

*Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 6 февраля 2009 года № 5К (642) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, направленных в 2007 году и истекшем периоде 2008 года на реализацию федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)»:*

*Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.*

*Направить представление Счетной палаты директору Федеральной службы исполнения наказаний Ю. И. Калинин.*

*Направить представление Счетной палаты начальнику Управления Федеральной службы исполнения наказаний по Московской области.*

*Направить представление Счетной палаты начальнику Управления Федеральной службы исполнения наказаний по Калужской области.*

*Направить информационное письмо в Министерство юстиции Российской Федерации.*

*Направить информационное письмо Руководителю Администрации Президента Российской Федерации С. Е. Нарышкину.*

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

## **ОТЧЕТ**

### **о результатах контрольного мероприятия «Проверка целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, направленных в 2007 году и истекшем периоде 2008 года на реализацию федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)»**

**Основание для проведения контрольного мероприятия:** пункты 3.6.8, 3.6.8.1, 3.6.8.2, 3.6.8.3 Плана работы Счетной палаты на 2008 год, пункты 3.6.3, 3.6.3.1, 3.6.3.2, 3.6.3.3 Плана работы Счетной палаты на 2009 год.

#### **Цель контрольного мероприятия**

Проверить использование средств федерального бюджета, выделенных на реализацию федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)» (далее - ФЦП, Программа); проверить соблюдение требований Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» при размещении заказов и заключении государственных контрактов для выполнения мероприятий ФЦП.

#### **Предмет контрольного мероприятия**

Нормативные правовые акты и иные документы, регулирующие операции с бюджетными инвестициями; платежные и иные первичные документы, подтверждающие операции со средствами федерального бюджета; отчетность об использовании бюджетных инвестиций по объектам капитального строительства.

#### **Объекты контрольного мероприятия**

Федеральная служба исполнения наказаний, Управление ФСИН России по Московской области, Управление ФСИН России по Калужской области.

**Проверяемый период деятельности:** 2007 год и истекший период 2008 года.

**Срок проведения контрольного мероприятия:** с 10 ноября по 26 декабря 2008 года.

## **Результаты контрольного мероприятия**

### **Общие сведения**

Федеральная служба исполнения наказаний является федеральным органом исполнительной власти, правомочным осуществлять правоприменительные функции, функции по контролю и надзору в сфере исполнения уголовных наказаний в отношении осужденных, функции по содержанию лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, и подсудимых, находящихся под стражей, их охране и конвоированию, а также функции по контролю за поведением условно осужденных и осужденных, которым судом предоставлена отсрочка отбывания наказания. ФСИН России подведомственна Министерству юстиции Российской Федерации, осуществляющему координацию и контроль за ее деятельностью.

Правовую основу уголовно-исполнительной системы (далее - УИС) составляют Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 года № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», Указ Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 года № 1314 «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний» и другие нормативные правовые акты.

Основными задачами, возлагаемыми на ФСИН России, являются: организация исполнения уголовных наказаний в виде лишения свободы, обеспечение правопорядка, законности и охраны в учреждениях, исполняющих наказания, их объектах и следственных изоляторах; организация жизнедеятельности УИС, финансирование расходов в пределах выделенных лимитов и ассигнований, развитие и укрепление материально-технической базы, социальной сферы УИС; привлечение осужденных к труду на собственных производствах учреждений, исполняющих наказания.

ФСИН России организует в соответствии с законодательством и решениями судов рациональное размещение осужденных, подозреваемых и обвиняемых в учреждениях, исполняющих наказания, следственных изоляторах; принимает меры к соблюдению прав осужденных, подозреваемых и обвиняемых, норм их материально-бытового обеспечения и медицинского обслуживания.

В целях улучшения деятельности уголовно-исполнительной системы и соблюдения прав человека в 2007 году принято 6 федеральных законов, 6 постановлений и 1 распоряжение Правительства Российской Федерации.

ФСИН России осуществляет непосредственное руководство территориальными органами УИС и другими подразделениями центрального подчинения, созданными для осуществления задач и функций в сфере исполнения уголовных наказаний, содержания лиц, находящихся под стражей, руководства учреждениями, исполняющими уголовные наказания, следственными изоляторами, специальными подразделениями по конвоированию, другими подведомственными предприятиями, учреждениями и организациями, входящими в УИС.

В подчинении территориальных управлений находятся государственные учреждения, государственные (унитарные) предприятия, исправительные учреждения, в том числе: исправительные колонии строгого и общего режима (далее - ИК), колонии-поселения (далее - КП), лечебные исправительные учреждения (далее - ЛИУ), воспитательные колонии (далее - ВК), следственные изоляторы (СИЗО), межрайонные уголовно-исправительные инспекции, образовательные учреждения и другие.

Приказом ФСИН России от 26 мая 2005 года № 384 «Об организационно-штатных вопросах по территориальным органам Федеральной службы исполнения наказаний» утверждены структура и штатное расписание территориальных управлений.

## **1. Нормативные правовые акты в сферах управления реализацией ФЦП**

В целях совершенствования системы исполнения уголовных наказаний на основе рекомендаций Комитета министров Совета Европы по вопросам, связанным с Европейскими пенитенциарными правилами, Президентом Российской Федерации принято решение о поэтапном реформировании уголовно-исполнительной системы (Указ Президента Российской Федерации от 8 октября 1997 года № 1100).

Его результатом стала первая федеральная целевая программа «Реформирование уголовно-исполнительной системы (2002-2006 годы)», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 29 августа 2001 года № 636 (далее - ФЦП на 2002-2006 годы).

ФЦП «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)» призвана обеспечить дальнейшее развитие уголовно-исполнительной системы, соблюдение прав и законных интересов подозреваемых и обвиняемых, в отношении которых в качестве меры пресечения избрано заключение под стражу (далее - подследственные), и осужденных к лишению свободы (далее - осужденные), а также создать условия для реализации положений международных стандартов обращения с подследственными и осужденными.

Основой законодательной базы, обеспечивающей реализацию ФЦП, являются:

- распоряжение Правительства Российской Федерации от 7 июня 2006 года № 839-р, которым утверждена Концепция федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)», а ФСИН России определена государственным заказчиком по разработке указанной ФЦП;

- постановление Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2006 года № 540, которое утвердило ФЦП «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)» и возложило управление ее реализацией на ФСИН России, а также определило Минэкономразвития России и Минфину России при формировании проектов федерального бюджета на соответствующие годы включать Программу в перечень ФЦП, подлежащих финансированию за счет средств федерального бюджета;

- приказ ФСИН России от 7 мая 2007 года № 222, утвердивший положение об управлении реализацией ФЦП и состав комиссии по определению фактических значений показателей эффективности реализации Программы за год;

- иные нормативные правовые акты, регулирующие отношения в сферах управления реализацией ФЦП, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, федеральные законы о федеральном бюджете на соответствующие годы, которыми были определены необходимые объемы бюджетных средств и порядок их использования, и другие.

Паспортом Программы предусмотрено следующее.

Государственный заказчик Программы - ФСИН России - осуществляет управление реализацией ФЦП и несет ответственность за результаты ее осуществления. Руководителем Программы является директор Федеральной службы исполнения наказаний.

Целью Программы является приведение условий содержания подследственных и осужденных в соответствие с законодательством Российской Федерации для перехода к международным стандартам содержания в следственных изоляторах.

Задачами ФЦП являются:

- реконструкция и строительство следственных изоляторов, в которых условия содержания подследственных соответствуют законодательству Российской Федерации;

- реконструкция и строительство исправительных учреждений, в которых условия содержания осужденных соответствуют законодательству Российской Федерации;

- строительство 26 следственных изоляторов, в которых условия содержания подследственных соответствуют международным стандартам.

Важнейшими целевыми показателями, позволяющими оценивать ход реализации Программы, являются количественные характеристики приведенных выше видов следственных изоляторов и исправительных учреждений (в процентах от их общего количества).

Срок действия Программы рассчитан на 10-летний период (2007-2016 годы) с реализацией в один этап, поскольку многие ее мероприятия связаны между собой и носят долгосрочный характер.

Приведенная законодательная и нормативно-правовая база предоставила возможность участникам Программы развернуть работу и обеспечить необходимые условия по реализации ФЦП, а также по выполнению предусмотренных в ней мероприятий в целях дальнейшего развития уголовно-исполнительной системы, соблюдения прав и законных интересов заключенных под стражу и осужденных к лишению свободы, приведения условий их содержания в соответствие с законодательством Российской Федерации и постепенного перехода к международным стандартам содержания подследственных в следственных изоляторах.

## **2. Перечень объектов капитального строительства, включенных в Программу, со сроками строительства в 2007 и 2008 годах. Обоснованность внесения объектов в перечни мероприятий по строительству и реконструкции (приложения № 3 и № 4 к ФЦП) и изменений в указанные перечни**

Мероприятия Программы сформированы на основе анализа ситуации в уголовно-исполнительной системе, связанной с обеспечением условий содержания подследственных и осужденных, требований уголовно-исполнительного законодательства, международных обязательств Российской Федерации, предложений территориальных органов, согласованных с федеральными органами исполнительной власти, а также научно-исследовательских организаций, представляемых в установленных форме и порядке.

Программой предусмотрены следующие ключевые мероприятия по направлению капитальных вложений:

- строительство и реконструкция следственных изоляторов;
- строительство и реконструкция исправительных учреждений.

Перечни указанных мероприятий приведены, соответственно, в приложениях № 3 и № 4 к Программе и на дату проведения проверки предполагали проектирование, реконструкцию и строительство объектов по 139 следственным изоляторам и 292 исправительным учреждениям.

В проверенном периоде перечни мероприятий Программы корректировались, исходя из основных направлений развития уголовно-исполнительной системы. Изменения внесены постановлениями Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2006 года № 805, 19 мая 2007 года № 299, 12 ноября 2007 года № 773, 8 декабря 2008 года № 933 и вызваны конкретизацией и уточнением программных мероприятий, корректировкой их ежегодных объемов финансирования, а также утверждением проектно-сметной документации на вновь начинаемые строительством объекты.

Кроме этого, изменения внесены и в связи с принятием Правительством Российской Федерации ряда постановлений, выполнение которых требует дополнительных затрат, не предусмотренных при разработке Программы (введение авансированной платы по региональным тарифам за технологическое присоединение объектов к инженерным сетям, а также оплаты услуг по получению новых технических условий; введение платы за проведение госэкспертизы проектов соответствующими органами).

С целью концентрации средств, запланированных на выполнение Программы в 2009-2011 годы, для завершения строительства наиболее значимых и переходящих

объектов уточнены сроки завершения 12 программных мероприятий, в том числе с увеличением срока на 1 год по 9 объектам, на 2 года - по 1 объекту и сокращением срока на 1 год по 2 объектам.

Из Программы исключены следующие мероприятия:

- реконструкция бывшего лечебно-трудового профилактория под медицинскую часть СИЗО-1, г. Сыктывкар, Республика Коми, объем финансирования - 70935,0 тыс. рублей (поз. 28 приложения № 3 к Программе). Объект введен в эксплуатацию досрочно в 2008 году;

- реконструкция производственного здания под режимный корпус на 240 мест в СИЗО-3, г. Выборг, Ленинградская область, объем финансирования - 58436,0 тыс. рублей (поз. 42 приложения № 3 к Программе). При разработке проектно-сметной документации выявлено, что характер строительства объекта не подпадает под понятие реконструкции, так как не затрагивает изменения конструктивных элементов здания. В 2007 году произведено перепрофилирование объекта за счет средств, предусмотренных на содержание ФСИН России;

- строительство полигона для хранения твердых бытовых отходов в исправительной колонии № 5, ст. Клекотки, Скопинский район, Рязанская область, объем финансирования - 4476,0 тыс. рублей (поз. 46 приложения № 4 к Программе). Земельный участок, на котором должно осуществляться строительство, не передан в федеральную собственность;

- газификация Белореченской воспитательной колонии, г. Белореченск, Краснодарский край, объем финансирования - 5905,0 тыс. рублей (поз. 110 приложения № 4 к Программе). Выполнение работ производилось в 2008 году за счет средств субъекта Российской Федерации.

За счет высвободившихся средств были включены следующие программные мероприятия:

- строительство канализационного коллектора СИЗО-3, г. Выборг, Ленинградская область, объем финансирования - 23827,0 тыс. рублей;

- газификация со строительством газопровода и котельной исправительной колонии № 11, пос. Ахтарский, Краснодарский край, объем финансирования - 14726,0 тыс. рублей.

Кроме этого увеличены объемы финансирования по ряду программных мероприятий, в том числе:

- следственный изолятор № 3 на 375 мест, г. Мичуринск, Тамбовская область, строительство, 36046,0 тыс. рублей;

- следственный изолятор на 602 места, г. Чебоксары, Чувашская Республика, строительство, 440,0 тыс. рублей;

- следственный изолятор № 2 на 771 место, г. Нариманов, Астраханская область, строительство и реконструкция, 31189,0 тыс. рублей;

- следственный изолятор № 1 на 752 места, г. Махачкала, Республика Дагестан, строительство, 20898,0 тыс. рублей.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 мая 2007 года № 299 «О внесении изменений в федеральную целевую программу «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)» в Программу включено строительство следственного изолятора на 4000 мест в г. Санкт-Петербурге.

В связи с осуществлением строительства указанного учреждения отпала необходимость выполнения программного мероприятия по реконструкции зданий и сооружений военного городка под следственный изолятор на 500 мест в пос. Борисова Грива Ленинградской области (объем финансирования - 1259568,0 тыс. рублей, срок реализации - 2011-2016 годы). Вместо этого постановлением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2008 года № 933 утверждена реконструкция указанного военного городка

под исправительную колонию строгого режима на 1500 мест, сметная стоимость объекта - 456561,0 тыс. рублей, срок исполнения - 2012-2016 годы.

Высвободившиеся средства федерального бюджета на капитальные вложения в объеме 803007,0 тыс. рублей перенаправлены на покрытие дополнительных затрат по проектно-изыскательским работам в период 2009-2015 годов и на увеличение финансирования объектов, начинаемых строительством в 2009 году.

Сопоставлением Перечня мероприятий по строительству и реконструкции исправительных учреждений в 2007-2016 годах с утвержденными руководством ФСИН России титульными списками установлено, что приложением № 4 к Программе в данном Перечне в 2007 году (поз. 130) Лечебно-исправительному учреждению № 19, г. Салават, Республика Башкортостан, на строительство разделительного забора было предусмотрено 11035,0 тыс. рублей, фактически выделено 10205,0 тыс. рублей. Однако ФСИН России утвердила титульный список на 2007 год на строительство разделительного забора (220 погонных метров) стоимостью 1638,2 тыс. рублей и на не предусмотренное ФЦП строительство столовой стоимостью 8566,8 тыс. рублей, всего - 10205,0 тыс. рублей. В ходе контрольного мероприятия ФСИН России инициировала внесение изменений в Программу, и 8 декабря 2008 года перечень программных мероприятий приведен в соответствие с титульным списком.

Согласно Перечню мероприятий по строительству и реконструкции следственных изоляторов в 2007-2016 годах (приложением № 3 к ФЦП в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 12 ноября 2007 года № 773), Управлением ФСИН России по Московской области принято решение о строительстве в 2007-2008 годах Следственного изолятора № 11 на 640 мест в г. Ногинске со сроком окончания в 2008 году.

В ходе проверки установлено, что основанием для выделения капитальных вложений в течение всего периода ведения строительства являлась документация, не соответствующая требованиям законодательства, действовавшего на момент ее переутверждения.

Так, первоначальное решение о строительстве комплекса «Следственный изолятор на 1000 мест в г. Ногинске Московской области, 1-я очередь строительства» (далее - Изолятор) принято 24 июня 1985 года. Проект Изолятора выполнен на основании технико-экономического расчета, задания на проектирование, в соответствии с архитектурно-планировочным заданием, а также другими материалами и документами. Сводный сметный расчет стоимости строительства утвержден в 1988 году в сумме 4960,6 тыс. рублей (в ценах 1984 года), его строительство начато в 1991 году, а с 1998 года в связи с отсутствием финансирования прекращено.

Учитывая, что объект начат строительством и прошел ведомственную экспертизу, на основании распоряжения министерства строительства Московской области от 15 июня 1999 года № 97 и письма лицензионно-экспертного управления Московской области от 11 января 2000 года № Э/4-18 миноблстрой счел возможным до завершения строительства Изолятора руководствоваться протоколом, утвержденным МВД СССР в 1988 году.

Однако в дальнейшем, согласно заключению ГУИН Минюста России от 6 июня 2003 года № 40-2003, рабочий проект по данному объекту признан соответствующим действующим нормативным документам и рекомендован к утверждению как «Изолятор на 500 мест, 1-я очередь строительства» сметной стоимостью 7539,0 тыс. рублей (в ценах 1991 года). Изменение мощности следственного изолятора представителями Управления ФСИН России по Московской области обосновывается увеличением минимальных норм площади на одного подследственного с 2,5 кв. м до 4 кв. м. Данное обоснование не может быть принято во внимание, так как в Программе мощность этого объекта определена в 640 мест.

При этом в нарушение пункта 1 Положения о разграничении функций по государственной экспертизе и утверждению предпроектной и проектной документации на строительство объектов уголовно-исполнительной системы между Государственным комитетом Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу и Министерством юстиции Российской Федерации от 2 октября 2002 года (разработано во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2000 года № 1008 «О порядке проведения государственной экспертизы и утверждения градостроительной, предпроектной и проектной документации»), устанавливающего обязательность направления проектной документации в Главгосэкспертизу России, документация, разработанная в 1988 году, на экспертизу не направлялась.

На момент утверждения заключения проект не соответствовал действующим с 2001 года «Нормам проектирования следственных изоляторов и тюрем Минюста России», утвержденным приказом Минюста России от 28 мая 2001 года № 161, отсутствовало заключение Главгосэкспертизы России, но, несмотря на это, проект был утвержден.

По состоянию на 1 января 2007 года капитальные вложения на строительство объекта освоены в сумме 4590,0 тыс. рублей (в ценах 1991 года).

Согласно титульному списку переходящей стройки, включенной в перечень объектов ФЦП, капитальные вложения на строительство Изолятора предусмотрены на 2007-2008 годы в объеме 194323,0 тыс. рублей.

В Управлении ФСИН России по Калужской области в рамках ФЦП на 2007-2016 годы в перечни программных мероприятий по строительству и реконструкции включены 1 следственный изолятор и 5 исправительных учреждений, в том числе: в г. Людиново - Следственный изолятор № 2; в пос. Товарково - Лечебное исправительное учреждение № 1, исправительные колонии № 2 и № 3; в г. Сухиничи - Исправительная колония № 5; в г. Калуге - Калужская воспитательная колония.

В ходе контрольного мероприятия установлено, что в рамках ФЦП на 2007-2016 годы в приложении № 3 в учреждении «Следственный изолятор № 2, г. Людиново», предусмотрены мероприятия по реконструкции режимного корпуса на 108 мест, строительство переходных галерей, водонапорной башни, напорного коллектора, внешних и наружных сетей, артезианской скважины, бани с прачечной, тепловых сетей и медицинского корпуса. Однако строительство артезианской скважины, бани с прачечной и медицинского корпуса, а также ввод их в эксплуатацию выполнены в 2006 году в соответствии с ФЦП на 2002-2006 годы.

Включение указанных объектов в ФЦП на 2007-2016 годы, а также выполнение работ по ним с общим объемом капитальных вложений в 2007-2008 годах в размере 181,7 тыс. рублей должностные лица Управления ФСИН России по Калужской области объясняют необходимостью осуществления дополнительных объемов работ для приведения условий содержания подозреваемых и обвиняемых в соответствие с требованиями федерального законодательства и соблюдения санитарных норм.

Также в учреждении «Следственный изолятор № 2, г. Людиново» установлено использование бюджетных инвестиций по капитальному строительству в рамках ФЦП на мероприятия, не включенные в Программу, в том числе строительно-монтажные работы по контрольно-пропускному пункту, инженерно-техническим средствам охраны хозяйственно-складской зоны, кухне с клубом и магазином, кинологическому городку, гаражу, складу личных вещей. Объем отвлеченных бюджетных средств, использованных на указанные объекты, в 2007-2008 годах составил 9658,7 тыс. рублей.

Указанные факты свидетельствуют о ненадлежащем исполнении ФСИН России функций государственного заказчика в части внесения изменений в перечни программных мероприятий и осуществления контроля за расходованием бюджетных инвестиций.

### **3. Порядок проведения конкурсов по отбору подрядных, проектных организаций и иных исполнителей по строительству объекта и заключения с победителями конкурсов государственных контрактов**

**3.1.** В 2007 и 2008 годах в соответствии с Федеральным законом от 25 февраля 1999 года № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» постановлением Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2006 года № 540 «О федеральной целевой программе «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)» (далее - Постановление № 540) и другими нормативными правовыми актами ФСИН России как государственный заказчик на основе государственных контрактов передавала часть своих функций по реализации ФЦП своим территориальным органам, исполняющим функции заказчика-застройщика.

Перечень функций, передаваемых от ФСИН России ее территориальным органам, уточняется ежегодными государственными контрактами «О реализации федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)», а также программы строительства объектов уголовно-исполнительной системы в рамках Федеральной адресной инвестиционной программы.

В ходе проверки установлено: в 20 территориальных органах возложенные на них обязанности по реализации ФЦП, включая заключение государственных контрактов на строительно-монтажные работы, осуществлялись отделами капитального строительства и ремонта (далее - ОКСиР, Отдел), являющихся федеральными бюджетными учреждениями. Указанные учреждения имели статус юридического лица до 2005 года в форме государственных учреждений, с 2005 года - федеральных государственных учреждений, с 2008 года - федеральных бюджетных учреждений (ФБУ).

Правоприменительная практика ФСИН России, связанная с преобразованием организационной формы Отделов как субъектов бюджетных правоотношений, является не легитимной и не соответствует содержанию постановления Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2004 года № 71 «О создании, реорганизации и ликвидации федеральных государственных учреждений» (далее - Постановление № 71), Положения о Федеральной службе исполнения наказаний, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 года № 1314 (далее - Положение о ФСИН), порядка внесения изменений в сводный реестр главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета по главе 320 «Федеральная служба исполнения наказаний». Кроме того, изменения, внесенные в положение о ФБУ в части присвоения Отделу капитального строительства и ремонта статуса исправительного учреждения, не соответствуют смыслу и содержанию статьи 74 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации.

Так, в нарушение пункта 1 Постановления № 71, в соответствии с которым порядок создания федерального государственного учреждения отнесен к исключительной компетенции Правительства Российской Федерации, приказом ФСИН России от 28 марта 2005 года № 185 государственное учреждение «Отдел капитального строительства и ремонта Управления Федеральной службы исполнения наказаний по Московской области» переименовано в федеральное государственное учреждение «Отдел капитального строительства и ремонта Управления Федеральной службы исполнения наказаний по Московской области» и утверждено Положение о ФГУ.

В нарушение пункта 11 Положения о ФСИН, устанавливающего порядок включения в уголовно-исполнительную систему или исключения из нее предприятий и учреждений, созданных для обеспечения деятельности уголовно-исполнительной системы, переименование ФГУ в федеральное бюджетное учреждение «Отдел капитального строительства и ремонта Управления Федеральной службы исполнения наказаний по

Московской области» произведено не распоряжением Правительства Российской Федерации, а приказом ФСИН России от 21 марта 2008 года № 167.

В ходе проверки выявлено, что устав ФГУ отсутствует, имуществом на праве оперативного управления учреждение не наделено, в перечень учреждений, непосредственно подчиненных ФСИН России, оно не включено. В связи с этим деятельность ФГУ (с 21 марта 2008 года - ФБУ) лишена правовых оснований.

Аналогичная ситуация сложилась по преобразованию юридического статуса федерального бюджетного учреждения «Отдел капитального строительства и ремонта Управления Федеральной службы исполнения наказаний по Калужской области».

В целом для ФСИН России данное нарушение носит системный характер, так как по состоянию на 1 декабря 2008 года не соответствует действующему законодательству организационно-правовая форма ОКСиР в 20 территориальных органах ФСИН России. Отделы капитального строительства и ремонта по Республике Мордовия, Забайкальскому и Хабаровскому краям, Калининградской, Кемеровской, Нижегородской, Омской областям, являясь юридическими лицами, не имеют утвержденной в установленном порядке сметы доходов и расходов, а также материальных ценностей, находящихся на их балансе, что противоречит требованиям пункта 1 статьи 48 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Таким образом, правоотношения между ФСИН России и ФГУ (с 2008 года - ФБУ) осуществлялись с нарушением требований нормативных правовых актов, регулирующих отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе исполнения федерального бюджета (в том числе и реализации ФЦП), контроля его исполнения, осуществления бюджетного учета, составления, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности. При этом в случае возникновения конфликтных ситуаций с исполнителями работ правоспособность и деятельность указанных бюджетополучателей могут быть признаны недействительными, а все заключенные государственные контракты и договоры - ничтожными.

**3.2. Порядок проведения конкурсов по отбору подрядных, проектных организаций и иных исполнителей по строительству объектов и заключения с победителями конкурсов государственных контрактов в рамках реализации ФЦП основывался на положениях Гражданского кодекса Российской Федерации и Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - Гражданский кодекс, Бюджетный кодекс), Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее - Закон № 94-ФЗ) и других нормативных правовых актов, способствовавших исполнению Постановления № 540.**

ФСИН России как государственный заказчик в пределах объемов лимитов бюджетных обязательств по направлению «государственные капитальные вложения» заключила в 2007 году 333 государственных контракта на сумму 2951879,9 тыс. рублей (освоение по году - 100 %), в 2008 году - на 2945034,7 тыс. рублей (ЛБО - 3171755,0 тыс. рублей, освоение за 9 месяцев 2008 года - 56,1 %, по итогам года ожидается 100 процентов).

В ходе проверки установлено.

В целях совершенствования системы организации закупок и поставок товаров, работ и услуг для государственных нужд приказами по Управлению ФСИН России по Московской области и Управлению ФСИН России по Калужской области утверждены составы единых комиссий по размещению заказов и положения о порядке их деятельности.

Управлением ФСИН России по Московской области строительство Следственного изолятора № 11 в период 2004-2006 годов осуществлялось на основании государственного контракта от 30 января 2004 года № 1 (далее - контракт № 1), заключенного с ООО «Стройсоюз» на сумму 4608,0 тыс. рублей (в ценах 1991 года). В соответствии

с пунктом 2.3 контракта № 1 все изменения, связанные со стоимостью работ, оформлялись дополнительными соглашениями к нему. Так, дополнительными соглашениями от 27 декабря 2006 года № 6 и от 1 ноября 2007 года № 7 срок действия контракта № 1 был продлен до 31 декабря 2007 года, а общая стоимость увеличена до 63669,1 тыс. рублей. Затем в 2007 году для продолжения проведения работ на указанном объекте Управлением ФСИН России по Московской области проведен открытый конкурс, по результатам которого заключен государственный контракт от 2 августа 2007 года № 43 (далее - контракт № 43) с ООО «Стройсоюз» со сроком исполнения до 31 декабря 2007 года на общую сумму 46040,1 тыс. рублей.

Таким образом, в нарушение требований статьи 250 Бюджетного кодекса, Управлением ФСИН России по Московской области путем подписания дополнительных соглашений к контракту № 1 и заключения контракта № 43 приняты денежные обязательства, превышающие на 3570,2 тыс. рублей лимиты бюджетных обязательств на 2007 год, доведенные Управлению в размере 106139,0 тыс. рублей.

Учитывая срок окончания работ по контракту № 43, Управление ФСИН России по Московской области, руководствуясь главой 2 Закона № 94-ФЗ, обязано было провести конкурс для заключения государственного контракта на 2008 год. Вместо предусмотренных законодательством процедур в нарушение пункта 5 статьи 9 Закона № 94-ФЗ, не допускающего изменений условий контрактов, дополнительным соглашением от 25 декабря 2007 года № 2 были изменены срок действия контракта (до 31 декабря 2008 года) и стоимость работ.

Обязательства на 2008 год в сумме 10285,6 тыс. рублей приняты в 2007 году в нарушение пункта 3 статьи 219 Бюджетного кодекса, устанавливающего принятие обязательств в пределах доведенных в текущем году лимитов бюджетных обязательств. На момент принятия обязательств лимиты на 2008 год до Управления ФСИН России по Московской области доведены не были.

Управлением ФСИН России по Калужской области в проверенном периоде проведен открытый конкурс с заключением контракта от 5 апреля 2007 года № 10 на выполнение работ по переоборудованию ЛТП-4 под СИЗО № 2 в г. Людиново с ОАО «Кировстрой» на сумму 82123,7 тыс. рублей. При выполнении работ возникла необходимость в проведении дополнительных работ, которые не были предусмотрены при проведении открытого конкурса, и было заключено дополнительное соглашение от 5 августа 2008 года № 2 на 4106,2 тыс. рублей, что не превышает 10 % общей суммы контракта. Таким образом, общая сумма контракта составила 86229,9 тыс. рублей, что соответствует объему государственных капитальных вложений по ФЦП.

Также в 2007 году проведено 2 открытых конкурса: на проведение работ по разработке проектно-сметной документации на расширение здания комнат длительных свиданий в Воспитательной колонии г. Калуги и строительство здания единых помещений камерного типа в Исправительной колонии № 2 пос. Товарково с заключением государственных контрактов с ОАО «Калугаагропромпроект» от 27 февраля 2007 года на сумму 748,0 тыс. рублей и 515,0 тыс. рублей, соответственно.

Особо следует отметить, что ФСИН России как государственный заказчик на основании государственных контрактов передавала часть своих функций по реализации ФЦП именно территориальным управлениям, исполняющим функции заказчика-застройщика. Несмотря на это, фактически функции заказчика-застройщика в управлениях ФСИН России по Московской и Калужской областям осуществляли необоснованно созданные отделы капитального строительства и ремонта. Таким образом, заключение контрактов и финансирование выполненных работ по реализации программных мероприятий ФБУ ОКСиР делают указанные контракты фактически ничтожными.

#### 4. Порядок доведения бюджетных ассигнований на осуществление бюджетных инвестиций и их объемы

Ресурсное обеспечение ФЦП осуществляется за счет средств федерального бюджета. Утвержденной Программой софинансирование мероприятий за счет средств субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и внебюджетных источников не предусмотрено.

Первоначальный предельный (прогнозный) объем финансирования Программы за счет средств федерального бюджета на 2007-2016 годы составлял в 2006 году 54588200,0 тыс. рублей (с учетом прогноза цен на соответствующие годы).

В ходе реализации Программы объемы бюджетных инвестиций корректировались, внесенные изменения утверждались постановлениями Правительства Российской Федерации, и на 1 декабря 2008 года с ростом более чем в 1,3 раза государственные капитальные вложения составили 73486965,0 тыс. рублей (с учетом прогноза цен на соответствующие годы), из них в 2007 году - 2951880 тыс. рублей, в 2008 году - 3171755 тыс. рублей, в 2009 году - 4631267 тыс. рублей, в 2010 году - 7815333 тыс. рублей, в 2011 году - 10360918 тыс. рублей, в 2012 году - 11498690 тыс. рублей, в 2013 году - 9952214 тыс. рублей, в 2014 году - 7077550 тыс. рублей, в 2015 году - 7680559 тыс. рублей, в 2016 году - 8346799 тыс. рублей.

Ежегодное финансирование программных мероприятий варьируется в пределах от 4 % до 15,7 % от общего объема ресурсного обеспечения ФЦП. Наименьший уровень бюджетных инвестиций был в 2007-2008 годах и составил, соответственно, 4,0 % и 4,3 %, в 2009 году - 6,3 %, в 2010 году - 10,6 %, в 2011 году - 14,1 %, в 2012 году - 15,7 %, в 2013 году - 13,5 %, в 2014 году - 9,6 %, в 2015 году - 10,5 %, в 2016 году - 11,4 процента.

При этом ежегодный прирост объемов финансирования составил: в 2008 году - 7,5 %, в 2009 году - 46,0 %, в 2010 году - 68,8 % (его пик), в 2011 году - 32,6 %, в 2012 году - 11,0 %, в 2013 году - (-)13,5 %, в 2014 году - (-)28,9 %, в 2015 году - 8,5 %, в 2016 году - 8,7 процента.

Такое планирование на долгосрочную перспективу не способствует повышению результативности бюджетных инвестиций Программы.

В проверенном периоде объемы финансирования мероприятий федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)» и расходы инвестиционного характера за счет средств федерального бюджета (с учетом цен на соответствующий год) составляли:

(тыс. руб.)

Источники и направления расходов	Всего	2007 г.		2008 г.	
		объем финансирования	фактическое финансирование	объем финансирования	фактическое финансирование за 9 месяцев
Средства федерального бюджета, всего	73486965,0	2951880,0	2951880,0	3171755,0	3140909,1
из них на государственные капитальные вложения	73486965,0	2951880,0	2951880,0	3171755,0	3140909,1
в том числе					
строительство и реконструкция следственных изоляторов	58089751,0	2131450,0	2131450,0	2235155,0	2233296,0
строительство и реконструкция исправительных учреждений	15397214,0	820430,0	820430,0	936600,0	907613,1

Как видно из приведенной таблицы, за десятилетний период реализации Программы объемы капитальных вложений на строительство и реконструкцию следственных изо-

ляторов превышают аналогичные показатели по исправительным учреждениям в 3,8 раза, в том числе за 2007 год - в 2,6 раза, за 2008 год - в 2,4 раза.

Указанное превышение обосновывалось ситуацией, сложившейся на начало реализации ФЦП. В части регионов Российской Федерации норма санитарной площади в камере в расчете на одного подследственного не соответствовала установленной Федеральным законом «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» норме в размере 4 кв. м. Следовательно, в СИЗО был превышен установленный лимит наполнения, причем в отдельных регионах весьма значительно. Между тем требование, связанное с лимитом наполнения СИЗО, реально обеспечивалось в указанных учреждениях только в 40 субъектах Российской Федерации. В 20 субъектах норма санитарной площади в камере в расчете на 1 подследственного составляла менее 4 кв. м, а в 18 субъектах - менее 3 кв. м, что являлось нарушением прав подследственных.

В 3 субъектах Российской Федерации (Республика Хакасия, Еврейская автономная область, Ямало-Ненецкий автономный округ) следственные изоляторы отсутствуют, что приводит к различным издержкам при исполнении меры пресечения в виде заключения под стражу и обеспечении следственных действий.

Значительная часть следственных изоляторов находится в старых зданиях. За последние годы из-за неудовлетворительного состояния произошло обрушение строительных конструкций режимных корпусов в следственных изоляторах Астраханской, Магаданской, Московской, Тамбовской, Читинской и других областей. В настоящее время рассматривается вопрос о прекращении эксплуатации еще 12 СИЗО (Республика Дагестан, Республика Карелия, Чувашская Республика, Астраханская, Белгородская, Вологодская, Воронежская, Камчатская, Костромская, Свердловская, Тамбовская и Тульская области).

В результате указанного распределения объемов финансирования за время реализации ФЦП средний размер камерной площади, приходящейся на одного содержащегося под стражей в следственных изоляторах уголовно-исполнительной системы, по данным ФСИН России, увеличился до 4,1 кв. метра.

Объемы финансирования отдельных мероприятий по строительству и реконструкции объектов в 2007-2008 годах уточнялись при формировании перечня строек и объектов для федеральных государственных нужд на соответствующий год, а также по результатам проведения торгов по определению исполнителей программных мероприятий в пределах ежегодных объемов финансирования.

ФСИН России как государственный заказчик в установленном порядке ежегодно формирует бюджетную заявку и представляет ее в Министерство юстиции Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации и Министерство финансов Российской Федерации.

В 2007-2008 годах распределение бюджетных ассигнований на государственные капитальные вложения, включенные в ФЦП, утверждалось федеральными законами о федеральном бюджете на отчетный финансовый год по следующей бюджетной классификации расходов Российской Федерации: раздел 03 «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность», подраздел 0305 «Система исполнения наказаний», целевая статья 1001900 «Федеральная целевая программа «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)», вид расходов 213 «Строительство объектов для нужд отрасли» в 2007 году и вид расходов 003 «Бюджетные инвестиции» в 2008 году.

В соответствии с приказом Минфина России от 10 июня 2003 года № 50н объемы бюджетных ассигнований, лимиты бюджетных обязательств и предельные объемы финансирования расходов федерального бюджета доводились через Федеральное казначейство и его территориальные органы уведомлениями и расходными расписаниями, в том числе:

в части реализации программных мероприятий в 2007-2008 годах бюджетные инвестиции по Управлению ФСИН России по Московской области составили 142323,0 тыс. рублей, по Управлению ФСИН России по Калужской области - 48748,0 тыс. рублей.

В то же время в 2007 году ФСИН России довела показатели сводной бюджетной росписи до подведомственных получателей бюджетных средств с нарушением сроков, определенных статьей 220 Бюджетного кодекса (в редакции, действовавшей в 2007 году).

Сметы доходов и расходов ФСИН России и бюджетополучателей второго уровня на 2007 год утверждены в установленные статьей 221 Бюджетного кодекса (в редакции, действовавшей в 2007 году) сроки и в объемах, соответствующих доведенным бюджетным ассигнованиям.

В соответствии с положениями Бюджетного кодекса и приказа Минфина России ФСИН России от 20 ноября 2007 года № 112н в 2008 году предоставила начальникам территориальных органов право самостоятельно утверждать бюджетные сметы. В январе 2008 года ФСИН России установила и довела до подведомственных учреждений Порядок составления, утверждения и ведения бюджетной сметы бюджетного учреждения, подведомственного ФСИН России, в соответствии с общими требованиями, утвержденными приведенным приказом Минфина России.

В целом все мероприятия, включенные в ФЦП, были профинансированы в 2007-2008 годах в полном объеме.

#### **5. Выполнение обязательств по заключенным договорам, расчеты с подрядными, проектными организациями и другими исполнителями. Объем дебиторской и кредиторской задолженностей и меры, принимаемые по их погашению**

В ходе реализации ФЦП ФСИН России (государственный заказчик) в проверенном периоде не заключала договоры с подрядными и проектными организациями на выполнение программных мероприятий, и расчеты с ними не осуществлялись. Функции государственного заказчика по реализации ФЦП на основе ежегодных государственных контрактов передавались территориальным органам, исполняющим функции заказчика-застройщика.

Так, ФБУ ОКСиР Управления ФСИН России по Московской области в 2007 году был заключен договор с энергоснабжающей организацией на оказание услуги по технологическому присоединению к электрической сети дополнительной мощности для электроснабжения строящегося объекта, за осуществление которой ФБУ ОКСиР перечислило денежные средства в сумме 5286,1 тыс. рублей.

До конца 2007 года условия договора выполнены не были, в связи с чем по состоянию на 1 января 2008 года, по данным ФБУ ОКСиР, числилась дебиторская задолженность в указанной сумме. Выполнение работ подтверждено актом от 5 мая 2008 года № 1, явившимся основанием для ее погашения.

Дебиторская задолженность ФБУ ОКСиР Управления ФСИН России по Калужской области в 2007-2008 годах по расчетам с поставщиками и подрядчиками по средствам федерального бюджета в разрезе ФЦП отсутствовала.

Кредиторская задолженность по состоянию на 1 января 2007 года составила 199,6 тыс. рублей, из указанной суммы 67,0 тыс. рублей числились по объекту (переоборудование ЛТП-4 в СИЗО № 2) с 1998 года. Приказом начальника Управления ФСИН России по Калужской области от 29 декабря 2007 года № 596 указанная кредиторская задолженность была списана как просроченная.

В целом дебиторская задолженность бюджетных средств, образовавшаяся в ходе реализации ФЦП, по состоянию на 1 января 2008 года составляла 14118,7 тыс. рублей, на 1 октября 2008 года - 158242,4 тыс. рублей и сложилась из авансовых платежей по строительным работам, произведенных в пределах 30 % от суммы заклю-

ченных контрактов. Дебиторская задолженность носила текущий характер и за 2007 год погашена в установленном порядке, а за 2008 год она уменьшится за счет объемов выполненных работ, подтвержденных соответствующими актами (форма КС-2).

Кредиторская задолженность по состоянию на 1 октября 2008 года составляла 31922,7 тыс. рублей, из которых 21271,5 тыс. рублей (66,6 %) носили текущий характер, а 10651,2 тыс. рублей (33,4 %) образовались в 1998-1999 годах и состоят из принятого ФСИН России недофинансирования капитальных вложений по 23 субъектам Российской Федерации от МВД России, государственного заказчика федеральной программы «Строительство и реконструкция следственных изоляторов и тюрем МВД России, а также строительство жилья для персонала указанных учреждений». Указанная кредиторская задолженность прошлых лет является просроченной и списывалась территориальными органами ФСИН России в установленном порядке. Работа по списанию оставшейся части задолженности в настоящее время продолжается.

## **6. Наличие незавершенного строительства.**

### **Причины образования и меры, принимаемые к его завершению**

В ходе проверки был проведен анализ выполнения программных мероприятий, который показал, что имеются значительные объемы незавершенного строительства, сложившиеся в основном из-за недостаточного бюджетного финансирования. Так, финансирование федеральной программы строительства и реконструкции следственных изоляторов и тюрем МВД России на период до 2000 года, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 3 ноября 1994 года № 1231, было осуществлено только на 5 %, а финансирование ФЦП «Реформирование уголовно-исполнительной системы на 2002-2006 годы», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 29 августа 2001 года № 636, - на 40 процентов.

Остаток незавершенного строительства по ФЦП «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)» по строительству и реконструкции следственных изоляторов и тюрем УИС по состоянию на 1 января 2008 года составлял 4115327,0 тыс. рублей, на 1 октября 2008 года - 5671784,7 тыс. рублей, из них на 17 объектах данные работы начаты свыше 10-15 лет назад, а сумма незавершенного строительства по ним на 1 января 2008 года сложилась в объеме 1332832,5 тыс. рублей, а на 1 октября 2008 года - 1840617,6 тыс. рублей.

При этом отмечается, что ФСИН России (государственный заказчик), включая указанные объекты долгостроя в федеральную целевую программу на 2002-2006 годы, не обеспечила их финансирование в первоочередном порядке. Практика распыления государственных капитальных вложений по многочисленным объектам (в том числе проектно-изыскательским работам и новостройкам) при определенной степени готовности уже начатых строительством объектов не позволила эффективным и рациональным способом использовать выделенные финансовые ресурсы. В результате этого на 6 объектах строительство и реконструкция ведутся свыше 15 лет (работы начаты в период с 1988 по 1993 год), а на 11 объектах - свыше 10 лет (работы начаты в период с 1994 по 1997 год).

В предыдущие годы ФСИН России не принимала должных мер по обеспечению строительства указанных объектов в установленные сроки и их своевременному вводу в эксплуатацию. В результате этого к моменту включения объектов незавершенного строительства в ФЦП произошло удорожание их строительства, технологические решения и оборудование устарели.

Например, с 1991 года ведется строительство Следственного изолятора № 11 в г. Ногинске Московской области (срок строительства по проектно-сметной регламентации составляет 54 месяца, первоначальная стоимость объекта в ценах 1984 года -

4960,6 тыс. рублей), где сумма незавершенного строительства на 1 января 2008 года составляла 187133,8 тыс. рублей, а на 1 октября 2008 года - 220566,6 тыс. рублей.

Следует отметить, что строительство указанного следственного изолятора в 1995-2000 годах неоднократно приостанавливалось без консервации объекта, что приводило к частичному разрушению отдельных конструкций строящихся помещений и инженерных коммуникаций. В 2001 году экспертно-техническим обследованием строительных конструкций сделано заключение о том, что после выполнения частичной корректировки проекта, проведения мероприятий по восстановлению и усилению конструкций возможно возобновление строительства.

В соответствии с рекомендациями, изложенными в экспертном заключении, а также в связи с введением в 2001 году норм проектирования следственных изоляторов и тюрем Минюста России (СП 15-01), проектным институтом «Центр инженерно-технического обеспечения ГУИН Минюста России» (г. Волгоград) на основании договора подряда от 14 мая 2002 года № 22 начато выполнение работ по созданию проектной документации по указанному объекту стоимостью 589,0 тыс. рублей. Затем дополнительным соглашением от 15 сентября 2005 года № 4 (стоимость 724,1 тыс. рублей) к указанному договору подряда внесены изменения в техническое задание на разработку проектной продукции - корректировка проектной документации. Таким образом, дополнительное соглашение заключено на уже производимую по договору подряда корректировку первоначального проекта объекта, а расходование государственных капитальных вложений в объеме 589,0 тыс. рублей в нарушение статьи 34 Бюджетного кодекса является безрезультативным расходованием бюджетных средств.

С начала работ по 1 октября 2008 года из федерального бюджета на строительство Следственного изолятора № 11 в г. Ногинске выделены средства федерального бюджета в текущих ценах в общей сумме 224588,4 тыс. рублей. При этом капитальные вложения в размере 194724,2 тыс. рублей были выделены на проведение строительных работ, которые производились при отсутствии разработанной и утвержденной согласно требованиям статьи 743 Гражданского кодекса и статей 48, 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее - Градостроительный кодекс) проектно-сметной документации.

В бюджетной заявке, направленной Управлением ФСИН России по Московской области в Федеральную службу исполнения наказаний, потребности в бюджетных инвестициях на реализацию ФЦП в 2009 году определены в объеме 272000,0 тыс. рублей. Однако по внесенному ФСИН России предложению постановлением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2008 года № 933 «О внесении изменений в федеральную целевую программу «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)» утверждены ассигнования на 2009 год лишь в сумме 52000,0 тыс. рублей.

Таким образом, отсутствие обеспечения необходимыми объемами государственных капитальных вложений не способствует скорейшему вводу и сокращению незавершенного строительства в Управлении ФСИН России по Московской области.

#### **7. Осуществление государственным заказчиком контроля выполнения строительных работ на объектах; соответствие фактически выполненными и оплаченными работ утвержденной проектно-сметной документации и актам выполненным работ**

В целях обеспечения реализации ФЦП до территориальных органов доведено распоряжение ФСИН России от 2 марта 2007 года № 133 о неукоснительном выполнении заданий на 2007 год и вводе запланированных объектов. Проводится ежемесячный мониторинг хода реализации ФЦП, при инспектировании территориальных органов ФСИН России осуществлялся контроль за ходом строительства объектов уголовно-исполнительной системы. Два раза в год проводились рабочие совещания с руководящим составом тыловых

служб. Вместе с тем в проверенном периоде тематические контрольные мероприятия в части выполнения заказчиками-застройщиками ФЦП не осуществлялись.

Как отмечено в разделе 3 настоящего отчета, в некоторых территориальных органах часть функций по реализации программных мероприятий нелегитимно осуществляли ФБУ ОКСиР, финансирование которых (включая заработную плату сотрудников с учетом специальных званий, продовольственное обеспечение, транспортные и прочие услуги, прочие выплаты и приобретение услуг, капитальные вложения, услуги по содержанию имущества) осуществлялось территориальными органами за счет средств федерального бюджета в пределах доведенных им лимитов бюджетных обязательств.

В то же время необходимо отметить, что выполнение основных функций ФБУ ОКСиР осуществлялось сотрудниками, являющимися одновременно должностными лицами Отделов, входящих в структуру Управлений. Например, в Управлении ФСИН России по Московской области в нарушение требований статьи 17 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», устанавливающей запреты, связанные с гражданской службой, начальником ФБУ ОКСиР в проверяемом периоде являлся аттестованный сотрудник, имеющий специальное звание.

Таким образом, ФСИН России - государственный заказчик Программы - не осуществляла должным образом функцию по контролю правомерности и результативности использования средств федерального бюджета, выделенных на реализацию ФЦП.

В Управлении ФСИН России по Московской области осуществлялись техническое и организационное сопровождение объектов строительства, проверка расходования средств, передаваемых заказчику на оплату строительных работ и проведение контрольных обмеров на строящихся и реконструируемых объектах. За ходом строительства проводился авторский надзор, в том числе по объемам и качеству выполняемых работ.

Оплата за выполненные работы по строительству и реконструкции управлениями ФСИН России по Московской и Калужской областям осуществлялась за фактически выполненные работы на основании предъявленных подрядными организациями актов по форме КС-2, а также в соответствии со справками о стоимости выполненных работ и затрат по форме КС-3, счетами-фактурами и другими документами.

Управлением ФСИН России по Московской области в 2007 году объем финансирования был полностью освоен на строительство 11 объектов, за 9 месяцев 2008 года первичными учетными и платежными документами подтверждены выполнение и оплата работ в объеме 87 % от годового финансирования.

В то же время в ходе контрольного мероприятия установлено, что объем незавершенного строительства по состоянию на 1 января 2008 года не соответствует выделенным с начала строительства по 2007 год включительно (с учетом дебиторской задолженности в 2007 году) капитальным вложениям. Поскольку их учет в Управлении не велся, данными о расходовании 716,6 тыс. рублей оно не располагает.

Управлением ФСИН России по Калужской области в 2007 году объемы финансирования по реализации программных мероприятий были также полностью освоены на строительство и проведение проектно-изыскательских работ по 14 объектам, а за 9 месяцев 2008 года - в объеме 74,3 %. При этом, как отмечалось в разделе 2 настоящего отчета, 9658,7 тыс. рублей использовано не на программные мероприятия, что является свидетельством отсутствия должного контроля со стороны государственного заказчика.

## **8. Отчетность об использовании бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства**

ФСИН России как государственный заказчик в установленном порядке представляла в Минэкономразвития России отчет о ходе выполнения Программы, в Федеральную службу государственной статистики - формы № 1-ФП «Сведения об использовании

средств из бюджетных и внебюджетных источников финансирования на выполнение федеральных целевых программ» и № 1-ФП (индикаторы) «Сведения о целевых индикаторах и показателях реализации федеральных целевых программ (подпрограмм)», в Минфин России - форму по ОКУД 0503166 «Сведения об исполнении мероприятий в рамках целевых программ».

В целях формирования полной и достоверной информации по учету государственных капитальных вложений ФСИН России приказом от 4 октября 2006 года № 641 утвердила и ввела в действие формы специализированной отчетности:

- КС-7 - «Сводная справка о движении источников финансирования капитальных вложений территориальных органов ФСИН России»;

- КС-10 - «Пообъектная расшифровка затрат на капитальное строительство территориальных органов ФСИН России» с приложением расшифровки дебиторской и кредиторской задолженности.

Территориальные органы ФСИН России (в том числе по Московской и Калужской областям) представляли указанные формы в Управление капитального строительства ФСИН России, которое формировало сводные отчеты по каждой форме на бумажном носителе и в электронном виде с помощью программных средств.

Указанная отчетность, сформированная по источникам финансирования капитальных вложений, в проверяемом периоде включала также бюджетные инвестиции по ФЦП в разрезе функциональной классификации расходов. Данные формы анализировались в части реализации Программы.

В ходе выборочной проверки составления формы КС-10 за 2008 год установлено расхождение по показателю «Незавершенное строительство на конец отчетного периода» на 90868,9 тыс. рублей.

При сопоставлении показателей формы № 1-ФП, формы КС-7 за 9 месяцев 2008 года также установлены расхождения по следующему ряду показателей реализации ФЦП: стоимости заключенных контрактов (расхождение на 146776,5 тыс. рублей); поступлению средств на реализацию Программы (расхождения: с фактическим финансированием на 165,9 тыс. рублей и 3225,1 тыс. рублей, соответственно; относительно друг друга - на 3391,0 тыс. рублей); фактическому использованию средств на капитальное строительство (расхождение на 16394,3 тыс. рублей).

Таким образом, ФСИН России, являясь государственным заказчиком Программы и осуществляя управление ее реализацией, ненадлежащим образом исполняла функции по формированию полной и достоверной информации по учету бюджетных инвестиций в государственные капитальные вложения в рамках Программы.

## **9. Оценка достижения заданных показателей эффективности реализации ФЦП**

Ожидаемые конечные результаты реализации Программы и показатели социально-экономической эффективности заключаются в следующем: к 2017 году условия содержания подследственных и осужденных во всех следственных изоляторах и исправительных учреждениях должны быть приведены в соответствие с законодательством Российской Федерации. Это позволит уменьшить количество жалоб на условия содержания, улучшить санитарно-эпидемиологическую обстановку в учреждениях уголовно-исполнительной системы. Ввод в эксплуатацию 26 следственных изоляторов, в которых условия содержания подследственных будут соответствовать международным стандартам, положит начало практической реализации в Российской Федерации Европейских пенитенциарных правил.

В 2007 году по Программе осуществлялись строительство и реконструкция 104 объектов, из которых 42 подлежали вводу, а также проектно-изыскательские работы по 81 объекту строительства. Все 42 объекта сданы в эксплуатацию.

В общем объеме выполненных работ в 2007 году за счет капитальных вложений стоимость введенных объектов составила 664528,9 тыс. рублей (22,5 %), незавершенное строительство по переходящим объектам - 2134943,1 тыс. рублей (72,3 %), объем проектно-изыскательских работ - 152407,9 тыс. рублей (5,2 %). По переходящим объектам техническая готовность на начало 2008 года составляла: по 27 объектам менее 40 %; по 27 объектам - менее 80 %; по 8 объектам - менее 100 процентов.

По Программе в 2008 году планировалось осуществить строительство и реконструкцию 125 объектов, из которых 42 подлежат вводу, а также проектно-изыскательские работы по 48 объектам строительства, в том числе:

- мероприятиями по строительству и реконструкции следственных изоляторов предусмотрены строительство и реконструкция 45 объектов, из которых 10 подлежат вводу, а также проектно-изыскательские работы по 11 объектам строительства;

- мероприятиями по строительству и реконструкции исправительных учреждений предусмотрены строительство и реконструкция 80 объектов, из которых 32 подлежат вводу, а также проектно-изыскательские работы по 37 объектам строительства.

Подведение итогов об исполнении ключевых программных мероприятий ФЦП за 2008 год на момент подписания актов ФСИН России не осуществлялось и будет проведено по завершении отчетного периода.

Приложением № 5 к ФЦП определены методика оценки эффективности Программы (ежегодное сопоставление текущих данных с целевыми показателями), формулы вычисления целевых показателей ее реализации и индикатор соответствия (определяется по конкретному следственному изолятору либо исправительному учреждению).

Минэкономразвития России согласованы уточненные целевые показатели на 2007 и 2008 годы. Квартальные целевые показатели ввиду специфики проводимых мероприятий за счет государственных капитальных вложений не предусматриваются.

Научно-исследовательский институт информационных и производственных технологий ФСИН России совместно со структурными подразделениями ФСИН России ежегодно определяет целевые показатели реализации Программы, используя методику оценки эффективности, и вносит в комиссию по определению фактических значений показателей эффективности реализации ФЦП за год информацию по расчетным целевым показателям и их соответствию достигнутым показателям.

Для расчета достигнутых показателей по итогам реализации ФЦП за 2008 год приказом Минюста России от 22 апреля 2008 года № 99 утверждена форма статистической отчетности КС-30 «Отчет о показателях эффективности реализации федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)».

Целевые и достигнутые показатели реализации Программы в проверяемом периоде составили:

	2007 г.		2008 г.	
	целевые показатели	достигнутые показатели	целевые показатели	достигнутые показатели
Количество следственных изоляторов, в которых подследственные содержатся в соответствии с законодательством Российской Федерации (в % от общего количества следственных изоляторов)	53,7	53,7	53,9	54,0
Количество следственных изоляторов, в которых подследственные содержатся в соответствии с международными стандартами (в % от общего количества следственных изоляторов)	0,5	0,5	0,5	0,5
Количество исправительных учреждений, в которых осужденные содержатся в соответствии с законодательством Российской Федерации (в % от общего количества исправительных учреждений)	34,9	34,9	39,2	39,2

## Выводы

1. Использование средств федерального бюджета на реализацию федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)» в уголовно-исполнительной системе осуществлялось в 2007-2008 годах в основном в соответствии с положениями действующего законодательства Российской Федерации.

В 2007 году целевые показатели реализации Программы достигнуты. В 2008 году с учетом итогов за 9 месяцев ожидается достижение расчетных показателей, заложенных в Программе. Вместе с тем в ходе реализации ФЦП выявлены и отдельные недостатки.

2. В 2007 году ФСИН России довела показатели сводной бюджетной росписи до подведомственных получателей бюджетных средств с нарушением сроков, определенных статьей 220 Бюджетного кодекса.

3. ФСИН России в 2007-2008 годах допущено использование бюджетных средств на финансирование объектов и строек, не включенных в перечни программных мероприятий ФЦП, в сумме 8566,8 тыс. рублей в Управлении ФСИН России по Республике Башкортостан и в сумме 9658,7 тыс. рублей в Управлении ФСИН России по Калужской области, что свидетельствует о ненадлежащем исполнении Федеральной службой исполнения наказаний функций государственного заказчика в части ведения мониторинга использования средств федерального бюджета, выделенных на реализацию ФЦП и своевременного внесения изменений в перечни программных мероприятий.

4. Строительство и реконструкция 17 объектов, включенных в Программу, ведутся свыше 10-15 лет с общим объемом незавершенного строительства в размере 1332832,5 тыс. рублей. Такое состояние дел является результатом неэффективного и нерационального использования выделенных финансовых ресурсов, выразившимся в распылении государственных капитальных вложений по многочисленным объектам и увеличении объемов незавершенного строительства.

Необеспеченность необходимыми объемами государственных капитальных вложений пусковых объектов не только не способствовала их скорейшему вводу и сокращению незавершенного строительства, но и привела к тому, что технологические решения и оборудование устарели.

5. ФСИН России осуществляла необоснованную правоприменительную практику в части преобразования организационной формы своих подведомственных бюджетополучателей из государственных учреждений в федеральные государственные учреждения, затем в федеральные бюджетные учреждения с присвоением статуса исправительных учреждений, что противоречит смыслу и содержанию нормативных правовых актов, регламентирующих данные преобразования. В случае возникновения конфликтных ситуаций с исполнителями работ правоспособность и деятельность указанных бюджетополучателей могут быть признаны недействительными, а все заключенные государственные контракты и договоры - ничтожными.

6. В Управлении ФСИН России по Московской области на строительство Следственного изолятора № 11 г. Ногинска были выделены капитальные вложения в размере 194724,2 тыс. рублей при отсутствии проектно-сметной документации, разработанной и утвержденной в соответствии с требованиями статьи 743 Гражданского кодекса и статей 48, 49 Градостроительного кодекса.

7. Управление ФСИН России по Московской области в нарушение требований статьей 219, 250 Бюджетного кодекса принимало обязательства, превышающие лимиты бюджетных обязательств, доведенные на соответствующий финансовый год.

8. Федеральная служба исполнения наказаний - государственный заказчик Программы - не в полном объеме осуществляла функции по контролю правомерности и результативности использования средств федерального бюджета, выделенных на реализацию ФЦП, а также по формированию полной и достоверной информации по учету бюджетных инвестиций в государственные капитальные вложения в рамках федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)». Искажение отчетности по итогам 9 месяцев 2008 года составили 260821,7 тыс. рублей.

9. Принимая во внимание длительность периода реализации ФЦП и в целях обеспечения контроля за целевым, эффективным и рациональным использованием средств федерального бюджета, выделяемых на выполнение мероприятий, предусмотренных федеральной целевой программой «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)», признать необходимым осуществление ФСИН России постоянного мониторинга за ходом выполнения программных мероприятий, а Счетной палате Российской Федерации - проведение контрольных мероприятий с периодичностью один раз в 2-3 года.

#### **Предложения**

1. Направить представления Счетной палаты Российской Федерации:
  - директору Федеральной службы исполнения наказаний;
  - начальнику Управления Федеральной службы исполнения наказаний по Московской области;
  - начальнику Управления Федеральной службы исполнения наказаний по Калужской области.
2. Отчет о результатах контрольного мероприятия направить в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**А. И. ЖДАНЬКОВ**