихся к ЗС ГО. Например, объект «15/59 доли в праве (выморочное имущество)» по адресу: г. Нижний Новгород, ул. Большевистская, д. 1, кв. 50, тип объекта - помещение.

На основании подпункта «в» пункта 1 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 7 мая 2013 года № Пр-1049дсп МЧС России и Росимуществом утверждены Методические рекомендации по проведению инвентаризации защитных сооружений гражданской обороны в Российской Федерации (№ 2-7-87-5-14 от 17 мая 2013 года, от 29 мая 2013 года, соответственно) и в 2013-2014 годах проведена инвентаризация ЗС ГО.

Инвентаризацией установлено наличие в казне Российской Федерации 16271 объекта ЗС ГО, государственное финансирование на содержание которых не осуществлялось на протяжении более 20 лет, что негативно повлияло на готовность объектов к приему укрываемых. Право собственности на большинство ЗС ГО не было разграничено. Многие объекты незаконно приватизированы, а сроки исковой давности согласно законодательству Российской Федерации истекли.

Росимуществом в 2013 году разработана «Концепция государственного управления сетью защитных сооружений гражданской обороны на период до 2018 года» (далее - Концепция ЗС ГО), информация о согласовании Концепции ЗС ГО с Минэкономразвития России МЧС России не представлена. В Концепции ЗС ГО обозначены следующие проблемы:

- порядка 95 % объектов ЗС ГО приняты в эксплуатацию до 1993 года и находятся в неудовлетворительном состоянии;
- отсутствует возможность установить правопреемника приватизированного предприятия, что приводит к невозможности применения Постановления № 359;
- организации, владеющие имущественными комплексами, в состав которых входят объекты ЗС ГО, отказываются принимать их в пользование в связи с тем, что они прекращают свою деятельность в военное время или по техническим и финансовым возможностям не в состоянии содержать их в готовности к приему укрываемых.

Таким образом, ЗС ГО государственной казны требуют дополнительного выделения средств из федерального бюджета на их содержание. При этом

контрольно-надзорными органами выносятся предписания о приведении объектов ЗС ГО в надлежащее состояние и налагаются штрафные санкции.

В постановлении Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» (далее - Постановление № 3020-1) ЗС ГО не учтены. Абзацем 2 пункта 3 Постановления № 3020-1 установлено, что до момента определения соответствующего собственника указанных объектов они относятся к федеральной собственности, что также подтверждено правовой позицией Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлении от 26 января 2010 года № 12757/09.

В соответствии с протоколом от 17 апреля 2015 года № 4 заседания Правительственной комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности принято решение о передаче в 2015-2018 годах ЗС ГО в собственность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, их переводе в другие виды (классы), а также снятии с них статуса ЗС ГО по отдельным решениям Правительства Российской Федерации.

Минэкономразвития России совместно с Росимуществом и МЧС России подготовлен проект постановления Правительства Российской Федерации «О разграничении права собственности в отношении защитных сооружений гражданской обороны, введенных в эксплуатацию до 27 декабря 1991 года» (далее - Проект), внесенный 25 мая 2016 года в Правительство Российской Федерации. Проект предусматривал утверждение Правительством Российской Федерации порядка принятия решения о разграничении права собственности в отношении ЗС ГО, введенных в эксплуатацию до 27 декабря 1991 года.

Вместе с тем Аппарат Правительства Российской Федерации письмом от 4 июля 2016 года № 4714п-П4 сообщил об отсутствии необходимости принятия нормативного правового акта, утверждающего порядок разграничения права собственности в отношении ЗС ГО в Российской Федерации. Тем самым поддержана позиция Минюста России об отсутствии полномочий Правительства Российской Федерации по принятию актов, регулирующих основания и порядок разграничения государственной собственности.

Данные вопросы урегулированы Постановлением № 3020-1, а также частью 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 122-ФЗ).

Росимущество письмом от 11 ноября 2015 года № ОД-06/47211 в адрес Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.О. Рогозина и Аппарата Совета Безопасности Российской Федерации предложило включить вопрос о разграничении права собственности в отношении ЗС ГО, введенных в эксплуатацию до 27 декабря 1991 года, в проект перечня актуальных вопросов обеспечения национальной безопасности для межведомственной проработки и подготовки проектов поручений Президента Российской Федерации и решений Совета Безопасности Российской Федерации в I полугодии 2016 года.

Вместе с тем сведения о соответствующей проработке перечней объектов, которые могут быть переданы субъектам Российской Федерацией, отсутствуют.

Кроме того, Росимуществом не осуществляется взаимодействие с Минпромторгом России в целях подготовки решений о передаче объектов ЗС ГО организациям с государственным участием, имеющим мобилизационное задание, для сохранения ЗС ГО в федеральной собственности по отдельным решениям Правительства Российской Федерации (пункт 6 протокола совещания в Росимуществе от 2 июня 2015 года № 186а, проведенного с участием представителей ряда ведомств, включая МЧС России, Минпромторг России).

Согласно дорожным картам об оптимизации состава имущества государственной казны Российской Федерации Приказа № 488 решения об осуществлении действий с объектами ЗС ГО могут быть приняты межведомственной комиссией (Росимущество, Минэкономразвития России, МЧС России), но такая комиссия не создана.

ТУ Росимущества в 2013-2015 годах на основании поручения Росимущества от 14 июня 2013 года № ОД-06/26744 принимались решения о закреплении объектов ЗС ГО за ФГУП «Экран», подведомственным Росимуществу,

на праве хозяйственного ведения в целях обеспечения их технического обслуживания и сохранности. Вместе с тем письмом от 16 июля 2016 года № АЧ-06/29017 в адрес первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации А.Э. Буксмана (со ссылкой на письмо Росимущества от 24 апреля 2015 года № ОД-06/16537дсп) Росимущество указывает на правомерность решения о прекращении прав предприятия на закрепленное за ним имущество в рамках выполнения приказа Росимущества от 18 ноября 2014 года № 469 «Об оптимизации состава имущества федерального государственного унитарного предприятия по техническому обслуживанию защитных средств и сооружений гражданской обороны «Экран», а также отмечает, что предприятие не имеет мобилизационного задания.

Таким образом, Росимуществом одновременно проводилась работа по закреплению и изъятию объектов из хозяйственного ведения ФГУП «Экран».

ФГУП «Экран» включено в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества на 2014-2016 годы. При этом при приватизации предприятия все объекты ЗС ГО подлежат включению в состав имущества государственной казны, поскольку их приватизация запрещена.

Вместе с тем Росимуществом проводится работа по признанию права собственности Российской Федерации на объекты ЗС ГО в судебном порядке.

Категория № 3 «Объекты жилого фонда»

Общее количество объектов жилого фонда с 1 января 2013 года сократилось на 5299 объектов, или 44 %, и составило 6716 объектов, что объясняется приватизацией и передачей органам местного самоуправления. Росимуществом запланированы к передаче 3965 объектов жилого фонда.

На основании данных ИС «Казна» в государственную казну в период с января 2014 года по июль 2016 года поступило 1435 объектов жилищного фонда, из которых 81 % составляют квартиры, 7 % - жилые помещения, 6 % - комнаты, 6 % - иное (общежития, гостиницы, доли в праве на жилое помещение).

Значительную часть имущества государственной казны составляют не вошедшие в перечень приватизируемых объектов ФГУП¹⁰ объекты жилищного фонда и необходимой для их эксплуатации инженерной инфраструк-

¹⁰ Объекты, относящиеся к жилищному фонду (жилые помещения, многоквартирные дома) и инженерной инфраструктуре, необходимой для обеспечения надлежащей эксплуатации объектов жилищного фонда, не вошедшие в уставной капитал приватизируемых предприятий и находящиеся в государственной казне, подлежат передаче в муниципальную собственность (Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Постановление № 3020-1).

туры. При этом в связи с неудовлетворительным техническим состоянием объектов жилого фонда органы местного самоуправления отказываются принимать их до проведения ремонта. Попытки Росимущества обязать принять объекты в судебном порядке не увенчались успехом, так как суд счел необходимым наличие согласия органов местного самоуправления на прием объектов.

В качестве пилотного проекта разработан алгоритм обязанности органов местного самоуправления принимать объекты в муниципальную собственность, в том числе в судебном порядке, который в 2015 году рассматривался на заседании комитета «Управление имуществом, составляющим казну Российской Федерации, в том числе земельными участками, находящимися в государственной собственности» Экспертно-консультационного совета при Росимуществе (далее - Комитет). По аналогии с Федеральным законом от 8 декабря 2011 года № 432-ФЗ «О порядке безвозмездной передачи военного недвижимого имущества в собственность субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, муниципальную собственность и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» принято решение о целесообразности внесения изменений в законодательство Российской Федерации в части разработки упрощенной процедуры передачи жилого фонда в собственность муниципальных образований, предусмотрев выделение денежных средств федерального бюджета на капитальный ремонт таких объектов (за исключением аварийного жилья), а также на расселение аварийного жилья. Сведения о разработке такого нормативного правового акта отсутствуют.

Сведения об общем объеме средств федерального бюджета, необходимых на проведение капитального ремонта объектов жилого фонда и расселение аварийного жилья, Росимуществом не предоставлены.

В соответствии с информацией ТУ Росимущества (на основании имеющихся сметных расчетов) на проведении ремонтных работ объектов жилого фонда, включая общежития, а также ОКН, в 2016-2018 годах требуется по 421742,4 тыс. рублей ежегодно.

Вместе с тем одной из многочисленных категорий дел, ответчиками по которым выступают ТУ Росимущества, являются иски о взыскании (задолженности по коммунальным платежам, по оплате ремонтных работ общего имущества многоквартирного дома, уплате ежемесячных взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме и др.). Выборочный анализ дел данной категории (53 иска) показал, что судами удовлетворяются исковые требования управляющих компаний в 90 % слу-

чаев (удовлетворен 41 иск, частично удовлетворены 2 иска, в 4 судебных делах истцы отказались от заявленных требований, 1 иск оставлен без рассмотрения, 5 дел находятся в стадии рассмотрения).

Таким образом, дополнительные расходы федерального бюджета обусловлены несвоевременным урегулированием вопроса по оплате Росимуществом обязательных платежей по содержанию имущества.

Согласно отчетности об исполнении плана-графика реализации мероприятий Госпрограммы в 2015 году завершено следующее мероприятие:

Контрольное событие	Срок (план/факт)	Результаты
1.3.13.8. На основе пилотных проектов разработать план-график мероприятий по приведению в надлежащее состояние общежитий в остальных субъектах Российской Федерации	30.12.2015/ 30.12.2015	Исполнено. Составлен план-график приведения в надлежащее состояние общежитий на территории Российской Федерации до 2084 года по 2 общежития в год с расчетом расходов 25 млн руб. в год

В целях реализации пункта 1 статьи 39, пункта 2 статьи 154 Жилищного кодекса Российской Федерации по вопросам организации капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах ТУ Росимущества дано поручение от 26 декабря 2014 года № ОД-07/55592 обеспечить заключение с региональными операторами договоров о формировании фонда капитального ремонта и организации проведения капитального ремонта.

Общая площадь жилых помещений в государственной казне составляет 1085287,2 кв. м, годовой размер необходимых на взносы в фонд капитального ремонта средств составляет 80432,0 тыс. рублей (ставка за 1 кв. м колеблется от 2,17 до 15,00 рубля в зависимости от субъекта Российской Федерации). При формировании проекта федерального бюджета на 2016 год вопрос выделения Росимуществу средств на взносы в фонд капитального ремонта урегулирован не был.

На 15 июня 2016 года количество обремененных объектов жилого фонда составляет 7 единиц. Количество объектов с неустановленной целевой функцией (видом использования) составляет 2359 единиц, или 35,1 %. Необоснованной (с учетом положений Госпрограммы об отчуждении избыточного имущества) представляется позиция о передаче объектов в аренду (10 объектов), в безвозмездное пользование (27 объектов), в доверительное управление (32 объекта).

Несмотря на то, что действие Федерального закона от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» не распространяется на отношения, возникающие при отчуждении государственного жилищного фонда, предлагается включить в прогнозный

план (программу) приватизации федерального имущества 33 объекта жилого фонда. Вместе с тем необходимо отметить, что продажа на торгах объектов жилого фонда, не используемого на условиях социального найма, поскольку приватизация жилых помещений, используемых по договору социального найма, безвозмездна в силу Закона Российской Федерации от 4 июля 1991 года № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации», является потенциально результативной.

Категория № 4 «Объекты жилищно-коммунального хозяйства»

С 1 января 2013 года количество объектов жилищно-коммунального хозяйства сократилось на 3586 объектов, или на 38 %, и составило 5805 объектов. Сокращение произошло в основном в связи с передачей имущества в собственность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Согласно Приказу № 488 одним из способов принятия решений об осуществлении действий с данными объектами является взаимодействие Росимущества с Минрегионом России. Вместе с тем в ходе проверки Росимущество сообщило об отсутствии соответствующих мероприятий.

Количество обремененных объектов жилищно-коммунального хозяйства составляет 71 единицу. Решение о виде использования не принято ТУ Росимущества в отношении 3334 объектов, или 57,4 % объектов категории. При этом в отношении 1084 объектов не предполагается отчуждение из федеральной собственности: подлежат передаче в аренду 420 объектов, в безвозмездное пользование - 84 объекта, в доверительное управление - 580 объектов.

Категория № 5 «Объекты недропользования»

Динамика фонда скважин, пробуренных за счет средств государственного бюджета, распределенного и нераспределенного фонда недр согласно данным информационно-аналитической системы «Федеральный реестр скважин» (далее - ИАС ФРС)¹¹, по состоянию на 22 июня 2016 года представлена в таблице:

¹¹ ИАС ФРС, введенная в эксплуатацию приказом Роснедр от 2 июля 2013 года № 571, создавалась с 2005 года в рамках проводимой по поручению Президента Российской Федерации от 31 октября 2005 года № ПР-1794 инвентаризации скважин, пробуренных за счет государственного бюджета. ИАС ФРС - программно-аппаратный комплекс, предназначенный для автоматизации и информационно-аналитической поддержки планирования и исполнения государственных функций по контролю состояния фонда скважин, связанного с их опасными проявлениями, принадлежности к распределенному/нераспределенному фонду недр и вопросам имущественного учета.

	Всего	По статусу (состоянию)			
		в консервации	ликвидировано	в неустановленном состоянии	в эксплуатации
2010 г.	92226	8448	37426	39151	7201
2011 г.	99754	10266	40327	41664	7497
2012 г.	100475	10365	40725	41799	7586
2013 г.	130744	10855	43011	69247	7631
2014 г.	131283	10981	43184	69442	7676
2015 г.	132481	11007	43392	70402	7680
2016 г.	133179	11013	43853	71018	7295
Структура скважин (2016 г.), %	100,0	8,3	32,9	53,3	5,5

Общий объем государственного фонда скважин¹², с учетом ревизии данных 2005 года и сокращения дублирующих сведений, проведенных в 2009-2016 годах, имеет тенденцию к росту.

Из 133179 скважин государственного фонда 27525, или 20,7 %, приходится на нераспределенный фонд недр, в том числе: 1211 - в консервации, 16683 - ликвидировано, 9631 - в неустановленном состоянии.

Анализ материалов по учету и мониторингу скважин, пробуренных за счет государственных средств, как объектов казны Российской Федерации позволяет выделить ряд нерешенных проблем.

1. Сведения о координатной привязке 9162 скважин в ИАС ФРС до настоящего времени отсутствуют (из них 632 продолжают числиться в эксплуатации)¹³, что не позволяет определенно отнести их к распределенному либо нераспределенному фонду недр. Однако по результатам проведенных в 2010-2015 годах работ по установлению координат устьев скважин ситуация значительно улучшена: если в 2009 году скважин без координат насчитывалось более 35 % от общего числа, то на конец 2015 года - 6,8 процента.

2. Приватизация скважин глубокого бурения, находящихся в пределах горных отводов или площадей, по которым выданы лицензии добываю-

¹² К государственному фонду скважин отнесены только геологоразведочные скважины, пробуренные за счет государственных средств до 2002 года, а также скважины параметрического бурения, бурящиеся до настоящего времени по заказам Роснедр и его территориальных органов за счет госбюджета в рамках регионального этапа геологоразведочных работ. Всего на территории Российской Федерации насчитывается от 1 до 1,5 млн скважин глубокого бурения на нефть и газ.

¹³ Здесь и далее, если не указано иное, использованы данные информационного геологического отчета о результатах и объемах работ, выполненных за 2015 год по объекту № 15.3-07/13 «Документальный мониторинг состояния фонда глубоких скважин на нефть и газ, пробуренных за счет государственных средств и находящихся на нераспределенном фонде недр (Российская Федерация)», выполненного в рамках государственного контракта от 3 февраля 2014 года № ОК-03-34/05 ОАО «НПЦ «Недра».

щим или иным предприятиям, и государственной сети наблюдательных скважин и пунктов наблюдения нефтяных и газовых фонтанов запрещена в соответствии с пунктом 2.1.43 Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 года № 2284.

При этом в соответствии с пунктами 1, 2 Положения о порядке реализации и использования скважин глубокого бурения на нефть и газ, пробуренных за счет средств государственного бюджета и числящихся на балансе государственных геологических предприятий, которое утверждено Госкомимуществом России 7 августа 1995 года, Роскомнедрами 27 марта 1995 года, Минтопэнерго России, Госгортехнадзором 11 апреля 1995 года, зарегистрировано в Минюсте России 25 сентября 1995 года № 953, при приватизации геологических предприятий скважины, находящиеся на лицензионных участках других пользователей, исключаются из перечня приватизируемого имущества, остальные скважины - приватизируются. Таким образом, при акционировании предприятий в большинстве случаев владельцы лицензий не получали ни права собственности, ни права пользования на ранее пробуренные скважины.

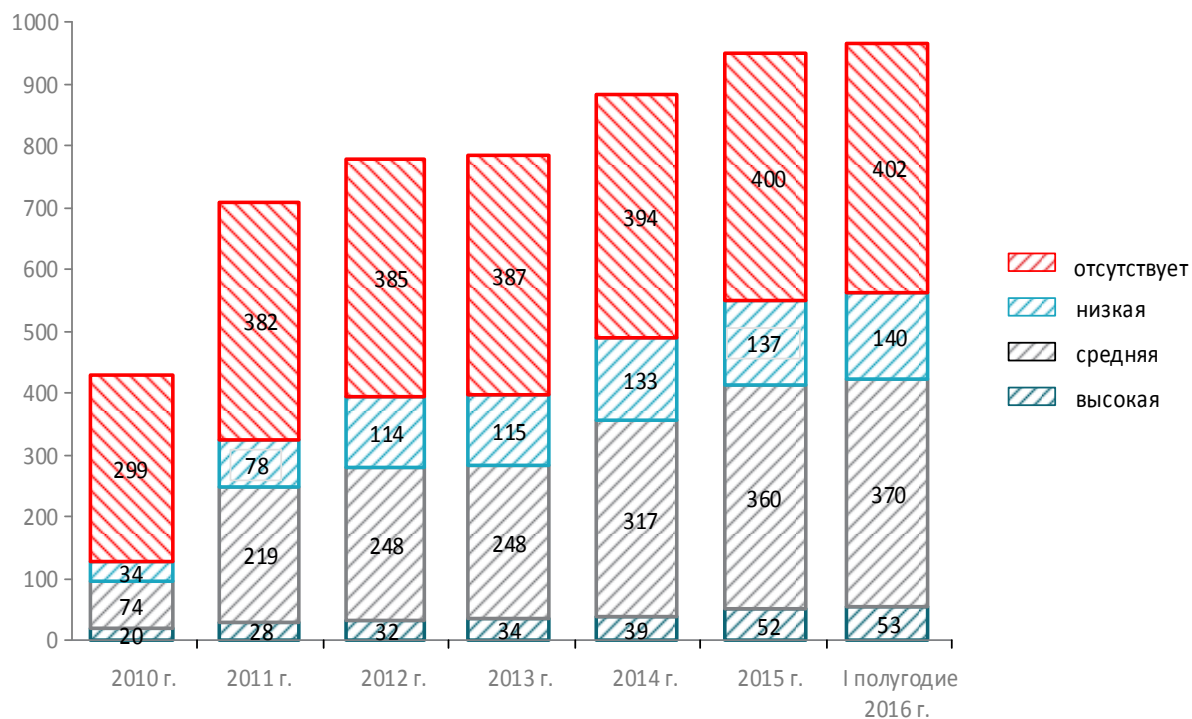
В отсутствие документации и балансодержателя скважины попадают в категорию бесхозных скважин, поскольку их отнесение к государственному фонду скважин не является однозначным решением.

Фонд бесхозных скважин (скважин, не имеющих балансодержателя) насчитывает 42166 скважин, из которых 16683 скважины находятся на нераспределенном фонде недр. Реальные масштабы проблемы бесхозных скважин существенно больше, поскольку в приводимых оценках не участвуют порядка 60 тыс. скважин, состояние которых не определено до настоящего времени.

Поскольку данные о собственниках и правообладателях скважин фрагментарны и не поддерживаются в актуальном состоянии, подтверждающая их первичная документация в большинстве случаев отсутствует, полнота и качество информации по имущественному учету не позволяют сделать полноценную оценку государственного фонда скважин.

3. Высока корреляция бесхозных скважин и скважин в неустановленном состоянии со скважинами, находящимися в аварийном состоянии: обнаружение таких объектов на местности, как правило, происходит по факту обнаружения поверхностных проявлений нефти, минерализованной воды

и газа. Распределение скважин нераспределенного фонда по степени опасности по результатам обследований отражено на диаграмме. Однако следует отметить, что в рассматриваемый период число обследованных скважин в 2016 году составило 965, или не превышало 1 % от общего количества.



Необходимо отметить, что в целях обеспечения экологической безопасности именно учет ликвидированных скважин является более актуальной проблемой, чем скважин, находящихся в консервации: из общего числа выявленных опасных скважин около 70 % числятся на момент обследования как ликвидированные.

В 2007-2015 годах Роснедрам было выделено на цели ликвидации опасных скважин 1653 млн рублей, что позволило в рамках государственных контрактов провести обследование 1876 потенциально экологически опасных скважин нераспределенного фонда недр, из которых были ликвидированы 177, представляющие наибольшую опасность.

В 2009-2016 годах работы по мониторингу скважин государственного фонда выполнены в рамках государственных контрактов Роснедр с ОАО «НПЦ «Недра» (ОАО «НПЦ «Недра» контролируется АО «Росгео») и АО «Росгео» на общую сумму 1200 млн рублей с ежегодным финансированием от 100 (2013 год) до 252,4 млн рублей (2016 год).

По мнению Минприроды России, действующее бюджетное законодательство предусматривает использование выделяемых Роснедрам лимитов

финансирования из средств федерального бюджета целевым назначением на осуществление расходов по инвентаризации фонда скважин, консервации и ликвидации горных выработок на нераспределенном фонде недр.

В настоящее время на нераспределенном фонде недр насчитывается 439 экологически опасных скважин, 1211 пребывают в длительной консервации. Сохранение ежегодного лимита финансирования работ на уровне 200 млн рублей позволит осуществить ежегодное обследование 150-200 и ликвидацию 15-20 экологически опасных скважин.

4. Из 8160 учтенных объектов государственной казны данной категории 8118 относились к скважинам разного вида и связанным с ними сооружениям. Из оставшихся 42 объектов часть может быть однозначно исключена из состава скважин (например, «бункер руды и породы», РНФИ П12290004565), часть после уточнения может быть отнесена к скважинам.

При этом в сопоставлении динамика ИАС ФРС и ИС «Казна» выглядит следующим образом:

	(единиц)			
	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
ИАС ФРС	130744	131283	132481	133179
ИС «Казна»	6962	6993	6947	8086

В 2017-2019 годах Роснедрами планируется продолжение работ по документальному мониторингу скважин нераспределенного фонда недр. В частности, по результатам взаимодействия с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти (Росимущество, Росреестр, Росприроднадзор, Ростехнадзор) планируется провести наполнение разделов «имущественного» блока ИАС ФРС.

При этом к субъектам мониторинга, помимо Роснедр и подведомственных организаций, отнесены другие федеральные органы и, в частности, Росимущество, Росреестр, которые, тем не менее, не входят в число зарегистрированных пользователей системы (174 на 1 декабря 2015 года).

В 2009-2016 годах работы по мониторингу скважин государственного фонда выполнены в рамках государственных контрактов Роснедр с ОАО «НПЦ «Недра» на общую сумму 162 млн рублей с ежегодным финансированием от 14 до 30 млн рублей. Объем финансирования, необходимый для реализации работ в этом направлении, предполагается на уровне 150 млн рублей на трехлетний период.

5. Из 11695 скважин, находящихся в хозяйственном обороте (скважин в эксплуатации и законсервированных скважин, из которых может быть

возобновлена добыча), 554 скважины имеют балансодержателя в лице ТУ Росимущества.

Законсервированные скважины (а в ряде случаев и ликвидированные) представляют интерес с позиций их потенциального вовлечения в хозяйственный оборот. Стоимость бурения нефтегазовой скважины и ее обустройства с целью эксплуатации может достигать 300-500 млн рублей в зависимости от региона, горно-геологических условий и глубины бурения, в то время как реконструкция и восстановление законсервированной скважины, как правило, не превышают 5-10 млн рублей (при удовлетворительном техническом состоянии).

Стратегия повторного использования скважин успешно себя оправдывает за рубежом, где предприятия малого бизнеса получают простаивающие скважины в долгосрочную концессию. Эксплуатация мало- и среднедебитных скважин, например, в США составляет больше половины добычи (при том, что средний дебит малодебитных скважин в 5-6 раз меньше российского).

На запрос о представлении информации об аренде скважин, составляющих казну Российской Федерации и расположенных на лицензионных участках, Минприроды России письмом от 6 июля 2016 года № 17-11-28/16156 сообщило, что вопросы текущего имущественного состояния составляющих казну объектов недвижимости, в том числе находящихся на распределенном фонде недр скважин, а также распоряжения указанными объектами, не входят в компетенцию Минприроды России, указанные вопросы находятся в компетенции Минэкономразвития России и Росимущества.

При этом, по мнению Минприроды России, скважины нераспределенного фонда недр, находящиеся в консервации (1211 скважин по состоянию на 22 июня 2016 года) и давшие при опробовании промышленные притоки нефти и газа, могут рассматриваться как первоочередные объекты для вовлечения в хозяйственный оборот в рамках процесса предоставления права пользования участками недр. Однако полевое обследование всего фонда скважин сдерживается ежегодным лимитом финансирования, поэтому в ИАС ФРС отсутствует раздел сведений о возможности использования (повторного использования) скважин нераспределенного фонда недр.

Вместе с тем по итогам проведенного ОАО «НПЦ «Недра» мониторинга фонда глубоких скважин на нефть и газ, пробуренных за счет государственных средств и находящихся на нераспределенном фонде недр, за 2015 год сделан вывод, что из числа законсервированных скважин около 300 скважин, давших промышленные притоки нефти и газа с дебитами от 10 до 200 куб. м/сут., могут быть предметом хозяйственного оборота.

6. В качестве вариантов решений по минимизации объектов недропользования соответствующая «дорожная карта» Приказа № 488 предусматривает их закрепление за ФГУП, ФГУ, федеральными органами исполнительной власти и консервацию / ликвидацию. При этом единая позиция Минприроды России, Росимущества и Роснедр по минимизации скважин в составе казны Российской Федерации не выработана.

По данным Росимущества, на 15 июня 2016 года 8160 объектов недропользования в составе имущества государственной казны по виду использования подразделялись следующим образом: закрепление на праве хозяйственного ведения - 302, закрепление на праве оперативного управления - 146, аренда - 475, безвозмездное пользование - 115, доверительное управление - 10, передача в муниципальную собственность - 50, передача в собственность субъекта Российской Федерации - 8, включение в план приватизации федерального имущества - 8, иное использование - 1666. В отношении 5380 объектов, главным образом скважин, вид использования не установлен.

Таким образом, несмотря на ведущуюся с 2005 года работу во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 31 октября 2005 года № Пр-1794 по инвентаризации скважин, пробуренных за счет государственного бюджета, сведения об объектах недропользования, содержащиеся в ИАС ФРС и ИС «Казна», не синхронизированы, межведомственное взаимодействие по учету указанной категории объектов казны Российской Федерации не организовано, полноценный мониторинг их состояния с целями как обеспечения экологической безопасности, так и вовлечения в хозяйственный оборот, не обеспечен.

Решение указанных проблем велось по нескольким направлениям.

В 2005-2010 годах в рамках заседаний межведомственной рабочей группы по совершенствованию нормативно-правового обеспечения использования скважин, пробуренных за счет средств федерального бюджета, созданной совместным приказом Минприроды России и Минэкономразвития России от 3 февраля 2009 года № 19/33 (протоколы от 1 октября 2009 года № 15-Д07, от 14 декабря 2009 года № 02-16/242-пр, от 20 сентября 2010 года № 11-17/76-пр) были выработаны следующие решения:

1. Решение задачи оформления прав собственности Российской Федерации на государственные законсервированные скважины на нефть и газ одним из трех способов:

- в общем порядке, что потребует не менее 10,5 млрд рублей (с учетом имеющейся на тот момент информации о составе государственного фонда

скважин - 51337 скважин) или около 2 млрд рублей - в случае оформления прав только на законсервированные скважины;

- в упрощенном порядке, то есть без формирования земельного участка и проведения полного объема кадастровых работ (скважина идентифицируется по географическим координатам устья), что позволит в 5-10 раз снизить затраты федерального бюджета;

- в особом порядке, по аналогии с такими видами недвижимого имущества, как воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания, космические объекты.

2. Исключение ликвидированных скважин из состава объектов недвижимого имущества, определив их как объекты опасности.

3. Механизм решения проблем безопасности и использования ликвидированных и государственных законсервированных скважин:

- на распределенном фонде недр путем возложения ответственности (закрепляется в лицензии) и соответствующих затрат на недропользователя, которому передаются скважины и техническая документация по ним;

- на нераспределенном фонде недр путем создания специализированного федерального автономного учреждения, подведомственного Роснедрам и обеспечивающего безопасность ликвидированных, государственных законсервированных скважин на нефть и газ (передаются на баланс) и оценку целесообразности их использования. В зависимости от технического состояния и результатов экономической оценки целесообразности использования законсервированных государственных скважин на нефть и газ они либо ликвидируются, либо передаются в собственность пользователю недр при лицензировании участка недр, на котором данные скважины расположены.

В 2011-2012 годах взаимодействие заинтересованных федеральных органов исполнительной власти главным образом связано с итогами судебного разбирательства в отношении аварийных скважин Астраханского газоконденсатного месторождения (далее - АГКМ): решением Советского районного суда г. Астрахани от 28 октября 2010 года удовлетворены требования прокуратуры Астраханской области о признании бездействия ТУ Росимущества в Астраханской области по невключению в реестр государственной собственности поисково-разведочных скважин №№ 12, 40, 53, 73, по неорганизации работ по надлежащей ликвидации указанных скважин, по неприведению поисково-разведочных скважин в состояние, соответствующее действующему законодательству, незаконным и обязанности его совершить соответствующе-

щие действия, а также зарегистрировать скважины №№ 12, 16, 17, 37, 40, 42, 43, 45, 47, 48, 53, 73 в реестре опасных производственных объектов¹⁴.

Согласно законодательству основанием регистрации опасных производственных объектов является заявление эксплуатирующей их организации, которой ТУ Росимущества не является¹⁵.

По информации ОАО «НПЦ «Недра»¹⁶, завершенная строительством в 1986 году скважина № 42 находится в консервации, остальные ликвидированы. С 2011 года экологически опасные нефте-, газо-, водопроявления обнаружены не были, состояние наземного (устьевого) оборудования признано удовлетворительным и опасений не вызывает.

Во исполнение поручения Правительства Российской Федерации от 8 февраля 2012 года № ИС-П9-71 Роснедра письмом от 29 февраля 2012 года № ПС-06031/1888 направило в ООО «Газпром добыча Астрахань» на согласование дополнение к лицензии, обязывающее принять на контроль расположенный в границах лицензионного участка фонд скважин с устранением выявленных нарушений и приведением скважин в надлежащее техническое состояние за счет собственных финансовых средств. Обществом отказано в согласовании данного дополнения.

Письмом от 9 ноября 2012 года № 74/2-288-2012 в адрес Минприроды России Генеральная прокуратура Российской Федерации указала, что предусмотренные Законом о недрах обязанности по ликвидации горных выработок и буровых скважин, не подлежащих использованию, возложены на пользователей недр, и обеспечение указанных требований органами Росимущества, не обладающими квалифицированными специалистами в сфере недропользования и промышленной безопасности и не наделенными необходимыми финансовыми ресурсами, является вынужденной

¹⁴ Определением Верховного Суда Российской Федерации от 8 июня 2011 года отказано в передаче надзорной жалобы ТУ Росимущества в Астраханской области для рассмотрения в Судебную коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации. Определениями Советского районного суда г. Астрахани от 6 февраля 2012 года, 13 января 2015 года и от 7 апреля 2015 года ТУ отказано в отсрочке исполнения судебного акта. Возбуждено исполнительное производство от 10 февраля 2011 года № 1279/11/17/30. Решением Арбитражного суда Волгоградской области от 20 августа 2012 года по делу № А12-15521/2012 ТУ Росимущества в Астраханской области отказано в удовлетворении требований о признании незаконным отказа Нижне-Волжского управления Ростехнадзора по внесению скважин в реестр опасных производственных объектов.

¹⁵ Письма Нижне-Волжского управления Ростехнадзора от 1 ноября 2011 года № 04/968-11, Ростехнадзора от 11 ноября 2011 года № 00-06-04/3723, от 18 сентября 2015 года № 00-02-04/709.

¹⁶ Письмо ОАО «НПЦ «Недра» от 7 июля 2014 года № 06.2489 в составе приложения 8 к информационному геологическому отчету о результатах и объемах работ, выполненных за 2014 год по объекту № 15.3-07/13 «Документальный мониторинг состояния фонда глубоких скважин на нефть и газ, пробуренных за счет государственных средств и находящихся на нераспределенном фонде недр (Российская Федерация)», выполненному в рамках государственного контракта от 3 февраля 2014 года № ОК-03-34/05.

мерой. Генеральной прокуратурой предложено принять дополнительные меры по совершенствованию законодательства путем подготовки:

- предложений по внесению изменений в статью 26 Закона о недрах, определяющих порядок консервации и ликвидации скважин, пробуренных за счет государства и переданных в собственность или пользование;

- нормативных правовых актов, возлагающих обязанность по организации данной работы на конкретные органы государственной власти и определяющих порядок бюджетного финансирования на эти цели.

До настоящего времени попытки понуждения ООО «Газпром добыча Астрахань» к выполнению требований Закона о недрах не имеют результата:

- по итогам проведенной Генеральной прокуратурой Российской Федерации проверки по факту неисполнения органами Росимущества судебного решения о приведении поисково-разведочных скважин в соответствие с требованиями законодательства письмом от 24 апреля 2013 года № 1-ГП-51-2013 направлено обращение на имя Председателя Правительства Российской Федерации, в котором, в частности, отмечено, что вопреки установленным функциям Минприроды России меры по решению проблемы обеспечения безопасности указанных скважин не принимаются, в связи с чем предложено поручить Минэкономразвития России, Минприроды России, Минфину России и Ростехнадзору решить вопрос о выделении необходимого финансирования, а также активизировать работу по подготовке нормативных правовых актов, определяющих порядок консервации и ликвидации скважин государственного фонда недр и не переданных недропользователям. Соответствующее поручение дано Правительством Российской Федерации 15 мая 2013 года № АД-П9-320;

- в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 11 июля 2013 года № АД-П9-4887 совместными письмами Министра природных ресурсов Российской Федерации С.Е. Донского и заместителя Министра экономического развития Российской Федерации - руководителя Росимущества О.К. Дергуновой (письма от 19 июля 2013 года № 01-11-47/13603, 22 июля 2013 года № ОД-07/33032) ОАО «Газпром» было предложено организовать проведение работ по приведению скважин в соответствие с требованиями о промышленной безопасности;

- в соответствии с пунктом 14 протокола совещания у Председателя Правительства Российской Федерации от 2 октября 2013 года № ДМ-П9-70пр Минэкономразвития России, Минприроды России и ОАО «Газпром» поручено представить предложения по имущественному закреплению законсервированных скважин АГКМ и поддержанию их в безопасном состоянии;

- в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 9 октября 2013 года № АД-П9-7209 Минприроды России, Минэкономразвития России, ОАО «Газпром» поручено изыскать механизмы финансового обеспечения проведения работ по ликвидации аварийного фонда скважин АГКМ;

- протоколом совещания у Министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации С.Е. Донского от 11 февраля 2014 года № 01-15/21-пр ОАО «Газпром» поручено представить конкретные предложения по механизму финансового обеспечения проведения работ по ликвидации аварийных скважин АГКМ, Минэкономразвития России и Росимуществу предложено принять необходимые меры по передаче указанных аварийных скважин недропользователю;

- в соответствии с протоколом совещания у заместителя Министра экономического развития Российской Федерации - руководителя Росимущества О.К. Дергуновой от 9 июля 2014 года № 367 ОАО «Газпром» поручено подготовить план проведения работ по мониторингу, проектно-сметную документацию по ликвидации скважин с указанием затрат и направить предложения о заключении договора аренды либо договора безвозмездного пользования скважинами. Представленная ОАО «Газпром» программа стоимостью 6524308 тыс. рублей без НДС рассчитана на 10 лет и не включает расходы на санацию, разработку проектной документации и собственно ликвидацию скважин;

- протоколом совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.Г. Хлопонина от 6 октября 2014 года № АХ-П9-20пр ОАО «Газпром» поручено направить конкретные предложения о заключении либо договора аренды, либо договора безвозмездного пользования скважинами, разработать программу поддержания в безопасном состоянии скважин АГКМ;

- во исполнение поручения Правительства Российской Федерации от 29 января 2015 года № АХ-П9-480 Минфином России письмом от 4 февраля 2015 года № 03-03-05/4528 предложено два варианта решения вопроса - заключение возмездного договора по выполнению работ, связанных с обеспечением безопасности аварийных скважин, и заключение договора о передаче аварийных скважин, расположенных в границах лицензионного участка, в безвозмездное пользование. В обоих случаях соответствующие затраты признаются расходами, учитываемыми при определении налогооблагаемой базы налога на прибыль организаций;

- ОАО «Газпром» сообщило (письма от 15 января 2015 года № 01-8, от 17 апреля 2015 года № 03/07-2010) о неприемлемости заключения как договора аренды геологоразведочных скважин, так и договора безвозмездного пользования скважинами для целей их ликвидации, предложив выполнение работ по договору возмездного оказания услуг, который также не был представлен, а также предложено рассмотреть возможность разработки федеральной целевой программы, в том числе с привлечением средств Фонда национального благосостояния;

- согласно докладу Минприроды России в Правительство Российской Федерации (письмо от 27 июля 2016 года № 17-11-09/14952) в отсутствие законодательно определенного механизма передачи скважин, находящихся в казне государства, между Росимуществом и ПАО «Газпром» до сих пор не решен вопрос договорных отношений, позволяющих недропользователю осуществлять мониторинг состояния и поэтапной ликвидации скважин АГКМ. Росимущество видит решение данного вопроса в необходимости включения обязательств по мониторингу и ликвидации бесхозных скважин в лицензию при ее продлении недропользователям, однако существующее законодательство о недрах допускает такую возможность при взаимном согласии сторон. Предложено Минэкономразвития России утвердить положение о порядке учета, контроля, совершения сделок и использования скважин на нефть и газ, пробуренных за счет государственных средств.

По итогам рассмотрения доклада Правительством Российской Федерации поручено Минприроды России в срок до 1 ноября 2016 года подготовить и внести в Правительство Российской Федерации проект федерального закона, закрепляющего порядок передачи пользователям недр ранее пробуренных скважин, находящихся на участке недр, предоставленном в пользование.

Согласно статье 22 Закона о недрах к числу основных обязанностей пользователей недр, в том числе, отнесены:

- обеспечение сохранности разведочных горных выработок и буровых скважин, которые могут быть использованы при разработке месторождений и (или) в иных хозяйственных целях; ликвидации в установленном порядке горных выработок и буровых скважин, не подлежащих использованию;

- обеспечение безопасности горных выработок, буровых скважин и иных связанных с использованием недрами сооружений, расположенных в границах предоставленного в пользование участка недр. Данная норма введена Федеральным законом от 28 декабря 2013 года № 408-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и признании утратившим силу подпункта 3.6 пункта 3 Положения о порядке лицензирования

пользования недрами, утвержденного Постановлением Верховного Совета Российской Федерации «О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами».

До введения последней нормы Закона о недрах, как указано выше, именно этот пробел в законодательстве рассматривался Минприроды России как препятствующий возложению обязанности по обеспечению безопасности всех скважин, расположенных в границах лицензионного участка, вне зависимости от их собственников, на недропользователя. Тем не менее, по мнению Минприроды России (письмо от 6 июля 2016 года № 17-11-28/16156), необходимы правовые основания, позволяющие передать пробуренные за счет государственных средств скважины в собственность владельца лицензии для осуществления мониторинга и их последующей ликвидации за счет его собственных средств.

Минприроды России подготовлен законопроект (письмом от 30 июня 2016 года № 17-11-53/15472 законопроект направлен на согласование в Минфин России, Минэкономразвития России, Роснедра и Росимущество), которым предлагается установить, что скважины, созданные для осуществления геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых, находящиеся в собственности Российской Федерации или субъекта Российской Федерации и расположенные в границах участка недр, предоставленного в пользование, передаются пользователю недр в аренду - если в соответствии с техническим проектом и иной проектной документацией на выполнение работ, связанных с использованием недрами, предусмотрено использование подлежащих передаче пользователю недр скважин при проведении работ на участке недр либо в безвозмездное пользование - если такое использование не предусмотрено.

Порядок передачи пользователям недр скважин в аренду или безвозмездное пользование должен устанавливаться Правительством Российской Федерации.

Учитывая, что подготовка проектной документации согласно пунктам 3, 5, 6 Положения о подготовке, согласовании и утверждении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2010 года № 118, осуществляется пользователем недр на основании технического задания на проектирование, разработанного и утвержденного пользователем недр, и имеющейся геологической и иной

информации о недрах, и подлежит согласованию комиссией, создаваемой Роснедрами с представителями Минприроды России, Роснедр, Росприроднадзора, Ростехнадзора, в отсутствие заинтересованности недропользователя, участия представителей собственника, исчерпывающей информации о скважинах государственного фонда недр в границах лицензионного участка, проектируемые нормы могут не достичь требуемого эффекта (по аналогии с изменениями, внесенными в статью 22 Закона о недрах Федеральным законом от 28 декабря 2013 года № 408-ФЗ).

Следует также отметить, что Минприроды России на основании поручения Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2011 года № СИ-П9-8912 подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности пользователей недр по созданию ликвидационных фондов», реализация которого, по мнению Министерства, позволит недропользователям постепенно накопить средства и выполнить обязательства, возложенные на него действующим законодательством, по консервации и ликвидации горных выработок и скважин.

По мотивам введения до 1 января 2019 года моратория в отношении неналоговых платежей предпринимателей Минприроды России приостановлена работа над указанным законопроектом (протоколы совещаний в Правительстве Российской Федерации от 1 июня 2015 года № ДМ-П13-48, от 19 мая 2015 года № ИШ-П13-42пр). Между тем механизм создания ликвидационных фондов не позволяет отнести отчисления на их формирование к неналоговым платежам недропользователей.

Вопросы дополнительного финансового обеспечения Росимущества в 2014-2016 годах в целях обеспечения ликвидации аварийных скважин АГКМ (по предварительным расчетам, до 6 млрд рублей) рассматривались на заседаниях Рабочей группы Правительственной комиссии по бюджетным проектировкам на очередной финансовый год и плановый период и были отклонены (протоколы от 29 августа 2013 года № 1, от 27 августа 2014 года № 1, от 28 августа 2015 года № 1).

По мнению Минфина России (письма в Росимущество от 27 ноября 2015 года № 14-01-07/68976, в Минэкономразвития России от 11 ноября 2015 года №14-01-07/00399), расходы по соблюдению стандартов (норм, правил), регламентирующих условия охраны недр, а также ликвидации аварийных скважин должны быть осуществлены за счет собственных средств ООО «Газпром добыча Астрахань», поскольку скважины, составляющие имущество казны Российской Федерации, расположены в преде-

лах участка недр, лицензия на использование которого выдана ООО «Газпром добыча Астрахань», и относятся к распределенному фонду недр.

Следует отметить, что на основании судебного решения Ханты-Мансийского районного суда от 17 марта 2014 года по делу № 33-2774/2014, подтвержденного определением Суда Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 1 июля 2014 года, ТУ Росимущества в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре обязано в срок до 31 декабря 2018 года провести обследование состояния 929 нефтяных скважин глубокого бурения, являющихся собственностью Российской Федерации, с целью выявления состояния скважин, наличия признаков аварийности для последующего проведения работ по приведению объектов в безопасное состояние. Проведение указанных работ оценивается в сумму 65 млн рублей. Учитывая, что в 2015 году ТУ Росимущества в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре выделено на данные цели 15 млн рублей, дополнительно требуется финансирование в размере не менее 50 млн рублей.

Категория № 6 «Объекты транспортной инфраструктуры и связи»

С 1 января 2013 года общее количество объектов транспортной инфраструктуры и связи увеличилось на 1504 объекта, или на 24 %, и составило 7828 объектов. При этом резкое увеличение в течение I полугодия 2016 года (на 1914 объектов, или на 32 %) объясняется осуществленной корректировкой состава объектов категории «Административные здания, строения, сооружения».

Согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 4 декабря 2014 года № 2464-р в федеральную собственность¹⁷ в декабре 2014 года от ОАО «РЖД» по договору мены поступила автомобильная составляющая совмещенной (автомобильной и железнодорожной) дороги Адлер - горноклиматический курорт «Альпика - Сервис» (рыночной стоимостью 93,319 млрд рублей). В свою очередь, передано ОАО «РЖД» 227 созданных в рамках инвестиционных проектов объектов государственной казны на общую сумму 24,177 млрд рублей в Хабаровском крае, в Республике Татарстан, в Тульской области.

При этом более полутора лет не согласован перечень объектов федерального имущества, предлагаемых к внесению в уставный капитал общества «вторым траншем» (письмо ОАО «РЖД» от 27 марта 2015 года № исх-4735). Указанный перечень поручениями Росимущества от 16 ап-

¹⁷ Распоряжением ТУ Росимущества в Краснодарском крае от 31 декабря 2014 года № 889-р переданное имущество закреплено на праве оперативного управления за ФКУ «Управление федеральных автомобильных дорог «Черноморье» Федерального дорожного агентства».

реля 2015 года № ИБ-07/15104, от 9 февраля 2016 № ИБ-07/4684 передан ТУ Росимущества.

Количество обремененных объектов транспортной инфраструктуры и связи на 15 июня 2016 года составляет 125 единиц. ТУ Росимущества не приняты решения о целевой функции (виде использования) в отношении 4620 объектов, или 59 %. При этом по остальным объектам основным видом использования определена передача в доверительное управление (по 1774 объектам).

Количество объектов, подлежащих приватизации, представляется необоснованно низким (283 объекта).

Категория № 7 «Объекты культурного наследия»

С 1 января 2013 года общее количество ОКН увеличилось на 872 объекта, или на 14 %, и составило 7002 объекта. Увеличение количества объектов объясняется Росимуществом их ограничением в обороте.

Кроме того, объекты культуры, ритуального и религиозного назначения поступают в государственную казну в рамках процедур разграничения, судебных решений. В результате процедуры разграничения, осуществлявшейся с 2008 по 2014 год, в собственность Российской Федерации поступило 619 объектов, в собственность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований - 1123. К концу 2015 года количество зарегистрированных ОКН, прошедших процедуру разграничения, увеличилось до 438, что составило 70 % от общего их количества.

Сокращению объектов религиозного назначения препятствует нежелание религиозных организаций инициировать передачу в собственность используемых объектов религиозного назначения в соответствии с нормами Федерального закона от 30 ноября 2010 года № 327-ФЗ «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности».

При этом за 2015 год от религиозных организаций поступило 305 заявлений, по итогам рассмотрения которых принято решение о передаче 137 объектов религиозного назначения в собственность соответствующим религиозным организациям.

Приказом № 488 не предусматриваются конкретные мероприятия, реализуемые Росимуществом на основании поручения Правительства Российской Федерации от 20 июля 2012 года № ИШ-П44-4173 по передаче в оперативное управление ФГБУК «АУПИК» ОКН федерального значения.

При этом по итогам 2015 года за ФГБУК «АУПИК» закреплено в общем количестве 109 ОКН, или порядка 2 процентов.

В связи с изменениями, внесенными в Федеральный закон от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» в 2014 году, у Росимущества возникла необходимость оформления охранных обязательств в отношении ОКН, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, находящихся в государственной казне и не переданных в безвозмездное пользование. Охранные обязательства в отношении данных ОКН Росимуществом не подготавливались и не утверждались в связи с отсутствием необходимого финансирования.

По итогам проведенного в 2015 году мониторинга по осуществлению работ на ОКН (реставрация, ремонт и т.п.) (контрольное событие 1.3.13.14 плана-графика реализации мероприятий Госпрограммы) Росимуществом сформирована потребность в сумме 13211,93 млн рублей (324 объекта).

Количество обремененных ОКН на 15 июня 2016 года составляет 258 единиц. При этом целевая функция (вид использования) не установлен в отношении 3770 объектов, или 53,8 процента.

Несмотря на внесение в 2015 году (Федеральный закон от 22 октября 2014 года № 315-ФЗ (ред. от 13 июля 2015 года) изменений в Федеральный закон от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»), позволяющих продавать ОКН на конкурсе и учитывать стоимость восстановления объекта при определении размера начальной цены торгов, соответствующая работа практически не начата: на 15 июня 2016 года планируется приватизация лишь 79 объектов (порядка 1 процента).

Категория № 8 «Объекты социальной сферы»

С 1 января 2013 года общее количество объектов социальной сферы уменьшилось с 2755 до 2142 объектов, или на 22 %. Уменьшение объектов социальной сферы в основном связано с передачей имущества на иной уровень публичной собственности.

Работа по оптимизации объектов социальной сферы проводилась в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации от 26 июля 2006 года № Пр-1265 и Правительства Российской Федерации от 21 января 2008 года № ДМ-П45-272 об обеспечении целевого использования находящихся в федеральной собственности зданий, предназначенных для разме-

щения учреждений дошкольного образования, и распоряжением Минэкономразвития России от 24 марта 2008 года № 6Р-ЭН «О мерах, направленных на обеспечение целевого использования находящихся в федеральной собственности зданий, предназначенных для размещения учреждений дошкольного образования».

Во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 12 апреля 2007 года № Пр-599 в собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность передавались объекты, предназначенные для организации детского отдыха.

Итоговые сводные результаты данной работы в Росимуществе отсутствуют.

Из 2142 объектов не установлен вид использования в отношении 940 объектов, или 44 % (включая «иное использование»), при этом значительное количество объектов (410 единиц, или 19 %) предлагается сохранить в федеральной собственности (передача в аренду, в безвозмездное пользование, в доверительное управление). Планируется включение в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества 144 объектов (7 процентов).

Категория № 9 «Объекты производственного назначения»

За период с 1 января 2013 года по 15 июня 2016 года общее количество объектов данной категории (далее - производственные объекты) увеличилось на 2577 единиц, или в 2,5 раза, в результате приватизации ФГУП, завершения процедур банкротства федеральных организаций.

Основным проблемным вопросом категории являются объекты, представляющие потенциальную опасность, в том числе экологическую, к которым, прежде всего, относятся объекты прекративших деятельность предприятий химической промышленности, находящиеся в неудовлетворительном техническом состоянии.

Несмотря на запланированное завершение до 30 сентября 2014 года инвентаризации потенциально опасных объектов и их закрепление до 30 декабря 2014 года за организациями, подведомственными отраслевым органам власти, включая Минпромторг России (в случае утверждения постановления Правительства Российской Федерации «О мерах по обеспечению содержания и сохранности потенциально опасных объектов государственной казны Российской Федерации»), оба контрольных события не были реализованы.

В частности, разработанный Росимуществом в 2014 году проект постановления Правительства Российской Федерации согласован Минобороны России, но не был поддержан Минпромторгом России и Минфином России.

Направленный с целью определения возможности закрепления объектов за потенциальными балансодержателями в отраслевые ведомства и субъекты Российской Федерации перечень потенциально опасных объектов содержал 866 объектов, из которых 770 (88,9 %) планировалось закрепить за организациями Минпромторга России. Согласие на закрепление 5 объектов за ФГУП «Инженерно-технический центр Министерства обороны Российской Федерации» поступило от Минобороны России, при этом объекты до настоящего времени за предприятием не закреплены.

Возражения в основном мотивированы отсутствием средств на содержание в отношении гидротехнических сооружений и неиспользованием объектов.

Мероприятия по охране промышленных объектов государственной казны за счет средств федерального бюджета осуществляются только в отношении промышленной площадки ОАО «Алтайский Химпром» и имущественного комплекса ОАО «Полиэкс».

Документы, подтверждающие необходимость охраны, в центральном аппарате Росимущества отсутствуют. Между тем часть объектов находится на охраняемой территории ОАО «Алтайский Химпром», на которой осуществляется пропускной режим. Кроме того, на указанной площадке находятся муниципальные объекты недвижимости.

ТУ Росимущества в Алтайском крае заключены государственные контракты на охрану с единственным поставщиком - ФГУП «Ведомственная охрана объектов промышленности Российской Федерации», подведомственным Минпромторгу России. Расходы федерального бюджета на охранные услуги с 2014 года выросли с 35695,1 тыс. рублей до 46585,0 тыс. рублей (план 2016 года), или на 30,5 процента.

Охраняемое имущество	2014 г.		2015 г.		I полугодие 2016 г.	
	затраты, тыс. руб.	количество объектов, ед.	затраты, тыс. руб.	количество объектов, ед.	затраты, тыс. руб.	количество объектов, ед.
Алтайский край, г. Бийск, промзона (территория ОАО «Полиэкс»)	16645,2	102-101	16595,5	101	14853,3	101
Алтайский край, г. Яровое, Предзаводская пл., 2 (территория ОАО «Алтайхимпром»)	11097,9	193-163	13625,0	90	13607,0	90
Алтайский край, г. Яровое (территория ОАО «Алтайхимпром», объект «Г»)	7952,0	1	8906,2	1	8906,2	1
Итого	35695,1	-	39126,7	-	37366,5	-

В нарушение статьи 34 и части 1 статьи 94 Федерального закона № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Феде-

ральный закон № 44-ФЗ) государственные контракты на охрану объектов государственной казны¹⁸ предусматривали условия о распространении договора на отношения, возникшие до момента его заключения.

В 2014 году один производственный объект (здание 101/2, г. Бийск, промзона (территория ОАО «Полиэкс») утилизирован на основании государственного контракта ТУ Росимущества в Алтайском крае от 21 апреля 2014 года № 10, заключенного с единственным поставщиком - ООО «СибирьЭнергоРесурс». Стоимость работ составила 25170,0 тыс. рублей. При этом ни указанный контракт, ни учетные сведения об объекте Росимущества не содержат физических характеристик строения, что не позволяет проверить действительные объемы работ.

Учитывая, что надлежащее обоснование невозможности использования иных способов определения поставщика отсутствует, ТУ Росимущества в Алтайском крае нарушило требования пункта 5 статьи 24 Федерального закона № 44-ФЗ в части нарушения выбора способа определения поставщика путем закупки работ, услуг у единственного исполнителя.

В государственных контрактах отсутствовали обязательные условия об ответственности заказчика и поставщика (подрядчика, исполнителя) за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных контрактом, что является нарушением части 4 статьи 34 Федерального закона № 44-ФЗ.

В нарушение пункта 11 постановления Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2013 года № 1213 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» и пункта 12 постановления Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2014 года № 1563 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» ТУ Росимущества в Алтайском крае приняты бюджетные обязательства на 2014 год в размере 5000,99 тыс. рублей и на 2015 год в размере 3371,6 тыс. рублей, возникшие из государственных контрактов, заключенных 26 декабря 2014 года и 28 декабря 2015 года, соответственно (т.е. после 1 декабря 2014 года и 1 декабря 2015 года), срок выполнения работ по которым составил более одного месяца.

¹⁸ От 21 января 2014 года № 3 (действовал с 1 января по 31 декабря 2014 года), от 8 сентября 2014 года № 23 (с 1 июня по 31 декабря 2014 года), от 4 февраля 2015 года № 2 (с 1 января по 31 декабря 2015 года), от 3 марта 2016 года № 9 (действует с 1 января 2016 года), от 21 января 2014 года № 2 (с 1 января по 31 декабря 2014 года), от 4 февраля 2015 года № 3 (с 1 января по 31 декабря 2015 года), от 3 марта 2016 года № 8 (с 1 января по 31 декабря 2016 года).

В результате банкротства ОАО «Забайкальский горно-обогатительный комбинат» в государственную казну из частной собственности поступили опасные радиоактивные отходы и высокоядовитые химические вещества, для которых установлен специальный режим обращения. Утилизация радиоактивных отходов планируется в рамках федеральной целевой программы «Обеспечение ядерной и радиационной безопасности на 2016-2020 годы и на период до 2030 года» с 2018 года. До утилизации необходимы услуги подведомственных Госкорпорации «Росатом» специализированных организаций ФГУП «РосРАО» и ФГУП «Радон» по сортировке, переработке, кондиционированию, перевозке и хранению радиоактивных отходов до указанной даты в размере ориентировочно 56600,6 тыс. рублей. Вопрос хранения и утилизации химических веществ не решен.

На 15 июня 2016 года количество обремененных производственных объектов составляет 158 единиц. Целевая функция (вид использования) не определена для 2041 объекта, или 47,1 процента.

Категория № 10 «Объекты воздушного и водного транспорта»

За период с 1 января 2013 года по 15 июня 2016 года общее количество объектов воздушного и водного транспорта уменьшилось с 1102 до 1028 объектов, или на 7 процентов.

При этом к категории, помимо 713 объектов воздушного транспорта и 160 объектов водного транспорта, отнесены 140 нетипизированных объектов, 13 зданий, сооружений (в т.ч. воздушные линии электропередач и связи, створные знаки, сооружения ледников с подсобными зданиями), 2 объекта движимого имущества стоимостью более 500 тыс. рублей. Также в числе объектов водного транспорта указан «Самолет Як-52».

К числу основных проблем, связанных с содержанием объектов воздушного и водного транспорта, относится вопрос финансирования хранения конфискованных морских судов под флагом иностранных государств до момента их продажи или утилизации.

В соответствии с пунктом 4 статьи 54 Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» такие суда подлежат продаже на аукционах или могут быть утилизированы (если не были проданы). Между тем до аукциона необходимо зарегистрировать права собственности Российской Федерации. Осуществление процедуры регистрации прав собственности на суда без исключения из соответствующего реестра иностранных государств не представляется возможным (процесс исключения морских судов, конфиско-

ванных в судебном порядке, из иностранных реестров морских судов, осуществляемый путем взаимодействия с МИДом России, является длительным).

До решения вопроса в соответствии с письмом Минфина России от 26 июля 2013 года № 14-01-07/29882 планировалось осуществлять оплату хранения судов по исполнительным листам после принятия решений судов. Вместе с тем дополнительные средства на оплату исполнительных листов в необходимом объеме не выделяются, что приводит к блокированию счетов ТУ Росимущества¹⁹.

Оценочно годовая потребность Росимущества в средствах федерального бюджета на хранение судов составляет около 170 млн рублей (для 67 судов из расчета 7,0 тыс. рублей в сутки).

При этом отмечается рост численности конфискованных судов в составе государственной казны: 56 судов - на 1 января 2014 года, 67 - на 1 января 2015 года, 74 - на 28 июля 2016 года.

По состоянию на 28 июля 2016 года зарегистрировано 19 конфискованных морских судов под флагом Российской Федерации.

В целях решения проблемы в 2015-2016 годах Минэкономразвития России разработаны проекты нормативных правовых актов, направленных на совершенствование процедуры распоряжения конфискованными морскими судами, в том числе утилизации объектов без предварительного проведения аукционов по их продаже (проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части распоряжения безвозмездно изъятыми или конфискованными судами, которые использовались при незаконной добыче (вылове) водных биологических ресурсов» и проект постановления Правительства Российской Федерации «О порядке распоряжения безвозмездно изъятыми или конфискованными судами, которые использовались при незаконной добыче (вылове) водных биологических ресурсов»).

Продолжается работа по исключению из реестра зарубежных государств вновь поступающих конфискованных в судебном порядке морских судов с учетом применения абзаца 3 пункта 2 статьи 37 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации, позволяющего сократить сроки регистрации прав Российской Федерации на морские судна.

¹⁹ ТУ Росимущества в Камчатском крае оплачено 149931,6 тыс. рублей ЗАО «Петропавловск-Камчатский судоремонтный завод», ООО «РосМорСпецСервис», ООО «Судоремонтное предприятие «Гроско», ООО «Судоремонтно-лизинговая компания «Причал», ООО «СпецМорТрансСервис», ООО «РосМорСервис», ТУ Росимущества в Приморском крае оплачено 22926,9 тыс. рублей ИП Воробьев В.Н., ООО «СЕНК ДВ»; ТУ Росимущества в Сахалинской области оплачено 17162,9 тыс. рублей ООО «Сахалинская логистическая компания».

Одним из вариантов действий по минимизации объектов данной категории из числа предусмотренных Приказом № 488 является взаимодействие с ДОСААФ России. На основании пункта 3 постановления Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2009 года № 973 федеральным органам исполнительной власти надлежит обеспечить совместно с Росимуществом предоставление ДОСААФ России имущества, относящегося к федеральной собственности, для выполнения государственных задач. Федеральное имущество предоставляется ДОСААФ России на основании договоров безвозмездного пользования и юридически не выбывает из казны Российской Федерации. Таким образом, указанный вариант действий не является способом минимизации объектов казны Российской Федерации, но частично решает проблему обеспечения сохранности.

Целевая функция (вид использования) не определена в отношении 411 из 1028 объектов, или 40,0 %, из них в отношении 72 объектов водного транспорта. Кроме того, в отношении 27 установлен вид «иное использование».

Категория № 11 «Гидротехнические сооружения»

За период с 1 января 2013 года по 15 июня 2016 года общее количество гидротехнических сооружений увеличилось с 739 до 1078 объектов, или на 46 %, что связано с приватизацией ФГУП и банкротством федеральных организаций, влекущим передачу ограниченного в обороте имущества в казну.

Согласно годовому отчету о ходе реализации и оценке эффективности Госпрограммы за 2015 год Росимуществом реализовано контрольное событие 1.3.12.4 по закреплению гидротехнических объектов за соответствующими отраслевыми организациями. Вместе с тем Росрыболовство письмом от 5 мая 2015 года № 25.22-ИР/У09 выразило заинтересованность в закреплении за подведомственными организациями только 50 из 598 объектов (8,3 %), предложенных Росимуществом. При этом мероприятия по закреплению указанных объектов не завершены.

Согласно положениям части 2 статьи 26.11 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и части 23 статьи 14 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» организация и осуществление мероприятий по предупреждению чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера межмуниципального и регионального уровня, а также чрезвычайных ситуаций в границах поселе-

ний, на территории муниципального района, городского округа отнесены к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, для чего они могут иметь в собственности необходимое имущество, включая защитные гидротехнические сооружения. Росимуществом в 2015 году также прорабатывался вопрос передачи гидротехнических сооружений на иной уровень публичной собственности, положительное решение которого затруднено в связи с отсутствием средств на текущее содержание данных объектов.

Категория № 12 «Объекты незавершенного строительства»

К указанной категории на 15 июня 2016 года относились 460 объектов, или менее 1 % объектов недвижимого имущества государственной казны.

С начала 2013 года к середине 2016 года количество таких объектов выросло на 91 объект, или на 25 %. При этом 106 объектов, или 23 %, поступили в казну в 2015 году, из которых 91 объект относится к недостроенному гражданскому аэродрому по адресу: Республика Коми, р-н Сыктывдинский, м. Соколовка. Видом использования имущества является передача на иной уровень собственности в начале 2018 года.

По мнению Росимущества, не введенный в эксплуатацию объект (объекты незавершенного строительства) не имеет функционального назначения, поэтому невозможно определить цели его использования. В отсутствие разрешения на ввод в эксплуатацию объекта капитального строительства не представляется возможным принять решение о передаче имущества на иной уровень публичной собственности.

В «дорожной карте» по минимизации объектов незавершенного строительства отсутствуют мероприятия по их вовлечению в хозяйственный оборот на инвестиционных условиях и условиях государственного партнерства. Данные способы предусмотрены пунктом 2.1.14 Положения об Управлении имущества государственной казны.

При этом приказом Росимущества от 12 декабря 2013 года № 392 «О вовлечении в хозяйственный оборот объектов незавершенного строительства, находящихся в федеральной собственности» создана Комиссия по вовлечению в хозяйственный оборот объектов незавершенного строительства, находящихся в федеральной собственности, уполномоченная на подготовку предложений о способах вовлечения объектов в оборот.

По состоянию на 15 июня 2016 года ТУ Росимущества планируется передать на иной уровень публичной собственности 150 из 460 объектов незавершенного строительства, закрепить за правообладателями на пра-

ве оперативного управления и хозяйственного ведения 36 объектов, приватизировать - 25 объектов, передать в аренду - 23, в безвозмездное пользование - 12.

Категория № 13 «Объекты движимого имущества»

С 1 января 2013 года общее количество объектов движимого имущества уменьшилось с 4196 до 3767 объектов, или на 10 процентов.

Среди объектов движимого имущества первоначальной стоимостью более 500,0 тыс. рублей учтен ОКН - усадьба Голубчикова-Федосеева, который, по данным ИАС ЕСУГИ, входит в состав музейного комплекса - архитектурно-этнографического музея «Хохловка» и передан в безвозмездное пользование. Кроме того, в перечень объектов движимого имущества вошли объекты незавершенного строительства: школа на 18 классов в пос. Мяунджа, Нетьинский завод минераловатных изделий мощностью 230 тыс. куб. м, общежитие на 80 мест в пос. Нетьинка Брянского района (РНФИ В23500000554, РНФИ В23340007227, РНФИ В23340007228).

Целевая функция (вид использования) не установлена для 99,2 % объектов (указана для 33 объектов).

2.2. Анализ качества планирования и эффективности освоения средств федерального бюджета на содержание и обслуживание объектов казны Российской Федерации

Качество планирования расходов на содержание и обслуживание объектов казны Российской Федерации, эффективность освоения выделенных на эти цели бюджетных средств в Росимуществе не отвечают предъявляемым требованиям.

Содержание и обслуживание объектов имущества казны Российской Федерации осуществляется за счет бюджетных ассигнований на реализацию Подпрограммы 1 Госпрограммы по КБК 167 0113 38 1 03 99999 244. Мероприятия Госпрограммы укрупнены и не предусматривают целевую статью расходов на содержание объектов государственной казны в бюджетной классификации расходов федерального бюджета, что противоречит принципу адресности и целевого характера бюджетных средств, установленному статьей 28 Бюджетного кодекса Российской Федерации, не позволяет обеспечить полноценный контроль целевого использования выделяемых средств.

Сведения о результатах деятельности Росимущества (форма 0503162) за 2014, 2015 годы не содержат полного перечня выполненных работ (услуг) по

содержанию казны Российской Федерации, сопоставимость этих показателей за разные годы не обеспечивается, так как в отчетности используется непостоянная выборка данных показателей. В результате, при общих расходах на содержание и обслуживание казны Российской Федерации в 2014 году в объеме 499815,4 тыс. рублей в форме 0503162 отражена выборка расходов в сумме 490609,3 тыс. рублей. В 2015 году указанные расходы составили 415817,9 тыс. рублей, однако в форме 0503162 расходы отражены в объеме 352889,1 тыс. рублей, или на 62928,8 тыс. рублей меньше.

Методика расчета планирования указанных расходов отсутствует. Потребность Росимущества в средствах федерального бюджета, необходимых для обеспечения сохранности объектов государственной казны, по категориям, установленным Приказом № 271, не оценивается. Обобщенные сведения о техническом состоянии, затратах на содержание большинства объектов в Росимуществе отсутствуют, эти данные не внесены в ИС «Казна».

По расчетам территориальных органов Росимущества потребность в средствах на содержание и обслуживание объектов имущества казны Российской Федерации в 2014 году составляла 2458,2 млн рублей, в 2015 году - более 1500 млн рублей. Однако оценка заявляемой потребности с точки зрения обоснованности и достаточности затруднительна по причине отсутствия у Росимущества полной информации о техническом состоянии и необходимых затратах на содержание большинства объектов, что в том числе подтверждается и объемами несогласованной дополнительной потребности в финансировании:

(тыс. руб.)

Цели заявленной потребности в финансировании	Бюджетные ассигнования		
	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Оплата услуг по хранению конфискованных судов	103000,0	321900,0	171185,0
Обеспечение охраны объектов казны	25000,0	25000,0	40000,0
Содержание и ремонт объектов казны	1269700,0	1399700,0	502174,4
Паспортизация объектов казны	410000,0	0,0	0,0
Мероприятия Due dilligence	43000,0	43000,0	0,0
Мероприятия по мониторингу и ликвидации скважин АГКМ и ХМАО	1500000,0	1500000,0	2020000,0
Итого	3350700,0	3289600,0	2733359,4

До подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств ассигнования на эти цели Росимуществом доведены в меньших объемах, чем утверждено сводной бюджетной росписью. Лимиты бюджетных обязательств на эти цели до ТУ Росимущества доведены на 2014 год в объе-

ме 550862,4 тыс. рублей, на 2015 год - 433805,0 тыс. рублей, на 2016 год (по состоянию на 1 мая 2016 года) - 226595,9 тыс. рублей, что меньше объемов средств на указанные цели, предусмотренных в федеральном бюджете, соответственно, на 81437,7 тыс. рублей (на 12,9 %), на 128303,6 тыс. рублей (на 22,8 %), на 247871,0 тыс. рублей (на 52,2 процента).

В 2014 году соответствующие расходы ТУ Росимущества осуществлены в объеме 499815,3 тыс. рублей, или 90,7 % доведенных центральным аппаратом Росимущества лимитов бюджетных обязательств, в 2015 году - 415817,9 тыс. рублей, или 95,8 %, за 4 месяца 2016 года - 29020,6 тыс. рублей, или 12,8 процента.

Средства, которые не были освоены в 2014-2015 годах, в совокупности составляют 69034,2 тыс. рублей.

По сравнению с объемами средств, предусмотренными в федеральных бюджетах, расходы на эти цели исполнены в меньших объемах: в 2014 году на 132484,8 тыс. рублей (на 21 %), в 2015 году - на 146290,7 тыс. рублей (на 26 процентов).

За январь-апрель 2016 года эти расходы составили 6,1 % к объему средств, предусмотренному в федеральном бюджете, и 12,8 % к объему средств, доведенному до ТУ Росимущества. Соответствующие расходы не осуществлялись 18 ТУ Росимущества, 14 ТУ Росимущества за этот же период освоено лишь 880,7 тыс. рублей, или 2,4 % выделенных ассигнований.

Сводные сведения ТУ Росимущества об использовании средств на содержание имущества государственной казны в 2014-2015 годах приведены в таблице (по данным формы 0503162):

Направления расходования	2014 г.				2015 г.			
	по плану		фактически		по плану		фактически	
	ед.	тыс. руб.	ед.	тыс. руб.	ед.	тыс. руб.	ед.	тыс. руб.
Ремонтные работы	44	60637,8	42	59330,3	62	56045,2	58	49793,5
Мероприятия по содержанию	184	8994,4	176	8442,0	338	13112,0	325	12591,2
Проектно-изыскательские работы	70	17635,3	91	19449,7	44	30846,0	42	26372,6
Обследование технического состояния	1265	12342,7	267	7455,2	448	15661,6	441	12226,2
Хранение	145	58428,2	168	102925,0	99	14332,5	105	105857,1
Охрана	734	73579,8	741	70633,4	691	82037,3	675	88860,5
Паспортизация	8578	280687,1	7590	177131,9	3739	50132,1	3773	29256,6
Утилизация	120	31954,2	186	30004,1	238	6020,6	232	674,5
Иные работы	4882	16618,7	4931	15237,7	447	30384,6	472	27256,9
Итого	16022	560878,2	14192	490609,3	6106	298571,9	6123	352889,1

Количество объектов государственной казны, в отношении которых проводятся мероприятия по ремонту, содержанию и сохранности имущества, несопоставимо мало по сравнению с общим количеством имущества государственной казны.

Между тем и выделенные средства не осваиваются в полном объеме. Так, не обеспечено выполнение мероприятий по паспортизации объектов казны. Указанные мероприятия в 2014 году выполнены в отношении 7590 из 8578 запланированных объектов казны на сумму 177131,9 тыс. рублей, что составляет 63,1 % к выделенным на эти цели ассигнованиям, в 2015 году - на сумму 29256,6 тыс. рублей (58,4 % к выделенным ассигнованиям).

В 2015 году работы по обследованию технического состояния 441 из 448 запланированных объектов казны выполнены на сумму 12226,23 тыс. рублей, что составляет 78,1 % к бюджетным ассигнованиям; работы по утилизации - в отношении 530085 из 530091 запланированных объектов имущества казны на сумму 12800,20 тыс. рублей с освоением на уровне 70,5 %; ремонтные работы выполнены в отношении 58 из 62 запланированных объектов казны на сумму 49793,50 тыс. рублей, что составляет 88,8 % к бюджетным ассигнованиям.

В то же время превышена расчетная стоимость работ по хранению объектов казны. Мероприятия по хранению объектов казны в 2014 году выполнены в отношении 168 при 145 запланированных объектах казны на сумму 102925,0 тыс. рублей, превысив тем самым выделенные на эти цели ассигнования на 44496,8 тыс. рублей.

Кроме того, средства федерального бюджета расходуются на оплату исполнительных листов, сводные сведения о которых приведены в таблице (указанные расходы в форме 0503162 отражены частично):

(тыс. руб.)

	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Оплата по исполнительным листам	121337,2	253564,8	23380,9
в том числе:			
за счет средств, дополнительно выделенных Минфином России	27547,0	150935,9	17477,9
за счет средств текущего года	93790,2	102628,9	5903,0

При этом в 2015 году исполнительные листы на 59,5 % оплачены за счет выделенного Минфином России дополнительного финансирования в размере 150,9 млн рублей, тогда как Минфином России неоднократно отмечалось, что исполнительные листы подлежат оплате в пределах предусмотренных Росимуществом бюджетных ассигнований (письма от 26 июля 2013 года № 14-01-07/29882 и от 17 августа 2015 года № 14-01-07/48383).

Наибольшие суммы по исполнительным листам оплачены за хранение морских судов территориальными органами Росимущества в Камчатском, Приморском краях, Сахалинской области. В 2014 году за эти услуги ТУ Росимущества в Камчатском крае предъявлено и оплачено исполнительных листов в объеме 62472,6 тыс. рублей, в Сахалинской области - 12644,8 тыс. рублей, в Приморском крае - 22600,4 тыс. рублей. В 2015 году ТУ Росимущества в Камчатском крае за хранение морских судов оплачено по исполнительным листам 149931,6 тыс. рублей, в Приморском крае - 22926,9 тыс. рублей, в Сахалинской области - 17162,9 тыс. рублей.

Возражения или замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия

Письмо врио заместителя руководителя Федерального агентства по управлению государственным имуществом Р.М. Саитова от 3 августа 2016 года № А-5626.

Заключение на замечания (пояснения) врио заместителя руководителя Федерального агентства по управлению государственным имуществом Р.М. Саитова к акту по результатам контрольного мероприятия от 5 августа 2016 года № 14-967/14-02вн на 12 л. в 1 экз.

Выводы

1. Росимуществом в 2013 году для целей учета и планирования управленческих решений в отношении имущества, составляющего государственную казну, создана информационная система ИС «Казна», расходы на создание и эксплуатацию которой с 2013 года составили 32671,2 тыс. рублей.

Полнота и достоверность учета объектов государственной казны Росимуществом не обеспечены, контроль качества формирования сведений об объектах казны его территориальными органами в ИС «Казна» не осуществляется.

В ИС «Казна» не реализована возможность выгрузки и просмотра сведений об имущественных комплексах, что влечет риски вовлечения в оборот неполного количества объектов, связанных между собой по функциональному (территориальному) признаку. Отсутствие возможности группировки объектов в разрезе имущественных комплексов не позволяет обеспечить формирование системы определения структурного состава федерального имущества как бизнес-единицы («бизнес, а не здание»), а также переход от продажи отдельного имущества к продаже бизнес-единиц, как это предусмотрено государственной программой Российской Федерации «Управление федеральным имуществом».

ИС «Казна» не может служить объективным источником информации как для принятия управленческих решений в отношении объектов государственной казны, так и оценки потребности в финансировании мероприятий по обеспечению их сохранности.

2. В ИС «Казна» по состоянию на 15 июня 2016 года содержится информация о 87604 объектах, составляющих государственную казну. При этом в отчетной информации Росимущества отражены сведения о 76321 таком объекте.

В нарушение пункта 16 приказа Росимущества от 22 декабря 2014 года № 508 «О периодической отчетности территориальных органов Росимущества» Росимуществом не обеспечен контроль за полнотой и достоверностью периодической отчетности территориальных органов по формам 04.01 «Сведения о составе имущества государственной казны в разрезе по категориям объектов», 04.02 «Сведения о паспортизированных объектах казны Российской Федерации», 04.04 «Сведения о зарегистрированных в собственности Российской Федерации объектах государственной казны»: указанная отчетность содержит сведения, не соответствующие данным ИС «Казна» и реестра федерального имущества, в том числе по количеству объектов, паспортизации объектов, регистрации прав на них, техническом состоянии, а также существующих обременениях.

3. Должное межведомственное взаимодействие по учету и контролю объектов государственной казны Российской Федерации не организовано. ИС «Казна» Росимущества не синхронизирована с данными об объектах государственной казны, формируемыми с использованием иных информационных ресурсов. В частности, эксплуатируемая с июля 2013 года Роснедрами информационно-аналитическая система «Федеральный реестр скважин» содержит сведения о фонде скважин, пробуренных за счет средств государственного бюджета, распределенного и нераспределенного фонда недр, в отношении 133179 объектов против 8086 объектов недропользования в ИС «Казна», что в 16 раз меньше количества объектов, учтенных Роснедрами.

4. Расчет показателя «Процент сокращения количества объектов имущества государственной казны (без учета земельных участков) по отношению к количеству объектов имущества государственной казны в 2012 году (кроме объектов, ограниченных в обороте)» Подпрограммы 1 государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом» произведен с нарушением методики расчета показателя

(индикатора) государственной программы «Управление федеральным имуществом», утвержденной ответственным исполнителем Госпрограммы - Минэкономразвития России, что не соответствует пункту 11(1) Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 года № 588, и пункту 25.5 Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденных приказом Минэкономразвития России от 20 ноября 2013 года № 690, и привело к искажению фактически достигнутых его значений.

5. Территориальными управлениями Росимущества не определена целевая функция (вид использования) в отношении 57 % объектов, в том числе по причине отсутствия типологизированных подходов к целям управления имуществом государственной казны и контроля со стороны центрального аппарата Росимущества. В ряде случаев по объектам с определенной целевой функцией отмечается нецелесообразность или невозможность ее применения.

В результате Росимуществом не обеспечена объективность и достоверность показателя Подпрограммы 1 Госпрограммы «Доля объектов казны Российской Федерации, для которых определена целевая функция», как это предусмотрено пунктом 25.1 Методических указаний Минэкономразвития России. Кроме того, плановое значение указанного показателя, предполагающее рост к 2018 году объектов с установленным целевым назначением до 30 %, фактически является достигнутым и не корреспондирует с ожидаемым результатом - определением целевого назначения каждого объекта к 2018 году.

6. В 2014-2015 годах Росимуществом не выполнены контрольные события в части управления имуществом государственной казны Российской Федерации, предусмотренные детальными планами-графиками реализации Госпрограммы на 2014 год и плановый период 2015-2016 годов, утвержденными приказами Минэкономразвития России от 25 августа 2014 года № 509, от 25 сентября 2015 года № 684.

7. Приказ Росимущества от 8 декабря 2014 года № 488 «Об утверждении планов мероприятий «дорожных карт» об оптимизации состава имущества государственной казны Российской Федерации» предполагает принятие решений, в том числе в отношении третьих лиц (ФГУП, ФОИВ, ФГУ, религиозных организаций), предусматривает совершение опреде-

ленных действий иными органами и организациями по минимизации объектов государственной казны (Минэкономразвития России, МЧС России, ДОСААФ России и др.), содержит признаки нормативного правового акта, имеющего межведомственный характер.

Вместе с тем в соответствии с пунктом 5 Указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и пунктом 7 Положения о Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 года № 432, Росимущество не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации, и вопросов организации и контроля деятельности агентства (его структурных подразделений и территориальных органов).

Таким образом, вышеуказанный приказ принят Росимуществом за пределами установленных полномочий.

8. Несмотря на установление приказом Росимущества от 25 июля 2014 года № 271 «Об оптимизации состава имущества государственной казны» 13 категорий объектов государственного имущества, составляющих казну Российской Федерации, в том числе для отображения в ИС «Казна», и перечней объектов, которые могут формировать состав имущества каждой категории, критерии отнесения объектов к определенной категории не определены, что приводит к искажению данных о количественном составе и структуре имущества по большинству категорий имущества государственной казны.

9. Росимуществом не на должном уровне осуществляются полномочия, установленные пунктами 5.21 и 5.22 Положения о Росимуществе, пунктом 1 постановления Правительства Российской Федерации от 5 января 1998 года № 3 «О порядке закрепления и использования находящихся в федеральной собственности административных зданий, строений и нежилых помещений», по закреплению находящегося в федеральной собственности имущества на праве оперативного управления и на праве хозяйственного ведения за федеральными государственными учреждениями, федеральными государственными унитарными предприятиями: установлены многочисленные факты использования федеральными органами исполнительной власти и их подведомственными организациями объектов имущества казны Российской Федерации в отсутствие правовых основа-

ний, без закрепления за ними на праве хозяйственного ведения и оперативного управления, в связи с чем такие объекты остаются учтенными в составе государственной казны как неиспользуемые и с неопределенным видом использования.

10. При приватизации федеральных государственных унитарных предприятий объекты федерального имущества, в силу закона не подлежащие приватизации, в безусловном порядке не передаются в казну Российской Федерации и продолжают учитываться на забалансовых счетах организаций, созданных в результате приватизации ФГУП. При этом имущество продолжает учитываться в реестре федерального имущества как закрепленное на праве хозяйственного ведения за предприятиями, что имеет следствием искажение его данных о составе имущества государственной казны и влечет риски неправомерного выбытия объектов из федеральной собственности.

11. Не решена проблема учета, сохранности и вовлечения в оборот объектов государственной казны, в силу закона относящихся исключительно к федеральной собственности и имеющих сугубо отраслевую специфику, как-то: объекты недропользования, особо опасные объекты и другие. Росимущество не обладает необходимой компетенцией, не имеет отраслевых специалистов и не может осуществлять как надлежащее использование, так и обеспечение сохранности данных объектов с учетом соблюдения соответствующих норм безопасности.

Взаимодействие Росимущества с отраслевыми федеральными органами исполнительной власти по вопросам обеспечения сохранности и вовлечения в оборот отдельных категорий объектов имущества казны, имеющих узкоотраслевую специфику, недостаточно, что приводит к снижению эффективности управления такими объектами.

В частности, до настоящего времени не урегулирован вопрос о порядке использования и обеспечения безопасности скважин, составляющих казну Российской Федерации и относящихся к распределенному фонду недр, недропользователями, что влечет риски как необоснованных расходов, связанных с сохранностью указанного имущества, так и недополучения доходов федерального бюджета от его использования и реализации.

12. Ведомственный контроль в сфере закупок, установленный статьей 100 Федерального закона № 44-ФЗ, за соблюдением подведомственными заказчиками - территориальными органами законодательства в сфере закупок Росимуществом осуществляется не в полной мере, что привело

к нарушениям при осуществлении закупок, допущенным ТУ Росимущества в Алтайском крае в 2014-2016 годах:

- в нарушение статьи 34 и части 1 статьи 94 Федерального закона № 44-ФЗ заключались государственные контракты на охрану объектов государственной казны с единственным поставщиком, предусматривающие условия о распространении действия договора на отношения, возникшие до момента заключения договора;

- в нарушение частей 1 и 5 статьи 24 Федерального закона № 44-ФЗ без использования конкурентных способов определения поставщиков (исполнителей) заключены государственные контракты на оказание услуг по охране и утилизации объектов имущества казны Российской Федерации с единственными поставщиками услуг;

- в нарушение части 4 статьи 34 Федерального закона № 44-ФЗ государственные контракты не содержали обязательных условий об ответственности заказчика и поставщика (подрядчика, исполнителя) за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных контрактом;

- в нарушение пункта 11 постановления Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2013 года № 1213 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» и пункта 12 постановления Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2014 года № 1563 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» территориальным управлением приняты бюджетные обязательства на 2014 год в размере 5000,99 тыс. рублей и на 2015 год - в размере 3371,6 тыс. рублей, возникшие из государственных контрактов, заключенных 26 декабря 2014 года и 28 декабря 2015 года (т.е. после 1 декабря 2014 года и 1 декабря 2015 года), срок выполнения работ по которым составил более одного месяца.

13. Качество планирования расходов на содержание и обслуживание объектов казны Российской Федерации, эффективность освоения выделенных на эти цели бюджетных средств в Росимуществе не отвечают предъявляемым требованиям. Ассигнования на указанные цели Росимуществом распределены в меньших объемах, чем утверждено сводной бюджетной росписью. Запланированные мероприятия по содержанию, ремонту и обслуживанию объектов имущества казны Российской Федерации в ряде случаев не выполнены. Не обеспечено выполнение запланированных мероприятий по паспортизации объектов казны, не достигнуты запланированные показатели по ремонту объектов казны. В 2015 году работы по

обследованию технического состояния объектов казны выполнены на 78,1 %, а работы по утилизации - на 70,5 процента.

В составе объектов казны в течение длительного времени имеется необоснованно большое число объектов, не связанных с достижением задач Российской Федерации и не используемых для выполнения функций федеральных государственных органов, на содержание и обслуживание которых расходуются средства федерального бюджета.

В целом ситуация с состоянием системы управления имуществом государственной казны Российской Федерации характеризуется двумя взаимообуславливающими факторами: с одной стороны, недостаточным по сравнению с объемом имущества казны уровнем бюджетного финансирования мероприятий по его сохранности, с другой - крайне низкими темпами сокращения и вовлечения в предпринимательский оборот такого имущества, имея в виду в первую очередь приватизацию.

Предложения

1. Направить представления Счетной палаты Российской Федерации Федеральному агентству по управлению государственным имуществом, Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

2. Отчет о результатах контрольного мероприятия направить в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

М.С. РОХМИСТРОВ