

*Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 23 декабря 2016 года № 69К (1144) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности использования средств федерального бюджета, направленных в некоммерческую организацию «Фонд развития моногородов» в 2014-2016 годах»:*

*Утвердить сводный отчет о результатах контрольного мероприятия.*

*Направить представления Счетной палаты Российской Федерации Министерству экономического развития Российской Федерации и генеральному директору некоммерческой организации «Фонд развития моногородов».*

*Направить информационное письмо в Федеральное казначейство.*

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

## **СВОДНЫЙ ОТЧЕТ**

### **о результатах контрольного мероприятия**

### **«Проверка эффективности использования средств федерального бюджета, направленных в некоммерческую организацию «Фонд развития моногородов» в 2014-2016 годах»**

**Основание для проведения контрольного мероприятия:** пункт 3.7.12 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2016 год, перечень поручений Президента Российской Федерации от 26 октября 2016 года № Пр-2061 (пункт «а»).

#### **Предмет контрольного мероприятия**

Нормативные правовые акты, регулирующие вопросы государственной поддержки монопрофильных муниципальных образований (моногородов);

нормативные правовые акты и иные документы, регламентирующие деятельность некоммерческой организации «Фонд развития моногородов»;

нормативные правовые акты и иные документы, регламентирующие предоставление субсидий некоммерческой организации «Фонд развития моногородов», соглашения о предоставлении субсидий;

первичные документы бухгалтерского учета и отчетность некоммерческой организации «Фонд развития моногородов»;

деятельность федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в сфере поддержки социально-экономического положения моногородов;

деятельность некоммерческой организации «Фонд развития моногородов» по формированию необходимых условий для создания новых ра-

бочих мест и привлечению инвестиций в моногорода с наиболее сложной социально-экономической ситуацией.

### **Объекты контрольного мероприятия**

Некоммерческая организация «Фонд развития моногородов» (г. Москва);

Правительство Республики Карелия (г. Петрозаводск).

Государственные или иные органы и организации, которым направлены запросы о предоставлении информации, необходимой для проведения контрольного мероприятия:

Министерство экономического развития Российской Федерации;

Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации;

администрация Надвоицкого городского поселения Республики Карелия;

государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)»;

органы государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований - моногородов (выборочно при необходимости).

**Срок проведения контрольного мероприятия:** октябрь-декабрь 2016 года.

### **Цель контрольного мероприятия**

Цель 1. Проанализировать эффективность мер государственной поддержки моногородов, включая вопросы межбюджетных отношений, в соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 26 октября 2016 года № Пр-2061 (пункт «а»).

Цель 2. Проверить эффективность использования некоммерческой организацией «Фонд развития моногородов» субсидий из федерального бюджета на реализацию мероприятий, направленных на формирование необходимых условий для создания новых рабочих мест и привлечение инвестиций в моногородах.

**Проверяемый период деятельности:** 2014-2016 годы.

### **Результаты контрольного мероприятия**

#### **1. Анализ экономического положения в моногородах Российской Федерации**

Перечень монопрофильных населенных пунктов в настоящее время включает 319 муниципальных образований, в которых проживают около 13,6 млн. человек, что составляет 9,3 % населения Российской Федерации (146,7 млн. человек).

Моногорода расположены на территории 61 субъекта Российской Федерации. Больше всего моногородов в Кемеровской области (24 моногорода), Свердловской (17) и Челябинской (16) областях.

Наибольшее количество «кризисных» моногородов отмечается в Кемеровской области (9 моногородов), Челябинской области (7), Республике Карелия (6) и Пермском крае (6).

В последние годы, по данным Минтруда России (письмо от 7 ноября 2016 года № 16-2/10П-7028), в моногородах наблюдается значительное ухудшение как демографической ситуации, так и ситуации на рынке труда.

Так, по состоянию на 1 июля 2016 года общая численность населения моногородов сократилась на 13,7 % к уровню 1 января 2014 года и составила 13509,3 тыс. человек, экономически активное население сократилось на 15,1 % и составило 7294,11 тыс. человек.

Численность занятого населения на 1 июля 2016 года сократилась по сравнению с 1 января 2014 года на 17,2 % и составила 5738,1 тыс. человек.

За период с 2014 года по I полугодие 2016 года отмечен рост на 27,0 % численности граждан, состоящих на регистрационном учете в органах службы занятости, количество которых по состоянию на 1 июля 2016 года составило 126,3 тыс. человек. При этом отмечается сокращение на 19,3 % количества вакансий, заявленных работодателями, по состоянию на 1 июля 2016 года - 119,3 тыс. единиц.

В 71 моногороде уровень регистрируемой безработицы превышает среднероссийский показатель в 2 и более раза.

Большинство российских моногородов образовано в советский период, когда размещение производства одной отрасли концентрировалось на определенных территориях. Впоследствии население подобных городов оказалось в абсолютной зависимости от финансово-экономических результатов деятельности градообразующих предприятий.

Для градообразующих предприятий большинства российских моногородов характерна низкая степень переработки сырья, при этом цена на эту продукцию сильно зависит от конъюнктуры на мировых фондовых рынках. В условиях финансово-экономического кризиса, повлиявшего на деятельность многих градообразующих предприятий, проблемы моногородов усугубились. В этой связи Минпромторгом России отмечается увеличение количества градообразующих организаций, находящихся в состоянии кризиса (с 36 в 2014 году до 56 в 2016 году).

Основными факторами развития кризисных ситуаций в моногородах являются:

- прекращение предприятием хозяйственной деятельности (ОАО «Сантехлит», пгт Любохна, Брянская область; ООО «Промтекс», г. Южа, Ивановская область; ОАО «Байкальский целлюлозно-бумажный комбинат», г. Байкальск, Иркутская область; ОАО «Кондровская бумажная компания», г. Кондрово, Калужская область; ООО «Лузский ЛПК», г. Луза, Кировская область и другие);

- масштабное сокращение производства из-за неблагоприятной конъюнктуры (низкая рыночная цена продукции или низкая конкурентоспособность из-за технологической отсталости производства) на внутреннем и внешнем рынках (АО «Сибирско-Уральская Алюминиевая компания» филиал «НАЗ-СУАЛ», пгт Надвоицы, Республика Карелия; ОАО «Рузхиммаш», г. Рузаевка, Республика Мордовия; ОАО «Автоваз», г. Тольятти, Самарская область и другие);

- предприятие находится в процедуре банкротства (ОАО «Семилукский огнеупорный завод», г. Семилуки, Воронежская область; ООО «ПП «Фабрика Красина», пгт Колобово, Ивановская область; ЗАО «Фроловский электросталеплавильный завод» (ЗАО «Волга-ФЭСТ»), г. Фролово, Волгоградская область и другие);

- низкая загрузка мощностей, в том числе гособоронзаказом (ОАО «Дагдизель», г. Каспийск, Республика Дагестан; ОАО «Варгашинский завод противопожарного и специального оборудования», пгт Варгаши, Курганская область; ОАО «Брянский химический завод имени 50-летия СССР», г. Сельцо, Брянская область; «Усть-Катавский вагоностроительный завод им. С.М. Кирова» - филиал ФГУП «ГКНПЦ» им. М.В. Хруничева», г. Усть-Катав, Челябинская область; ФГУП ДВПО «Восход», пгт Эльбан, Хабаровский край; Пестовский лесопильный завод ООО «ЮПМ Кюммене-Чудово», г. Пестово, Новгородская область).

Многие градообразующие предприятия демонстрируют негативные финансовые показатели и этим обосновывают неизбежность сокращений сотрудников.

В связи с необходимостью сохранения стабильности в социальной среде основная нагрузка по поддержке моногородов ложится на органы государственной власти и, соответственно, на федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации.

В то же время в ряде случаев значительное количество градообразующих предприятий являются структурным подразделением крупных холдингов, характеризующихся сложной внутренней структурой, подразумевающих создание центров концентрации затрат в моногороде и прибылей

вне моногорода (например, филиал «Надвоицкий алюминиевый завод» АО «Сибирско-Уральская Алюминиевая компания»). При этом фактически финансовую ответственность за социально-экономическое положение моногородов крупные холдинги не несут.

Наиболее остро проблема монопрофильных муниципальных образований возникла в 2008 году в условиях финансово-экономического кризиса, повлиявшего на деятельность многих градообразующих предприятий.

В 2010-2011 годах моногородам оказывалась государственная поддержка из федерального бюджета в рамках основных направлений антикризисных действий Правительства Российской Федерации.

Минфин России 31 субъекту Российской Федерации предоставил дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и (или) бюджетные кредиты в сумме 17,2 млрд. рублей, в том числе: в 2010 году - дотации 10 млрд. рублей, бюджетные кредиты - 5,7 млрд. рублей; в 2011 году - дотации 1,5 млрд. рублей.

Указанные средства предоставлены для реализации мероприятий по модернизации 41 моногорода (в 2010 году - 26 моногородов, в 2011 году - 15 моногородов) в целях строительства, реконструкции и модернизации 295 объектов коммунальной и инженерной инфраструктуры, необходимых для создания условий реализации на территории моногородов инвестиционных проектов.

По информации Минэкономразвития России, по состоянию на 1 июля 2016 года остаток неосвоенных средств, предоставленных из федерального бюджета, составил 347,0 млн. рублей, в том числе: дотаций - 308,1 млн. рублей, бюджетных кредитов - 38,9 млн. рублей.

Техническая готовность объектов инфраструктуры моногородов, получивших государственную поддержку в 2010-2011 годах, в среднем составляет 83,1 %. Реализация мероприятий, софинансируемых из федерального бюджета в 2010-2011 годах, по состоянию на 1 июля 2016 года не завершена в 11 моногородах.

По состоянию на 1 июля 2016 года не осуществлялись фактические расходы в 2 моногородах, получивших государственную поддержку в 2011 году: г. Гусиноозерск Республики Бурятия, пгт Тургенево Республики Мордовия. Причиной сложившейся ситуации в Республике Бурятия и Республике Мордовия является отказ инвесторов от реализации инвестиционных проектов в указанных моногородах. Кроме того, не осуществлялись расходы в отношении г. Вольска Саратовской области. Дотации, предоставленные из федерального бюджета на оказание поддержки указанному моногоро-

ду, в сумме 50,6 млн. рублей в 2013 году были возвращены Саратовской областью в федеральный бюджет.

Аналогичная ситуация сложилась в отношении г. Ревды Мурманской области. Фактические расходы на реализацию мероприятий, финансируемых из федерального бюджета в 2010 году, также не осуществлялись в связи с отказом администрации муниципального образования г. Ревды от реализации предполагаемого инвестиционного проекта ввиду отсутствия «якорного» инвестора и отсутствием альтернативных инвестиционных проектов, предусматривающих создание новых рабочих мест, не связанных с деятельностью градообразующей организации.

Общая сумма возвращенных в федеральный бюджет средств по состоянию на 1 июля 2016 года составила 330,4 млн. рублей (1,9 % общей суммы предоставленной государственной поддержки из федерального бюджета), подлежащих возврату - 427,5 млн. рублей (2,5 процента).

Из-за того, что часть средств в 2010-2011 годах оказалась невостребованной и была возвращена субъектами Российской Федерации в федеральный бюджет в 2012 и 2013 годах, дополнительные средства на поддержку моногородов в федеральном бюджете не предусматривались.

В настоящее время государственная поддержка моногородов осуществляется по линиям Минэкономразвития России, Минфина России, Минпромторга России, Минсельхоза России, Минвостокразвития России, Минкавказа России, Минкомсвязи России, Минкультуры России, Минспорта России, Роструда, государственной корпорации «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» (далее - Фонд реформирования ЖКХ), государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» (далее - Внешэкономбанк), федерального государственного автономного учреждения «Российский фонд технологического развития» (далее - Фонд развития промышленности), акционерного общества «Федеральная корпорация малого и среднего предпринимательства», автономной некоммерческой организации «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов», некоммерческой организации «Фонда развития моногородов» (далее - Фонд).

Согласно Единому перечню мер поддержки монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) (письмо Минэкономразвития России от 1 апреля 2016 года № 9154-СН/Д14и) действующая система поддержки моногородов предполагает реализацию 95 мер поддержки.

Общий объем средств, направленных на их реализацию, только в 2015 году оценивается более чем в 275 млрд. рублей.

Например, по линии Минпромторга России объем государственной поддержки промышленных предприятий, расположенных в моногородах, в 2015 году составил 57,1 млрд. рублей. Основной объем бюджетных средств был направлен на поддержку автомобильной промышленности (79,5 %). Наибольший объем государственной поддержки получен ОАО «Автоваз» (г. Тольятти, Самарская область) - 13,8 млрд. рублей, ОАО «КАМАЗ» (г. Набережные Челны, Республика Татарстан) - 4,2 млрд. рублей, ООО «Форд Соллерс Холдинг» (г. Набережные Челны, Республика Татарстан) - 2,5 млрд. рублей, ЗАО «Джи Эм-АВТОВАЗ» (г. Тольятти, Самарская область) - 1,2 млрд. рублей, ООО «Мерседес-Бенц Тракс Восток» (г. Набережные Челны, Республика Татарстан) - 0,4 млрд. рублей.

Количество выданных в период с 2014 года по I полугодие 2016 года и действующих в настоящее время государственных гарантий Российской Федерации предприятиям и организациям, расположенным в моногородах, составляет 49 гарантий на общую сумму 138761,72 млн. рублей.

Фондом реформирования ЖКХ в 2015 году на переселение из аварийного жилья 28,7 тыс. человек была оказана поддержка 110 моногородам в размере 8,2 млрд. рублей. Из аварийного жилья переселены 8,1 тыс. граждан. На капитальный ремонт многоквартирных домов в 2015 году 61 моногороду предоставлено средств Фонда реформирования ЖКХ в размере 125,2 млн. рублей.

По состоянию на 1 декабря 2016 года Фондом реформирования ЖКХ были выделены средства в размере 9,3 млрд. рублей для оказания поддержки 90 моногородам на переселение 27,8 тыс. человек из аварийного жилья, переселено 2,2 тыс. человек. На капитальный ремонт многоквартирных домов предоставлены средства Фонда реформирования ЖКХ 32 моногородам в размере 232,7 млн. рублей.

По линии Федеральной службы по труду и занятости в 2015 году на реализацию дополнительных мероприятий в сфере занятости населения, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации, в том числе моногородов, из федерального бюджета направлены 3219,8 млн. рублей.

По линии Минэкономразвития России поддержка моногородов осуществляется, в том числе в виде субсидий субъектам Российской Федерации на поддержку малого и среднего предпринимательства в рамках государственной программы Российской Федерации «Экономическое

развитие и инновационная экономика», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 316 (далее - госпрограмма, ГП-15).

По информации Минэкономразвития России, в 2015 году в 43 субъектах Российской Федерации на цели поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в моногородах из бюджетов всех уровней были направлены средства в сумме 1064,1 млн. рублей, в том числе из федерального бюджета 787,3 млн. рублей.

С 2014 года прямая государственная поддержка моногородов осуществляется через Фонд.

Кроме того, предусмотрена мера поддержки моногородов в форме создания территории опережающего социально-экономического развития (далее - ТОСЭР) в рамках Федерального закона от 29 декабря 2014 года № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации».

Данная мера опосредованно относится к поддержке моногородов, поскольку является отдельной мерой государственной поддержки части территории субъекта Российской Федерации, включая закрытое административно-территориальное образование, на которой в соответствии с решением Правительства Российской Федерации установлен особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности в целях формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения.

Большинство направлений государственной поддержки моногородов напрямую не связано со стабилизацией положения в них и рассредоточено по нескольким мероприятиям и государственным программам. Это приводит к ослаблению контроля за эффективностью указанного механизма, отсутствию комплексной оценки влияния государственной поддержки на вывод моногородов из категории моногородов с наиболее сложной социально-экономической ситуацией в более благополучные категории.

При этом следует отметить, что ни один из федеральных органов исполнительной власти не обладает полной информацией об объемах поддержки моногородов в разрезе поддержки как градообразующих предприятий, так и формирования необходимых условий для создания новых рабочих мест и привлечения инвестиций в моногорода, а также предоставленных моногородам налоговых льгот и преференций.

В 2009-2010 годах Министерство регионального развития Российской Федерации с целью предоставления государственной поддержки обязало моногорода разработать и представить комплексные инвестиционные планы (далее - КИПы). Однако с поставленной задачей справились не все, и в настоящее время КИПы имеют лишь часть моногородов. Кроме того, существующие КИПы не актуализированы и включают, в основном, только инвестиционную составляющую и системно не предусматривают все формы и направления бюджетной и внебюджетной поддержки на уровне моногорода, а также не связывают их с программами занятости и переобучения через балансы трудовых ресурсов.

При этом государственная помощь была оказана, в основном, тем городам, у которых был потенциал для создания новых инфраструктурных объектов и производств. Вне государственной поддержки оказались небольшие депрессивные города и поселки, которые не обладают возможностями для привлечения инвесторов и потенциалом развития без градообразующих предприятий. В результате в настоящее время во многих монопрофильных муниципальных образованиях ситуация складывается критическая.

Необходимо разработать для каждого моногорода системную комплексную программу поддержки, направленную на диверсификацию его экономики и создание новых рабочих мест и предусматривающую различные формы государственной поддержки, а также меры поддержки со стороны собственников градообразующих предприятий.

## **2. Оценка эффективности государственной поддержки и степени влияния оказываемых мер на социально-экономическое положение моногорода на примере монопрофильного муниципального образования Надвоицкое городское поселение Республики Карелия**

В Республике Карелия находится 11 моногородов с общей численностью населения на 1 января 2016 года 146,0 тыс. человек (или 23,2 % населения Республики Карелия), из которых 6 населенных пунктов с наиболее сложным социально-экономическим положением, в том числе Надвоицкое городское поселение (далее - пгт Надвоицы).

За последние 5 лет численность населения, постоянно проживающего в пгт Надвоицы, сократилась на 2,1 тыс. человек, или на 21,1 %, и составила на 1 января 2016 года 7864 человека, из которых численность экономически активного населения - 3950 человек.

Уровень регистрируемой безработицы по состоянию на 1 июля 2016 года составил 4,4 % экономически активного населения, что более чем в 4 раза превышает общероссийский показатель.

Градообразующим предприятием пгт Надвоицы является филиал «Надвоицкий алюминиевый завод» АО «Сибирско-Уральская Алюминиевая компания» (далее - Надвоицкий алюминиевый завод).

Надвоицкий алюминиевый завод введен в эксплуатацию в 1954 году с объемом производства 81,0 тыс. тонн первичного алюминия в год и с численностью персонала 1500 человек.

В 2003 году ОАО «Надвоицкий алюминиевый завод» реорганизовано в филиал ОАО «Сибирско-Уральская Алюминиевая компания», в результате чего центр прибыли производства переместился за пределы Республики Карелия, расходы предприятия были оптимизированы, в том числе на содержание социальных объектов пгт Надвоицы. В 2013 году произведена консервация большей части мощностей электролизного производства.

В результате в период с 2003 по 2016 год объем производства алюминия сократился с 75,7 тыс. тонн до 11,0 тыс. тонн в год. Численность персонала уменьшилась с 1871 человека до 378 человек. Предприятие приступило к демонтажу оборудования и сооружений.

В связи с тем, что градообразующее предприятие сокращает производство, в пгт Надвоицы наблюдается социальная напряженность и ухудшение демографической ситуации.

Основная государственная поддержка моногородов Республики Карелия, в том числе пгт Надвоицы, осуществлялась по линиям Минэкономразвития России, Федеральной службы по труду и занятости, Фонда, Фонда реформирования ЖКХ, Фонда развития промышленности.

За 2014 год - 9 месяцев 2016 года на поддержку моногородов бюджету Республики Карелия в форме межбюджетных субсидий перечислены 60,3 млн. рублей.

Так, по линии Минэкономразвития России направлены 50,9 млн. рублей, в том числе: на поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций - 21,5 млн. рублей и поддержку субъектов малого и среднего предпринимательства - 29,4 млн. рублей.

По линии Федеральной службы по труду и занятости на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации, - 9,4 млн. рублей.

Из направленных в Республику Карелия средств федерального бюджета непосредственно бюджету пгт Надвоицы за указанный период перечис-

лены всего 0,45 млн. рублей (на поддержку субъектов малого и среднего предпринимательства).

По данным Правительства Республики Карелия, за счет указанных мер государственной поддержки созданы 77 рабочих мест, в том числе в пгт Надвоицы - 3 рабочих места (в малом бизнесе).

По линии Фонда реформирования ЖКХ за 2015 год - 9 месяцев 2016 года оказана поддержка на переселение граждан из аварийного жилищного фонда 8 моногородам Республики Карелия в сумме 172,9 млн. рублей, из аварийного жилья переселены 168 человек. В связи с отсутствием в бюджете пгт Надвоицы средств на финансирование расходов на переселение граждан из аварийного жилищного фонда указанный моногород не принимает участие в региональной адресной программе по переселению граждан из аварийного жилищного фонда на 2014-2017 годы, следовательно средства Фонда реформирования ЖКХ на финансирование расходов на переселение граждан из аварийного жилищного фонда не предоставлялись.

В целях диверсификации экономики и создания рабочих мест в пгт Надвоицы Фондом развития промышленности в августе 2016 года предоставлена помощь в виде займа ООО «Русский радиатор» в сумме 144 млн. рублей для создания производства алюминиевых радиаторов отопления на базе законсервированного цеха Надвоицкого алюминиевого завода. Инициатором проекта ООО «Русский радиатор» планируется к 2017 году создать 115 рабочих мест и привлечь частные инвестиции в сумме 376,4 млн. рублей, с 2021 года производить 4 млн. радиаторов ежегодно.

Кроме того, Правительством Республики Карелия в пгт Надвоицы планируется создать промышленный парк, на территории которого осуществить ряд инвестиционных проектов, которые позволят к 2021 году создать 484 рабочих места и привлечь 1,95 млрд. рублей инвестиций. Правительством Республики Карелия заявлено, что основным инвестиционным проектом является создание завода по производству комплектов для малоэтажного строительства, инициатором которого ООО «Пеностек Норд» к 2018 году планируется создать 170 рабочих мест и привлечь 1,3 млрд. рублей инвестиций. Однако, как показала проверка, соглашения об осуществлении деятельности с инвесторами не заключены, на момент проверки ими не начато строительство своих объектов.

Фондом осуществляется софинансирование строительства объектов инженерно-технического обеспечения промышленного парка в пгт Надвоицы. Общая стоимость строительства составляет 269,7 млн. рублей, в том

числе за счет средств Фонда - 238,7 млн. рублей. В 2016 году Фондом в бюджет Республики Карелия перечислены 131,7 млн. рублей, которые направлены подрядчику на оплату выполненных работ. В настоящее время строительство промышленного парка в пгт Надвоицы приостановлено в связи с корректировкой проектной документации.

На момент проверки предпринятые меры государственной поддержки не снизили напряженность на рынке труда и не способствовали выходу пгт Надвоицы из сложного социально-экономического положения.

### **3. Правовые основы государственной поддержки по обеспечению стабильного развития монопрофильных населенных пунктов Российской Федерации**

1. В действующем законодательстве определение понятия «моногород» до настоящего времени не установлено, при этом сам термин активно употребляется в нормативных правовых актах различного уровня.

Определение термина «градообразующее предприятие» установлено только для целей Федерального закона от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», согласно которому градообразующими организациями признаются юридические лица, численность работников которых составляет не менее 25 % численности работающего населения соответствующего населенного пункта.

Монопрофильные населенные пункты могут относиться ко всем типам муниципальных образований, закрепленным в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации».

Понятие «моногород» возможно определить в какой-то мере через Критерии отнесения муниципальных образований Российской Федерации к монопрофильным (моногородам) (далее - Критерии) и Категории монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения (далее - Категории), установленные постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 года № 709.

Перечень монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 года № 1398-р (далее - Перечень моногородов).

В указанный перечень распоряжениями Правительства Российской Федерации были внесены 5 изменений. Основанием для внесения измене-

ний являлись обращения высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (в том числе в Правительство Российской Федерации).

Так, поручением Правительства Российской Федерации от 28 января 2015 года № ИП1-П13-417 Минэкономразвития России, Минпромторгу России, Минтруду России, Рабочей группе по модернизации моногородов при Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции (далее - Рабочая группа) поручено рассмотреть обращение руководства Республики Татарстан по вопросу отнесения г. Набережные Челны Республики Татарстан к категории моногородов с особо сложной экономической ситуацией (к первой Категории из третьей Категории) в связи с имеющимися рисками снижения активности градообразующего предприятия ПАО «КАМАЗ».

Во исполнение указанного поручения Правительства Российской Федерации Минэкономразвития России письмом от 27 февраля 2015 года № 4225-АЦ/Д14и сообщило руководству Республики Татарстан о несоответствии г. Набережные Челны признакам первой Категории с учетом существующей социально-экономической ситуации.

Несмотря на это при внесении изменений в Перечень моногородов городской округ г. Набережные Челны Республики Татарстан был включен в первую Категорию, при этом обоснования такого включения отсутствуют.

В первоначальной редакции распоряжения Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 года № 1398-р в Перечень моногородов включены 313 моногородов, в том числе: 75 моногородов - первой Категории (с наиболее сложным социально-экономическим положением), 149 моногородов - второй Категории (в которых имеются риски ухудшения социально-экономического положения) и 89 моногородов - третьей Категории (со стабильной социально-экономической ситуацией).

В результате всех внесенных в Перечень моногородов изменений общее количество моногородов составило 319, в том числе: первой Категории увеличилось до 100 (на 33 %), второй Категории сократилось до 148 (на 1 моногород) и третьей Категории сократилось до 71 (на 20 процентов).

Существующие Критерии не учитывают всех возможных аспектов жизнедеятельности моногорода, а также потенциал возможного его развития. В связи с этим существует потребность в пересмотре Критериев и формировании обоснованного Перечня моногородов.

С целью обеспечения прозрачности и целевого характера бюджетных ассигнований, направляемых на финансовое обеспечение мер по оздоровлению социально-экономического положения моногородов и состоя-

ния градообразующих организаций, требуется нормативное закрепление понятий «моногорода» и «градообразующие организации».

2. Согласно подпункту 5.3.92 Положения о Министерстве экономического развития Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 года № 437, Минэкономразвития России осуществляет координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти по обеспечению стабильного развития монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов), в том числе по вопросам нормативно-правового регулирования и мониторинга их социально-экономического положения, за исключением вопросов бюджетных правоотношений.

Структурным подразделением Минэкономразвития России, обеспечивающим осуществление указанных полномочий, является Департамент регионального развития.

Однако вопросы деятельности по осуществлению функций по выработке государственной политики в сфере обеспечения стабильного развития монопрофильных муниципальных образований, взаимодействию с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и разработке стратегии и программы развития моногородов нормативными правовыми актами ни за одним федеральным органом исполнительной власти не закреплены.

По мнению Счетной палаты Российской Федерации, Правительству Российской Федерации целесообразно определить федеральный орган исполнительной власти, ответственный за данные вопросы и возложить на него соответствующие полномочия.

3. Правила предоставления из федерального бюджета в 2014-2017 годах субсидии некоммерческой организации «Фонд развития моногородов» утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2014 года № 1186 (далее - Правила предоставления субсидии).

Проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета в 2014-2017 годах субсидии некоммерческой организации «Фонд развития моногородов» был направлен в Счетную палату Российской Федерации письмом Минэкономразвития России от 24 октября 2014 года № 26266-НП/Д14и.

В связи с тем, что проект постановления был направлен без заключения Минюста России и документов, подтверждающих согласование с Минфином России, Счетной палатой Российской Федерации проект не был согласован (письмо от 31 октября 2014 года № 08-330/08-01).

Постановлениями Правительства Российской Федерации от 5 ноября 2015 года № 1198, от 25 мая 2016 года № 464 и от 17 июня 2016 года № 549 в Правила предоставления субсидии внесены существенные изменения в части определения целевого назначения субсидии, порядка, условий и сроков предоставления субсидии, перечня показателей эффективности использования субсидии.

Так, в первоначальной редакции Правил предоставления субсидии субсидия предоставлялась в целях формирования необходимых условий для создания новых рабочих мест, не связанных с деятельностью градообразующих организаций, и привлечения инвестиций в монопрофильные муниципальные образования (моногорода) с наиболее сложной социально-экономической ситуацией (первая Категория). В редакции постановления Правительства Российской Федерации от 17 июня 2016 года № 549 субсидия предоставляется моногородам всех Категорий, что в несколько раз расширило число претендентов на получение государственной помощи в рамках данной субсидии.

Следует отметить, что Минэкономразвития России письмом от 2 мая 2016 года № 15693-АЦ/Д14и направило в Счетную палату Российской Федерации указанный проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2014 года № 1186». Счетной палатой Российской Федерации данный проект постановления не поддержан в связи с тем, что вносимые изменения создают условия для завышения объемов бюджетных ассигнований (письмо от 6 июня 2016 года № 01-1844/08-01).

Поручениями Президента Российской Федерации от 15 октября 2013 года № Пр-2418 (пункт 1а) и от 21 мая 2014 года № Пр-1146 (подпункт «б» пункта 1) Правительству Российской Федерации совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации было поручено подготовить перечень инвестиционных проектов, которые планируется осуществить в моногородах в 2015-2017 годах, и в срок до 1 июля 2014 года утвердить указанный перечень с учетом степени их готовности к реализации, а также степени готовности обосновывающей документации по проектам и объектам инфраструктуры, строительство и (или) реконструкция которых необходима для реализации этих проектов.

Однако Правила предоставления субсидии предусматривают возможность использования субсидий не только на направление, обозначенное поручением Президента Российской Федерации, но и на другие направления и формы деятельности:

- содействие в подготовке и (или) участие в финансировании инвестиционных проектов в моногородах в форме предоставления займа юридическим лицам и (или) осуществления взноса в уставный (складочный) капитал юридических лиц, которые реализуют инвестиционные проекты в моногородах;

- выполнение функций проектного офиса по реализации инвестиционных проектов в моногородах;

- формирование команд, управляющих проектами развития моногородов, и организация их обучения;

- финансовое обеспечение административно-хозяйственных расходов Фонда в размере, ежегодно определяемом высшим коллегиальным органом указанного фонда.

Правила предоставления субсидии предусматривают возможность предоставления Фондом займов, при этом порядок предоставления и возврата займов, а также порядок использования доходов от предоставления займов не урегулирован. Также в Правилах предоставления субсидии не раскрываются понятия «проектный офис», «команды, управляющие проектами развития моногородов», «организация обучения управляющих» при наличии права Фонда использовать субсидию на указанные цели.

Минэкономразвития России заключает соглашения о предоставлении субсидии из федерального бюджета Фонду в соответствии со статьей 78<sup>1</sup> Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В соответствии с абзацем 3 пункта 2 статьи 78<sup>1</sup> Бюджетного кодекса Российской Федерации порядок определения объема и предоставления субсидий из федерального бюджета некоммерческим организациям устанавливается нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации. Вместе с тем Правила предоставления субсидий не содержат порядок определения объема субсидий, предоставляемых Фонду.

Кроме того, субсидия, предоставляемая Фонду, направляется, в том числе, на софинансирование расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований в целях реализации мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для осуществления физическими и юридическими лицами новых инвестиционных проектов в моногородах (в размере до 95 % общей стоимости реализации мероприятия по каждому объекту).

Таким образом, субсидия, предоставляемая Фонду, учитывая ее целевую направленность, содержит признаки, характерные бюджетным инвестициям, предоставляемым бюджетам субъектов Российской Федерации, так и бюд-

жетным инвестициям юридическим лицам, не являющимся государственными учреждениями и государственными унитарными предприятиями, порядок и условия предоставления которых регулируется статьями 79<sup>1</sup> и 80 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

При этом предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам в соответствии с положениями статьи 80 Бюджетного кодекса Российской Федерации влечет возникновение права государственной или муниципальной собственности на эквивалентную часть уставных (складочных) капиталов указанных юридических лиц.

Таким образом, по мнению Счетной палаты Российской Федерации, целесообразно пересмотреть механизм предоставления субсидий из федерального бюджета на софинансирование расходов субъектов Российской Федерации на поддержку моногородов в части возможности предоставления данных субсидий непосредственно через Минэкономразвития России, что позволило бы, в том числе, более эффективно осуществлять контроль за использованием субсидий и достижением целевых показателей их предоставления.

#### **4. Анализ обоснованности объема бюджетных ассигнований, предоставленных из федерального бюджета в Фонд**

1. Как уже отмечалось, поручениями Президента Российской Федерации от 15 октября 2013 года № Пр-2418 (пункт 1а) и от 21 мая 2014 года № Пр-1146 (подпункт «б» пункта 1) Правительству Российской Федерации совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации было поручено подготовить перечень инвестиционных проектов, которые планируется осуществить в моногородах в 2015-2017 годах, и в срок до 1 июля 2014 года утвердить указанный перечень с учетом степени их готовности к реализации, а также степени готовности обосновывающей документации по проектам и объектам инфраструктуры, строительство и (или) реконструкция которых необходима для реализации этих проектов.

По состоянию на 1 октября 2016 года утвержденный Правительством Российской Федерации перечень инвестиционных проектов, которые планируется осуществить в моногородах в 2015-2017 годах, отсутствует.

Также поручениями Президента Российской Федерации от 15 октября 2013 года № Пр-2418 (пункт 1б) и от 21 мая 2014 года № Пр-1146 (подпункт «в» пункта 1) Правительству Российской Федерации было поручено предусмотреть при формировании проекта федерального бюджета на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов необходимые средства

для финансирования расходов, связанных с осуществлением оперативных мер государственной поддержки моногородов, в которых прогнозируется ухудшение социально-экономического положения, а также в срок до 1 октября 2014 года при формировании проекта федерального закона о федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов предусмотреть субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование строительства и (или) реконструкции инфраструктуры, необходимой для реализации инвестиционных проектов в моногородах с наиболее сложным социально-экономическим положением, в размере 32,0 млрд. рублей.

В соответствии с Протоколом совещания у Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалова от 21 июля 2014 года № ИШ-П16-80пр (о ходе выполнения поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по реализации мер государственной поддержки монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации) Минэкономразвития России, Минфину России, Минрегиону России совместно с Рабочей группой (руководитель рабочей группы - заместитель Председателя Внешэкономбанка - И.В. Макиева, заместитель руководителя рабочей группы - заместитель Министра экономического развития Российской Федерации - А.В. Цыбульский) в срок до 1 сентября 2014 года необходимо было представить в установленном порядке в Правительство Российской Федерации проект нормативного правового акта о предоставлении в 2014 году за счет средств федерального бюджета в размере до 3,0 млрд. рублей иных межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение осуществления мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для реализации инвестиционных проектов, направленных на диверсификацию экономики моногородов со сложной социально-экономической ситуацией.

Однако Первому заместителю Правительства Российской Федерации И.И. Шувалову во исполнение указанного поручения Минэкономразвития России совместно с Рабочей группой предложен механизм реализации мер государственной поддержки моногородов через специализированный фонд Внешэкономбанка (письмо от 11 августа 2014 года № 19-191-НП/Д14и).

Фонд создан на основании решения от 9 октября 2014 года № 1 единственного учредителя - Внешэкономбанка. Взнос Внешэкономбанка составил 16,4 млн. рублей.

Основными видами деятельности Фонда в соответствии с пунктом 2.2 устава являются:

- организация и финансирование строительства и реконструкции инженерной, транспортной, энергетической, коммунальной инфраструктуры;

- безвозмездная передача денежных средств, объектов гражданских прав в пользу Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, юридических лиц, созданных Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями;

- осуществление любых действий, направленных на обеспечение использования безвозмездно переданных объектов гражданских прав по определенному назначению;

- организация и проведение предпроектных работ по заявкам инициаторов инвестиционных проектов;

- рассмотрение инвестиционных заявок на финансирование инвестиционных проектов, включая организацию экспертизы инженерно-технических решений;

- осуществление контроля за ходом реализации проектов, в том числе за целевым и эффективным использованием средств, предоставленных Фондом;

- взаимодействие с международными организациями развития, корпорациями и институтами развития зарубежных стран;

- организация проведения научных и проектно-исследовательских работ, опытно-конструкторских работ;

- финансирование инвестиционных проектов в форме участия в уставном капитале компаний, предоставления денежных средств в виде займов;

- подготовка проектов для их дальнейшего финансирования;

- оказание консультационных услуг по финансовым, экономическим, правовым и иным вопросам;

- привлечение денежных средств, в том числе путем привлечения займов, а также иными способами, не запрещенными законом;

- организация подготовки проектных команд, управляющих проектами развития моногородов, в том числе организация обучения и повышения квалификации членов проектных команд.

В целях организации деятельности Фондом принят ряд локальных актов, в частности:

- Положение о содействии в подготовке и (или) участии некоммерческой организации «Фонд развития моногородов» в реализации инвестиционных проектов в монопрофильных муниципальных образованиях Российской Федерации (моногородах);

- Положение о порядке софинансирования некоммерческой организацией «Фонд развития моногородов» расходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в целях реализации мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для реализации новых инвестиционных проектов в моногородах;

- Положение о формировании команд, управляющих проектами развития моногородов, и организации их обучения.

Органами управления Фонда являются:

- наблюдательный совет - высший коллегиальный орган, состоящий из представителей Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, Внешэкономбанка и руководства Фонда;

- попечительский совет - надзорный орган, состоящий из представителей Внешэкономбанка и Минэкономразвития России;

- правление - коллегиальный исполнительный орган, в состав которого входят генеральный директор Фонда и его заместители;

- генеральный директор - единоличный исполнительный орган.

Согласно локальным документам Фонда вопросы формирования органов его управления отнесены к компетенции наблюдательного совета Фонда.

В настоящее время полномочия по управлению Фондом также осуществляются через департамент государственных программ и регионального развития Внешэкономбанка (далее - Департамент), основными задачами которого, в том числе, являются организация и реализация мероприятий по поддержке моногородов, создание и функционирование территорий опережающего социально-экономического развития в моногородах.

В этой части основными функциями Департамента являются:

- оказание консультационно-методологической поддержки инициаторам и иным участникам инвестиционных проектов по вопросам, связанным с подготовкой и реализацией проектов комплексного развития территорий, в том числе моногородов;

- организация и координация взаимодействия Внешэкономбанка с Фондом и иными организациями по вопросам поддержки моногородов;

- осуществление подготовки экспертных заключений по вопросам поддержки моногородов, созданию и функционированию ТОСЭР, другим финансовым и нефинансовым мерам поддержки моногородов;

- организация сбора и анализ отчетности Фонда по вопросам развития моногородов;

- формирование, актуализация и продвижение баз промышленных площадок в моногородах, в том числе для привлечения зарубежных инвесторов.

Следует отметить, что функции Департамента в значительной части дублируют функции Фонда.

2. В 2014 году бюджетные ассигнования на предоставление субсидии Фонду в размере 3000,0 млн. рублей были доведены до Минэкономразвития России в соответствии с пунктом 3 статьи 217 Бюджетного кодекса Российской Федерации, пунктом 13 части 1 статьи 23 Федерального закона от 2 декабря 2013 года № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов».

В 2015 году на основании Федерального закона от 1 декабря 2014 года № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» Минэкономразвития России на предоставление субсидии Фонду доведено 4500,0 млн. рублей.

Федеральным законом от 14 декабря 2015 года № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год» Минэкономразвития России предусмотрены бюджетные ассигнования на предоставление субсидии Фонду развития моногородов на 2016 год в размере 7229,4 млн. рублей.

Решением Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам (далее - Совет) (протокол от 13 июля 2016 года № 1) приоритетный проект по направлению «Моногорода» одобрен в качестве одного из основных направлений стратегического развития Российской Федерации до 2018 года и на период до 2025 года.

Решением, принятым на совещании у Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалова (протокол от 11 августа 2016 года № ИШ-П13-52пр), Фонд одобрен в качестве головной организации приоритетной программы «Комплексное развитие моногородов».

Президиумом Совета были приняты за основу базовые подходы к способам и формам достижения целей по развитию монопрофильных муниципальных образований, а также одобрена организационная структура приоритетной программы «Комплексное развитие моногородов» (протокол от 19 сентября 2016 года № 4): куратор - Первый заместитель Председателя Правительства Российской Федерации; функциональный заказчик - Министр экономического развития Российской Федерации; руководитель программы - заместитель Председателя Внешэкономбанка, руководитель Рабочей группы (И.В. Макиева).

Подготовка паспорта приоритетного проекта по направлению «Моногорода» во исполнение решения президиума Совета от 19 сентября 2016 года организована руководителем программы (И.В. Макиева).

В состав проектного комитета по основному направлению стратегического развития Российской Федерации «Моногорода», утвержденного президиумом Совета (протокол от 25 октября 2016 года № 9), вошел генеральный директор Фонда (И.В. Кривоногов).

Проектом федерального закона № 15455-7 «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» на финансирование основного мероприятия «Приоритетная программа «Комплексное развитие моногородов» Минэкономразвития России были предусмотрены бюджетные ассигнования для предоставления субсидии Фонду на 2017 год в размере 6500,0 млн. рублей, на 2018 год - 4689,1 млн. рублей, на 2019 год - 4689,1 млн. рублей.

Однако Правилами предоставления субсидии установлен порядок предоставления из федерального бюджета субсидии Фонду только в 2014-2017 годах. Проект нормативного акта Правительства Российской Федерации о предоставлении Фонду субсидий в 2018 и 2019 годах в составе материалов к законопроекту № 15455-7 отсутствует.

3. Планирование и предоставление Фонду субсидии осуществлялись в 2014-2015 годах по коду целевой статьи классификации расходов бюджетов «Субсидии некоммерческой организации «Фонд развития моногородов» в рамках подпрограммы «Формирование благоприятной инвестиционной среды» ГП-15.

Указанный код введен приказом Минфина России от 29 декабря 2014 года № 176н «О внесении изменений в Указания о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации, утвержденные приказом Министерства финансов Российской Федерации от 1 июля 2013 года № 65н».

С 2016 года расходы федерального бюджета на предоставление субсидий Фонду отражаются по коду целевой статьи классификации расходов бюджетов «Субсидии некоммерческой организации «Фонд развития моногородов» в рамках основного мероприятия «Содействие развитию моногородов» подпрограммы «Инвестиционный климат» ГП-15.

В то же время госпрограмма не содержит мероприятий по содействию развитию моногородов, объемы бюджетных ассигнований на реализацию указанных мероприятий и целевые показатели, связанные с вопросами предоставления и использования субсидии Фонду.

В 2014 году изменения в ГП-15 не вносились. В течение 2015 года принято 5 постановлений Правительства Российской Федерации о внесении изменений в госпрограмму, в истекшем периоде 2016 года - 4 постановления Правительства Российской Федерации. Ни в одном из постановлений Правительства Российской Федерации корректировка ГП-15 в части бюджетных ассигнований на реализацию мероприятий по содействию развитию моногородов также не осуществлялась.

4. Как показала проверка, при планировании объема бюджетных ассигнований, направляемых в Фонд из федерального бюджета, в Минэкономразвития России отсутствовали конкретные перечни инвестиционных проектов, перечни объектов инфраструктуры, необходимой для реализации инвестиционных проектов в моногородах, объемы и сроки финансирования создания объектов инфраструктуры за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов.

В результате отсутствия обоснованного планирования бюджетные ассигнования, выделенные Фонду на поддержку моногородов, в 2014-2016 годах значительно превышали реальные потребности Фонда и могли быть предоставлены в более поздние сроки.

Объем неиспользованных Фондом субсидий на 1 января 2016 года составил 5808,8 млн. рублей, на 1 октября 2016 года - 4068,5 млн. рублей, на 16 ноября 2016 года - 2245,7 млн. рублей.

Аналогичная ситуация отмечается и при планировании бюджетных ассигнований на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов.

Как показала проверка, Фонд к уже принятым обязательствам планирует дополнительно принять обязательства в размере 17424,35 млн. рублей, из них:

- 9969,0 млн. рублей направить на софинансирование расходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в целях реализации мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для реализации новых инвестиционных проектов в 27 моногородах.

При этом на момент проверки в Фонде отсутствовала информация о конкретных объектах строительства (реконструкции) и о их сметной стоимости, о наличии проектной документации с положительным заключением государственной экспертизы, положительным заключением о достоверности определения сметной стоимости объекта капитального строительства, решений о предоставлении земельных участков под строительство, а также об объемах финансового обеспечения инвестиционных

проектов за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

- 7014,05 млн. рублей направить на содействие в подготовке и (или) реализации 13 новых инвестиционных проектов путем предоставления займа юридическим лицам. Из них наиболее крупные займы планируется предоставить АО «КИП - Мастер» на развитие Камского индустриального парка «Мастер» (1088,0 млн. рублей), ЗАО «Череповецкий фанерно-мебельный комбинат» на строительство завода по производству стружечно-цементных панелей (1000,0 млн. рублей), ООО «Власта» на строительство комплекса по выращиванию индейки (846,0 млн. рублей), ООО «Белебеевский молочный комбинат» на модернизацию молочного комбината (800,0 млн. рублей), ООО «Восточный» на модернизацию Сарапульского мясоперерабатывающего завода (840,0 млн. рублей).

Из 13 инвестиционных проектов, заявленных к софинансированию, по одному инвестиционному проекту «Развитие Камского индустриального парка «Мастер» (АО «КИП - Мастер») заключено соглашение об участии в финансировании в форме займа от 11 августа 2016 года № 06-24-0, в рамках которого в 2017 году планируется выдача 3-го транша в сумме 88081,00 тыс. рублей.

На момент проверки субъектами Российской Федерации были направлены заявки только по 2 инвестиционным проектам: «Организация производства автомобильных зеркал», г. Димитровград Ульяновской области (ООО «Призма») и «Создание сервисного металлообрабатывающего центра», г. Набережные Челны Республики Татарстан (ООО «КАМА-Трейд»).

В соответствии с Положением о содействии в подготовке и (или) участии Фонда в реализации инвестиционных проектов в моногородах, утвержденным протоколом заседания наблюдательного совета Фонда от 5 августа 2016 года № 27, Фонд участвует в реализации инвестиционных проектов, в отношении которых Фондом заключено генеральное соглашение о сотрудничестве по развитию с субъектом Российской Федерации, а также соглашение о софинансировании расходов субъекта Российской Федерации в целях реализации мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для реализации новых инвестиционных проектов, с субъектом Российской Федерации.

В связи с незаключением указанных соглашений основания для принятия Фондом обязательств об участии в финансировании в форме займа остальных 11 инвестиционных проектов отсутствовали:

- 186,3 млн. рублей - на выполнение функций проектного офиса. При этом, как уже было отмечено, понятие «проектный офис» Правилами предоставления субсидий не раскрывается. В связи с этим, оценить обоснованность указанных расходов не представляется возможным;

- 255,0 млн. рублей - на административно-хозяйственные расходы, при этом необходимость указанного объема расчетами не подтверждена.

Необходимо отметить, что механизм предоставления средств из федерального бюджета на реализацию мероприятий, направленных на диверсификацию экономики моногородов и создание рабочих мест в субъектах Российской Федерации, через негосударственную некоммерческую организацию, не являющуюся участником бюджетного процесса, выводит за пределы бюджетного законодательства регулирование правоотношений, возникающих у этой организации при использовании полученных из федерального бюджета средств.

Указанный механизм не позволяет в полной мере обеспечить исполнение установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации принципов эффективности использования бюджетных средств, адресности и целевого характера бюджетных средств, а также применение бюджетных мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения.

## **5. Анализ использования средств федерального бюджета, направленных Фонду в 2014-2016 годах**

1. В 2014 году между Минэкономразвития России и Фондом заключено соглашение от 22 декабря 2014 года № С-825-АЦ/Д14 о предоставлении субсидии в размере 3000000,0 тыс. рублей (далее - соглашение от 22 декабря 2014 года № С-825-АЦ/Д14).

Согласно пункту 2.3.10 соглашения от 22 декабря 2014 года № С-825-АЦ/Д14 Фонд обязуется осуществлять расходование субсидий по направлениям в рамках предельных объемов. В июле 2015 года дополнительным соглашением от 31 июля 2015 года № 2 к соглашению от 22 декабря 2014 года № С-825-АЦ/Д14 предельные объемы субсидии по направлениям расходования были скорректированы. В результате внесенных изменений, в частности, расходы на финансово-хозяйственное обеспечение Фонда увеличились более чем в 1,8 раза с 141192,0 тыс. рублей до 255181,0 тыс. рублей. По состоянию на 1 августа 2015 года предельные объемы данной субсидии по направлениям составили:

- «софинансирование расходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в целях реализации мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для реализации новых инвестиционных проектов в моногородах» - 2684819,0 тыс. рублей;

- «формирование управляющих проектами развития моногородов и организация их обучения» - 60000,0 тыс. рублей;

- «финансовое обеспечение административно-хозяйственных расходов Фонда» - 255181,0 тыс. рублей.

В 2015 году между Минэкономразвития России и Фондом заключено соглашение от 10 декабря 2015 года № С-712-АЦ/Д14 о предоставлении субсидии в размере 4500000,0 тыс. рублей (далее - соглашение от 10 декабря 2015 года № С-712-АЦ/Д14). В сентябре 2016 года дополнительным соглашением от 16 сентября 2016 года № 1 к соглашению от 10 декабря 2015 года № С-712-АЦ/Д14 предельные объемы направлений расходования субсидии были значительно скорректированы и составили по направлениям:

- «софинансирование расходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в целях реализации мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для реализации новых инвестиционных проектов в моногородах» - не менее 1843914,33 тыс. рублей и не более 2253673,07 тыс. рублей;

- «содействие в подготовке и (или) участие в реализации новых инвестиционных проектов в моногородах» - не менее 1650953,7 тыс. рублей и не более 2017832,3 тыс. рублей;

- «формирование управляющих проектами развития моногородов и организация их обучения» - не более 370000,0 тыс. рублей;

- «выполнение функций проектного офиса по реализации инвестиционных проектов в моногородах» - 42622,0 тыс. рублей;

- «финансовое обеспечение административно-хозяйственных расходов Фонда» - не более 204191,3 тыс. рублей.

Таким образом, Минэкономразвития России установило Фонду предельные объемы по направлениям расходования субсидий, не имеющим прямого отношения к реализации новых инвестиционных проектов в моногородах, в сумме 931994,3 тыс. рублей, или 12,4 % от объема предоставленных Фонду средств федерального бюджета.

Предельные объемы субсидии по направлениям расходования устанавливаются в широком диапазоне, что расширяет возможность использования Фондом бюджетных средств без согласования с Минэкономразвития России.

Соглашениями о предоставлении субсидии ответственность Фонда при неисполнении условий предоставления субсидии, в том числе недостижении целевых значений показателей, не предусмотрена, срок использования субсидии не ограничен.

2. Как показала проверка, Минэкономразвития России не обеспечен предусмотренный пунктом 12 Правил предоставления субсидии контроль за осуществлением расходов Фонда, источником финансового обеспечения которых является субсидия из федерального бюджета.

В пункты 7.1 и 8 Правил предоставления субсидии внесены изменения постановлением Правительства Российской Федерации от 5 ноября 2015 года № 1198 в части предоставления в Минэкономразвития России Фондом с 2015 года ежеквартальных отдельных отчетов об использовании субсидии, предоставленной в 2014 и 2015 годах, соответственно.

При этом до настоящего времени соглашения от 22 декабря 2014 года № С-825-АЦ/Д14 и от 10 декабря 2015 года № С-712-АЦ/Д14 не приведены в соответствие с Правилами предоставления субсидии. В результате отсутствия в соглашениях требований о предоставлении отдельных отчетов Фонд представлял отчетность об осуществлении расходов, источниками финансового обеспечения которых являются субсидии из федерального бюджета, по «совокупности субсидий».

Фондом предоставляются отчеты по утвержденной соглашением от 10 декабря 2015 года № С-712-АЦ/Д14 форме «Отчет об осуществлении расходов, источниками финансового обеспечения которых являются субсидия (совокупность субсидий) и доходы, полученные от использования субсидии (совокупности субсидий), в том числе доходы от размещения временно свободных средств, с указанием направлений расходов и не использованного Фондом на отчетную дату остатка субсидии (совокупности субсидий)».

При этом понятие «совокупность субсидий» Правилами предоставления субсидии не раскрывается. Кроме того, указанная форма отчета не содержит возможность отражения в ней доходов Фонда, полученных от использования субсидии, в том числе доходов от размещения временно свободных средств, с указанием направлений расходов. В связи с этим информация о доходах Фонда от размещения временно свободных средств и их использовании в отчетах не отражается, что затрудняет контроль за использованием субсидий.

3. Общий кассовый расход, источником финансового обеспечения которого являются субсидии, полученные Фондом в 2014 и 2015 годах, по со-

стоянию на 16 ноября 2016 года составил 5254325,4 тыс. рублей, в том числе: в 2014 году - 1,5 тыс. рублей, в 2015 году - 1691245,9 тыс. рублей, за 9 месяцев 2016 года - 1740208,7 тыс. рублей, в период с 1 октября по 16 ноября 2016 года - 1822869,3 тыс. рублей. В разрезе направлений расходы Фонда составили:

(тыс. руб.)

Направления (поднаправления) расходов	2014 г.	2015 г.	9 месяцев 2016 г.	Период с 01.10 по 16.11.2016 г.	Всего на 16.11.2016 г.
«Софинансирование расходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в целях реализации мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для реализации новых инвестиционных проектов в моногородах»		1458807,1	1078779,9	356999,2	2894586,2
«Содействие в подготовке и (или) участие в реализации новых инвестиционных проектов в моногородах»			407000,0	1403000,0	1810000,0
«Формирование управляющих проектами развития моногородов и организация их обучения»		21600,0	79720,0	31680,0	133000,0
«Выполнение функций проектного офиса по реализации инвестиционных проектов в моногородах»			536,9	5581,0	6118,0
«Финансовое обеспечение административно-хозяйственных расходов Фонда»	1,5	210838,8	174171,9	25609,0	410621,2
Всего	1,5	1691245,9	1740208,7	1822869,3	5254325,4

Из приведенных данных видно, что значительную долю расходов составляют расходы Фонда на участие в реализации новых инвестиционных проектов в виде займов юридическим лицам в сумме 1810000,0 тыс. рублей, или 34,4 % от всех расходов. Расходы, не имеющие непосредственное отношение к финансированию реализации новых инвестиционных проектов в моногородах, составили 549739,2 тыс. рублей, или 10,5 % от произведенных расходов.

4. Анализ использования субсидии на софинансирование расходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в целях реализации мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для реализации новых инвестиционных проектов в моногородах, показал следующее.

На момент проверки Фондом с субъектами Российской Федерации заключены 16 соглашений о софинансировании расходов по реализации мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для реализации новых инвестиционных проектов, общей стоимостью 10520701,9 тыс. рублей, из них: софинансируемые за

счет средств Фонда - 8205782,6 тыс. рублей, за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации - 2138460,9 тыс. рублей, за счет средств местных бюджетов - 176458,4 тыс. рублей.

Все соглашения о софинансировании расходов субъектов Российской Федерации в целях реализации мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для реализации инвестиционных проектов в муниципальных образованиях (далее - соглашение о софинансировании), имеют типовую структуру и аналогичны по своему содержанию.

Предметом указанных соглашений является софинансирование Фондом расходов субъекта Российской Федерации для достижения им целевых значений показателей эффективности, установленных соглашением о софинансировании, в целях реализации субъектом Российской Федерации мероприятий по строительству и (или) реконструкции и вводу в эксплуатацию объектов инфраструктуры, создаваемых для реализации новых инвестиционных проектов в моногороде.

Целевыми показателями исполнения условий соглашения о софинансировании являются количество созданных рабочих мест и объем привлеченных инвестиций по новым инвестиционным проектам в моногородах.

Софинансирование расходов субъектов Российской Федерации осуществляется Фондом в размере 95 %. Фонд осуществляет перечисление средств субъекту Российской Федерации первоначально в размере 30 % (предоплата) и в последующем ежемесячно или ежеквартально в соответствии с представленными документами, подтверждающими расходы по государственным контрактам на строительство объектов инфраструктуры.

Субъект Российской Федерации по соглашению о софинансировании обязуется:

- обеспечить эффективное и целевое расходование средств бюджета субъекта Российской Федерации, в том числе предоставленных Фондом, на реализацию мероприятий по строительству инфраструктуры;
- обеспечить контроль расходов на создание объектов инфраструктуры;
- достичь целевые значения показателей эффективности использования средств Фонда, предусмотренные соглашением;
- исполнить мероприятия, предусмотренные перечнем мероприятий по развитию моногорода;
- обеспечить необходимые условия для проведения Фондом проверок в соответствии с порядком осуществления контроля за реализацией меро-

приятый по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры и выполнения условий софинансирования за счет средств Фонда;

- вернуть Фонду средства в соответствии с порядком приостановления предоставления средств Фонда и возврата средств Фонда, предоставленных бюджету субъекта Российской Федерации;

- направлять в Фонд отчеты и иные документы в порядке и в сроки, предусмотренные соглашением;

- обеспечить до 31 декабря 2020 года загрузку объектов инфраструктуры (подлежащих новому строительству), не менее чем на 90 % от их проектной мощности за счет подключения к ним новых инвестиционных проектов;

- обеспечить представление в Фонд реестра затрат.

При этом Фонд вправе приостановить предоставление средств, требовать возврат средств, предоставленных Фондом бюджету субъекта Российской Федерации, в одностороннем порядке отказаться от исполнения соглашения о софинансировании, в случаях:

- выявления нецелевого использования средств, предоставленных Фондом бюджету субъекта Российской Федерации;

- непредставления субъектом Российской Федерации документов и отчетности, предусмотренных соглашением и документами Фонда, или предоставления недостоверных документов и отчетности, предусмотренных соглашением и документами Фонда;

- неисполнения субъектом Российской Федерации сроков, объема финансирования по графику финансирования мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для реализации новых инвестиционных проектов;

- неисполнения субъектом Российской Федерации иных обязательств по соглашению;

- недостаточности денежных средств для исполнения Фондом обязательств по соглашению о софинансировании (отсутствие нераспределенного остатка денежных средств в рамках предельного объема расходов на софинансирование расходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в целях реализации мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для реализации новых инвестиционных проектов в моногородах, на основании соглашения о предоставлении субсидии из федерального бюджета, заключаемого между Фондом и Минэкономразвития России).

При этом соглашения не содержат указаний на источник финансирования, за счет которого Фонд выполняет взятые на себя обязательства по софинансированию расходов субъектов Российской Федерации.

Расходы Фонда в разрезе соглашений представлены в таблице:

(тыс. руб.)

Наименование моногорода/ Наименование инвестиционного проекта	Предусмотрено по соглашениям			
	средства Фонда	бюджет субъекта РФ	местный бюджет	всего
Кемеровская область	1112258,49	58973,23	1824,18	1173055,91
г. Анжеро-Судженск Соглашение № 06-22-01 от 20 апреля 2015 г.	982940,21	52030,23	1609,18	1036579,63
г. Юрга Соглашение № 06-22-02 от 20 апреля 2015 г.	129318,28	6943,0	215,0	136476,28
Свердловская область	587691,79	339304,98	0,0	926996,77
г. Краснотурьинск Соглашение № 06-22-03/56 от 26 июня 2015 г.	587691,79	339304,98	0,0	926996,77
Республика Татарстан	1626406,02	443054,79	0,0	2069460,81
г. Набережные Челны Соглашение № 06-22-05 от 25 сентября 2015 г.	605396,45	195896,84	0,0	801293,29
г. Набережные Челны Соглашение № 06-22-13 от 11 августа 2016 г.	132017,13	30901,96	0,0	162919,09
Итого по моногороду	737413,58	226798,8	0,0	964212,38
г. Зеленодольск Соглашение 06-22-14 от 11 августа 2016 г.	888992,44	216255,99	0,0	1105248,43
Республика Карелия	238740,76	30926,74	0,0	269667,5
пгт Надвоицы Соглашение № 06-22-04 от 23 сентября 2015 г.	238740,76	30926,74	0,0	269667,5
Владимирская область	636368,0	216261,8	0,0	852629,8
г. Камешково Соглашение № 06-22-06 от 17 ноября 2015 г.	636368,0	216261,8	0,0	852629,8
Кировская область	499304,09	48193,85	3968,8	551466,74
г. Луза Соглашение № 06-22-07 от 18 ноября 2015 г.	250762,0	12059,1	1140,9	263962,0
г. Белая Холуница Соглашение № 06-22-11 от 17 июня 2016 г.	248542,09	36134,75	2827,9	287504,74
Вологодская область	879305,47	23140,3	102800,9	1005246,67
г. Череповец Соглашение № 06-22-08 от 10 декабря 2015 г.	879305,47	23140,3	102800,9	1005246,67
Республика Башкортостан	302849,3	63805,41	0,0	366654,71
г. Кумертау Соглашение № 06-22-09 от 15 января 2016 г.	302849,3	63805,41	0,0	366654,71
Республика Бурятия	881266,68	192559,95	5173,32	1078999,95

Наименование моногорода/ Наименование инвестиционного проекта	Предусмотрено по соглашениям			
	средства Фонда	бюджет субъекта РФ	местный бюджет	всего
гп Селенгинское Соглашение № 06-22-10 от 16 мая 2016 г.	881266,68	192559,95	5173,32	1078999,95
Республика Дагестан	619147,81	80112,25	0,0	699260,06
г. Каспийск Соглашение № 06-22-12 от 9 июля 2016 г.	619147,81	80112,25	0,0	699260,06
Чувашская Республика	739107,73	579088,87	62691,23	1380887,83
г. Канаш Соглашение № 06-22-15 от 22 сентября 2016 г.	739107,73	579088,87	62691,23	1380887,83
Ульяновская область	83336,43	63038,71	0,0	146375,14
г. Димитровград Соглашение № 06-22-16 от 29 сентября 2016 г.	83336,43	63038,71	0,0	146375,14
Всего по моногородам	8205782,57	2138460,88	176458,43	10520701,88

Наибольший объем средств направлен Фондом на софинансирование инфраструктурных объектов в Республике Татарстан. Так, общая сумма по соглашениям о софинансировании расходов по реализации мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, заключенных Фондом с Правительством Республики Татарстан, составила 2069460,8 тыс. рублей, или 19,7 % от общей стоимости соглашений, из них финансируемых Фондом 1626406,0 тыс. рублей, или 19,8 % от суммы, направляемой Фондом на софинансирование расходов субъектов Российской Федерации по всем соглашениям.

По состоянию на 1 октября 2016 года Фондом приняты обязательства (заключены соглашения) по финансовому обеспечению мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для реализации новых инвестиционных проектов в моногородах, в размере 8205782,57 тыс. рублей, что на 3472169,87 тыс. рублей превышает предельные объемы расходования средств, источником финансового обеспечения которых является субсидия из федерального бюджета, по направлениям расходов в рамках заключенных соглашений от 22 декабря 2014 года № С-825-АЦ/Д14 и от 10 декабря 2015 года № С-712-АЦ/Д14.

По состоянию на 1 октября 2016 года Фондом направлено в бюджеты субъектов Российской Федерации 2537586,11 тыс. рублей, в период с 1 октября по 16 ноября 2016 года - 359999,2 тыс. рублей. Остаток неисполненных обязательств Фонда перед субъектами Российской Федерации на 16 ноября 2016 года составил 5311197,3 тыс. рублей.

(тыс. руб.)

Соглашения с субъектами Российской Федерации	Обязательства по соглашениям	Перечислено в бюджет субъекта РФ на 01.10.2016 г.	Перечислено в бюджет субъекта РФ с 01.10 по 16.11.2016 г.	Остаток по состоянию на 16.11.2016 г.
Кемеровская область	1112258,5	1010640,5	31548,7	70069,3
г. Анжеро-Судженск Соглашение № 06-22-01 от 20 апреля 2015 г.	982940,2	916631,1	0,0	66309,1
г. Юрга Соглашение № 06-22-02 от 20 апреля 2015 г.	129318,3	94009,4	31548,7	3760,2
Свердловская область	587691,8	275550,3	20473,0	291668,2
г. Краснотурьинск Соглашение № 06-22-03/56 от 26 июня 2015 г.	587691,8	275550,3	20473,0	291668,2
Республика Татарстан	1626406,0	573949,4	304977,18	747479,4
г. Набережные Челны Соглашение № 06-22-05 от 25 сентября 2015 г.	605396,5	573949,4	0,0	31447,1
г. Набережные Челны Соглашение № 06-22-13 от 11 августа 2016 г.	132017,1	0,0	38280,0	93737,1
г. Зеленодольск Соглашение № 06-22-14 от 11 августа 2016 г.	888992,4	0,0	266697,18	622295,2
Республика Карелия	238740,8	131705,3	0,0	107035,5
пгт Надвоицы Соглашение № 06-22-04 от 23 сентября 2015 г.	238740,8	131705,3	0,0	107035,5
Владимирская область	636368,0	116893,51	0,0	519474,49
г. Камешково Соглашение № 06-22-06 от 17 ноября 2015 г.	636368,0	116893,51	0,0	519474,49
Кировская область	499304,1	33035,0	0,0	
г. Луза Соглашение № 06-22-07 от 18 ноября 2015 г.	250762,0	33035,0	0,0	217727,0
г. Белая Холуница Соглашение № 06-22-11 от 17 июня 2016 г.	248542,1	0,0	0,0	248542,1
Вологодская область	879305,5	381954,8	0,0	497350,7
г. Череповец Соглашение № 06-22-08 от 10 декабря 2015 г.	879305,5	381954,8	0,0	497350,7
Республика Башкортостан	302849,3	13857,3	0,0	288992,0
г. Кумертау Соглашение № 06-22-09 от 15 января 2016 г.	302849,3	13857,3	0,0	288992,0
Республика Бурятия	881266,7	0,0	0,0	881266,7
пг Селенгинское Соглашение № 06-22-10 от 16 мая 2016 г.	881266,7	0,0	0,0	881266,7
Республика Дагестан	619147,8	0,0	0,0	619147,8
г. Каспийск Соглашение № 06-22-12 от 9 июля 2016 г.	619147,8	0,0	0,0	619147,8
Чувашская Республика	739107,7	0,0	0,0	739107,7

Соглашения с субъектами Российской Федерации	Обязательства по соглашениям	Перечислено в бюджет субъекта РФ на 01.10.2016 г.	Перечислено в бюджет субъекта РФ с 01.10 по 16.11.2016 г.	Остаток по состоянию на 16.11.2016 г.
г. Канаш Соглашение № 06-22-15 от 22.09.2016 г.	739107,7	0,0	0,0	739107,7
Ульяновская область	83336,4	0,0	0,0	83336,4
г. Димитровград Соглашение № 06-22-16 от 29.09.2016 г.	83336,4	0,0	0,0	83336,4
Всего по моногородам	8205782,6	2537587,0	356999,2	5311197,3

В соответствии с подпунктом «а» пункта 4 Правил предоставления субсидии Фонду предоставлено право направлять субсидию на софинансирование расходов бюджетов субъектов Российской Федерации в целях реализации мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для осуществления физическими и юридическими лицами новых инвестиционных проектов в моногородах и по реконструкции указанных объектов инфраструктуры, используемых в моногородах, в том числе для нужд иных физических и юридических лиц.

Из 16 соглашений, заключенных Фондом с субъектами Российской Федерации по данному направлению, закончено строительство объектов инфраструктуры по 3 соглашениям, из них:

1) по соглашению от 20 апреля 2015 года № 06-22-01 с Кемеровской областью Фондом направлено 916631,1 тыс. рублей в бюджет Кемеровской области на реализацию мероприятий по строительству и реконструкции объектов инфраструктуры (водовод в Восточном жилом районе г. Анжеро-Судженска; магистральный водопровод от водопроводного колодца «ул. Магистральная - Насосная» в районе ул. Кедровая; «Подстанция ПС 110/6 Кв «Мазутная»; воздушная линия электропередач ВЛ-110 Кв»).

По информации Фонда, объекты закончены строительством и введены в эксплуатацию. Перечисленные объекты необходимы для реализации инвестиционных проектов ООО НПЗ «Северный Кузбасс» и ООО «Анжерская нефтегазовая компания», «Предприятие по производству широкоформатной фанеры» ЗАО «АФК», «Расширение производства медицинских препаратов» ООО «Анжеро-Судженский химико-фармацевтический завод».

Согласно отчету субъекта Российской Федерации о достижении целевых значений показателей эффективности использования средств в Анжеро-Судженском городском округе Кемеровской области на 1 октября 2016 года созданы 236 рабочих мест и привлечено 4708,209 млн. рублей инвестиций.

В то же время необходимо отметить, что указанные «новые инвестиционные проекты» находились на стадии реализации задолго до заключения Фондом соглашения с Кемеровской областью, имели независимые источники финансирования и реальные обязательства перед соинвесторами и кредиторами. В связи с тем, что соглашение между Фондом и Кемеровской областью не являлось изначально катализатором новых инвестиционных проектов, нельзя рассматривать объем привлеченных указанными проектами инвестиций как показатель эффективности вложенных Фондом средств по соглашению;

2) по соглашению от 20 апреля 2015 года № 06-22-02 с Кемеровской областью Фондом направлено 125558,2 тыс. рублей в бюджет Кемеровской области на реализацию мероприятий по строительству и реконструкции в Юргинском городском округе Кемеровской области участка канализационного коллектора, предназначенного для сбора стоков от существующих и перспективных предприятий. По информации Фонда, объект инфраструктуры, предусмотренный соглашением, построен и введен в эксплуатацию.

Согласно отчету о достижении Фондом целевых значений показателей эффективности использования средств в Юргинском городском округе Кемеровской области по состоянию на 1 октября 2016 года создано всего 48 рабочих мест и привлечено 223,9 млн. рублей инвестиций;

3) по соглашению от 25 сентября 2015 года № 06-22-05 с Республикой Татарстан Фондом направлено в бюджет Республики Татарстан 573949,4 тыс. рублей на реализацию мероприятий по созданию дорожной инфраструктуры общего пользования в промышленной зоне г. Набережные Челны Республики Татарстан, необходимой для инвестиционного проекта «Камский индустриальный парк «Мастер».

На территории, примыкающей к дорожной инфраструктуре промышленной зоны, осуществляют деятельность около 50 предприятий, среди них находятся крупные промышленные предприятия: ООО «Кнорр - Бремзе КАМА», ЗАО «Камминз - КАМА», ООО «Форд Соллерс Холдинг» и др.

Таким образом, Камский индустриальный парк «Мастер» и десятки других предприятий уже были расположены вблизи дорожной инфраструктуры промышленной зоны г. Набережные Челны до того, как заключено соглашение между Фондом и Республикой Татарстан. В связи с этим нельзя рассматривать объем привлеченных инвестиций и созданные рабочие места как показатели эффективности вложенных Фондом средств по соглашению.

Согласно отчету Правительства Республики Татарстан о достижении целевых значений показателей эффективности использования средств Фонда по состоянию на 1 октября 2016 года были созданы 873 рабочих места и привлечено 4550745,3 тыс. рублей инвестиций.

Фондом софинансируются расходы субъектов Российской Федерации на строительство объектов инфраструктуры 6 индустриальных (промышленных) парков: «Богословский» в г. Краснотурьинск Свердловской области, «Камешково» в г. Камешково Владимирской области, «Череповец» в г. Череповец Вологодской области, «Конвейер» в Белохолуницком городском поселении Кировской области, «Мастер» и «Развитие» в г. Набережные Челны в Республике Татарстан.

При этом в Свердловской, Владимирской и Кировской областях отсутствуют резиденты (инвесторы), желающие реализовать инвестиционные проекты в промышленных парках, предусматривающие создание новых рабочих мест, не связанные с деятельностью градообразующей организации, и способные обеспечить в долгосрочной перспективе устойчивый спрос на инфраструктурные мощности.

Например, в Свердловской области в 2014 году 9 организаций (инвесторов) заключили соглашения о ведении промышленно-производственной деятельности на территории индустриального парка «Богословский» с ОАО «Управляющая компания индустриального парка «Богословский», при этом соглашениями не была установлена какая-либо ответственность резидентов за неосуществление капитальных вложений в объеме и в сроки, предусмотренные бизнес-планом.

В настоящее время актуальная информация о намерениях инвесторов отсутствует. По информации Фонда, «якорным» инвестиционным проектом, планирующим осуществление инвестиций на территории индустриального парка «Богословский» является ООО «Эпсилон» (изготовление изделий из алюминия методом литья, штамповки и механообработки). Однако намерения инвестора о создании производственных мощностей документально не подтверждены. При этом запроектированные мощности инфраструктурных объектов индустриального парка «Богословский» являются избыточными для одного инвестора. Информация о намерениях остальных заявленных инвесторов на момент проверки отсутствовала.

Исполнение ряда соглашений, заключенных Фондом с субъектами Российской Федерации, по различным причинам приостановлено:

- в Кировской области Фондом по 2 соглашениям софинансируются расходы Кировской области в целях реализации мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для реализации новых инвестиционных проектов в Лузском городском поселении Лузского района и в муниципальном образовании Белохолуницкое городское поселение Белохолуницкого района. Финансирование обоих соглашений приостановлено;

- во Владимирской области приостановлено финансирование мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для индустриального парка «Камешково» в муниципальном образовании город Камешково. На момент заключения соглашения вопросы инфраструктурного и ресурсного обеспечения территории индустриального парка «Камешково» и оценки объемов капитальных затрат на создание объектов инфраструктуры в зависимости от специализации резидентов индустриального парка были не проработаны и не определены. Отсутствовали схема функционального зонирования и транспортная схема индустриального парка для размещения предприятий и объектов инфраструктуры в соответствии с профилями резидентов индустриального парка; схема застройки индустриального парка объектами промышленного назначения в соответствии с его специализацией; оценка объемов затрат на создание объектов инфраструктуры индустриального парка, а также прогноз показателей потребления энергетических и других видов ресурсов. В настоящее время Фонд приостановил финансирование данного соглашения в связи с тем, что указанные вопросы полностью не решены;

- в Вологодской области приостановлено финансирование мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для реализации новых инвестиционных проектов в индустриальном парке «Череповец» (муниципальное образование г. Череповец) в связи с тем, что отсутствовали выписки из ЕГРП на земельные участки, предназначенные для строительства объекта инфраструктуры, подтверждающие право пользования субъекта Российской Федерации или муниципального образования и отсутствие обременений третьих лиц, а также положительные заключения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий по инфраструктурным проектам.

Приостановка софинансирования Фонда обусловлена неисполнением субъектами Российской Федерации отлагательных условий, предусмотренных соглашениями о софинансировании расходов субъектов Россий-

ской Федерации. При этом Фондом осуществлялись по данным соглашениям платежи в бюджеты субъектов Российской Федерации в общей сумме 531883,3 тыс. рублей, в том числе в бюджеты Кировской области - 33035,0 тыс. рублей, Владимирской области - 116893,51 тыс. рублей, Вологодской области - 381954,8 тыс. рублей.

По соглашениям о софинансировании расходов субъектов Российской Федерации в целях реализации мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для реализации новых инвестиционных проектов в городском поселении Селенгинское Кабанского района Республики Бурятия, г. Каспийск Республики Дагестан, Канашском городском округе Чувашской Республики, по состоянию на 16 ноября 2016 года предоставление Фондом средств не осуществлялось.

Софинансирование строительства объектов инженерно-технического обеспечения промышленного парка в пгт Надвоицы Республики Карелия осуществляется Фондом в соответствии с соглашением от 23 сентября 2015 года № 06-22-04 (далее - Соглашение с Республикой Карелия). Общая стоимость строительства согласно Соглашению с Республикой Карелия составляет 269,7 млн. рублей, в том числе: за счет средств Фонда - 238,7 млн. рублей, за счет бюджета Республики Карелия - 30,9 млн. рублей.

Согласно дополнительным соглашениям к Соглашению с Республикой Карелия начало софинансирования было перенесено с 2015 года на 2016 год, а окончание реализации инвестиционных проектов с 2017 года до 2020 года.

Бюджетом Республики Карелия на 2016 год согласно Закону Республики Карелия от 24 декабря 2015 года № 1968-ЗРК «О бюджете Республики Карелия на 2016 год» на строительство объектов инженерно-технического обеспечения промышленного парка в пгт Надвоицы Сегежского района Республики Карелия предусмотрены бюджетные ассигнования в сумме 269703,9 тыс. рублей, в том числе: за счет средств Фонда - 239859,3 тыс. рублей, за счет бюджета Республики Карелия - 29844,6 тыс. рублей.

По итогам проведенных конкурсных процедур между казенным учреждением Республики Карелия «Управление капитального строительства Республики Карелия» и ООО «Инвестстрой» заключен государственный контракт от 18 мая 2016 года № 100/2016 на выполнение работ по строительству объектов инженерно-технического обеспечения промышленного парка в пгт Надвоицы Сегежского района Республики Карелия (далее - госконтракт с ООО «Инвестстрой») на сумму 259328,738 тыс. рублей. Срок выполнения работ - до 10 декабря 2016 года. На момент проверки казенным учреждением Республики Карелия «Управление капитального строи-

тельства Республики Карелия» осуществлена оплата по госконтракту с ООО «Инвестстрой» на общую сумму 155471,54 тыс. рублей (в том числе: за счет средств Республики Карелия - 23766,199 тыс. рублей, за счет средств Фонда - 131705,345 тыс. рублей).

Работы по строительству объектов инженерно-технического обеспечения промышленного парка в пгт Надвоицы ведутся с отставанием от графика на 7 месяцев. Техническая готовность объекта на 1 октября 2016 года составила 79 процентов.

В настоящее время строительство инфраструктуры промышленного парка в пгт Надвоицы приостановлено в связи с корректировкой проектной документации. Для завершения работ на объекте подрядчик ООО «Инвестстрой» предлагает привести проектную и сметную документацию в соответствие с фактическими объемами работ, заключить дополнительное соглашение о продлении сроков выполнения работ по госконтракту до 30 июня 2017 года и оплатить выполненные на объекте работы.

Правительством Республики Карелия заявлено, что основным инвестиционным проектом промышленного парка в пгт Надвоицы является создание завода по производству комплектов для малоэтажного строительства, инициатором которого (ООО «Пеностек Норд») к 2018 году планируется создать 170 рабочих мест и привлечь 1,3 млрд. рублей инвестиций. Также ООО «Кареллегпром» заявило о планируемой реализации нового инвестиционного проекта «Строительство и эксплуатация фабрики по производству чулочно-носочных изделий» (объем инвестиций - не менее 2,0 млрд. рублей, количество создаваемых рабочих мест - 557 единиц).

Как показала проверка, Правительством Республики Карелия было заключено лишь соглашение о намерениях от 1 апреля 2014 года с ООО «Пеностек Норд» о взаимодействии по реализации инвестиционного проекта. В качестве намерений по данному соглашению представлено: со стороны Правительства Республики Карелия - содействовать в реализации указанного проекта в рамках законодательства; со стороны ООО «Пеностек Норд» - привлечь на территорию Республики Карелия собственные средства, обеспечить за счет собственных средств реализацию проекта, создать условия для организации дополнительных рабочих мест и притока квалифицированных специалистов.

При этом срок реализации проекта указанным соглашением о намерениях не установлен, как и не установлены количественные показатели создаваемых рабочих мест. На момент проверки строительство объектов ин-

вестиционных проектов на территории промышленного парка в пгт Надвоицы не начато.

Резюмируя изложенное, можно сделать вывод о том, что деятельность Фонда по софинансированию расходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в целях реализации мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для реализации новых инвестиционных проектов в моногородах, не оказала должного влияния на развитие моногородов. Фактически все софинансируемые Фондом проекты, кроме Республики Татарстан и Кемеровской области, реализуются с нарушением установленных сроков.

Деятельность Фонда не позволяет создавать необходимое количество рабочих мест, независимых от градообразующих предприятий, которое позволило бы моногороду перейти из категории с наиболее сложной социально-экономической ситуацией в иные категории, при этом данный показатель является ключевым для Фонда.

Также нельзя назвать обоснованным и выбор Фондом моногородов, в которых осуществляется софинансирование инвестиционных проектов. В частности, большинство софинансируемых Фондом инвестиционных проектов реализуются в моногородах, имеющих потенциальные возможности для самостоятельного развития инфраструктуры и сокращения безработицы. При этом в моногородах, где такие возможности отсутствуют или минимальны, Фонд свою деятельность практически не осуществляет.

## **6. Проверка использования Фондом субсидии из федерального бюджета при финансировании инвестиционных проектов в форме займа**

Согласно подпункту «б» пункта 4 Правил предоставления субсидии субсидия может быть направлена на содействие в подготовке и (или) участие в финансировании инвестиционных проектов в моногородах в форме предоставления займа юридическим лицам и (или) осуществления взноса в уставный (складочный) капитал юридических лиц, которые реализуют инвестиционные проекты в моногородах.

По состоянию на 16 ноября 2016 года Фондом предоставлены займы юридическим лицам в сумме 1810000,0 тыс. рублей, из них:

1) 810000,0 тыс. рублей - по соглашению от 11 августа 2016 года № 06-24-01 об участии в финансировании в форме займа нового инвестиционного проекта «Развитие Камского индустриального парка «Мастер» в г. Набережные Челны Республики Татарстан» (далее - Соглашение от 11 августа 2016 года № 06-24-01), заключенному между Фондом и акци-

онерным обществом «Камский индустриальный парк «Мастер» (далее - АО «КИП «Мастер») (сумма займа по соглашению 898081,0 тыс. рублей). Согласно указанному соглашению заемщик обязуется ежемесячно уплачивать Фонду проценты за пользование займом в размере 5 % (при нецелевом использовании займа или при неисполнении обязательств - 15 процентов).

Согласно Соглашению от 11 августа 2016 года № 06-24-01 возврат займа предусмотрен ежеквартально с 30 сентября 2019 года по 30 марта 2024 года по 6200,0 тыс. рублей и 30 июня 2024 года в сумме 754081,0 тыс. рублей.

Заем предоставляется на условиях: публичное акционерное общество «КАМАЗ» (ПАО «КАМАЗ») заключает с Фондом договор залога акций АО «КИП «Мастер» в количестве 2400000 штук, номинальной стоимостью 1000 рублей каждая.

В то же время АО «КИП «Мастер» является дочерней организацией градообразующей организации г. Набережные Челны ПАО «КАМАЗ». При этом в своем годовом отчете по результатам работы за 2015 год отмечено, что, по мнению Совета директоров АО «КИП «Мастер», тенденция развития общества связана с тем, что ПАО «КАМАЗ» рассматривает площади АО «КИП «Мастер» как максимально удобное место для развития собственных поставщиков. В качестве основных факторов, влияющих на деятельность общества, признается стабильная и прогнозируемая политика ПАО «КАМАЗ» в области развития кооперации и аутсорсинга.

Согласно Правилам предоставления субсидии Фонду предоставляются субсидии в целях формирования необходимых условий для создания новых рабочих мест, не связанных с деятельностью градообразующих организаций, и привлечения инвестиций в монопрофильные муниципальные образования (моногорода). Возможность поддержки градообразующего предприятия за счет субсидии, направляемой в Фонд, не предусмотрена.

Следует отметить, что АО «КИП «Мастер» в 2013 году в рамках ГП-15 уже была оказана прямая государственная помощь в размере 200,0 млн. рублей на поддержку малого и среднего предпринимательства, в том числе: за счет средств федерального бюджета - 120000,0 тыс. рублей, за счет бюджета Республики Татарстан - 80000,0 тыс. рублей.

А уже в 2014 году на основании решения единственного акционера АО «КИП «Мастер» от 29 августа 2014 года № 17 по итогам финансово-хозяйственной деятельности за I полугодие 2014 года было принято решение о выплате ПАО «КАМАЗ» дивидендов по акциям в сумме 110669,45 тыс. рублей. Таким образом, финансовое положение АО «КИП

«Мастер» позволяло осуществлять деятельность без государственной поддержки.

В 2016 году распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2016 года № 322-р по линии Минпромторга России запланирована субсидия бюджету Республики Татарстан на возмещение затрат на создание инфраструктуры в 2016 году Камского индустриального парка «Мастер» в размере 58,94 млн. рублей.

Таким образом, кроме Фонда государственная поддержка в виде субсидий из федерального бюджета АО «КИП «Мастер» оказана еще Минэкономразвития России и Минпромторгом России, которые отчитываются по показателям о его успешной работе.

В целом, как показала проверка, Фондом на поддержку г. Набережные Челны согласно соглашениям, заключенным с Республикой Татарстан, планируется направить 2863495,0 тыс. рублей. При этом социально-экономическое положение данного города, по сравнению с другими монопрофильными муниципальными образованиями не является «кризисным».

Например, согласно заключению Фонда о результатах комплексной оценки эффективности реализации инфраструктурных и инвестиционных проектов для целей создания новых рабочих мест и привлечения инвестиций в г. Набережные Челны Республики Татарстан были сделаны следующие выводы: «...г. Набережные Челны Республики Татарстан присущи следующие характеристики: высокая диверсифицированность экономики и низкий уровень безработицы...».

В настоящее время отсутствует методика оценки состояния моногорода и потенциала его развития, что снижает возможность принятия объективного решения о целесообразности выделения бюджетных средств на поддержку того или иного моногорода.

2) 1000000,0 тыс. рублей (из них в сентябре 2016 года - 407000,0 тыс. рублей) - по соглашению от 11 августа 2016 года № 06-24-02 об участии в финансировании в виде займа нового инвестиционного проекта «Строительство маслоэкстракционного завода в с. Маячный городского округа город Кумертау Республики Башкортостан» (далее - Соглашение от 11 августа 2016 года № 06-24-02), заключенному между Фондом и обществом с ограниченной ответственностью «Элеватор» (далее - ООО «Элеватор»).

Согласно статье 6 Соглашения от 11 августа 2016 года № 06-24-02 заемщик обязуется ежемесячно уплачивать Фонду проценты за пользование займом в размере 5 %. При нецелевом использовании займа или при не-

исполнении обязательств заемщика предусмотрена повышенная ставка в размере двукратной ключевой ставки Банка России.

Единственным учредителем ООО «Элеватор» является М.И. Махрова.

В качестве обеспечения возврата указанного займа Фондом приняты оборудование, приобретенное в будущем и поручительства физических лиц, в том числе единственного учредителя ООО «Элеватор» - М.И. Махровой. При этом сама М.И. Махрова предоставила своей компании заем в размере 686810,0 тыс. рублей под 11 % годовых (согласно бухгалтерской отчетности ООО «Элеватор» по состоянию на 30 сентября 2016 года). Заем, направляемый Фондом в ООО «Элеватор», на пополнение оборотных средств, по сути, дает возможность получить доход М.И. Махровой в виде разницы в процентной ставке в размере 6 %.

По мнению Счетной палаты Российской Федерации, направление субсидии, предоставленной из федерального бюджета на займы, не обеспеченные соответствующими гарантиями, создает высокие риски невозврата заемных средств.

Возврат займа предусмотрен ежеквартально с 23 августа 2019 года по 23 августа 2024 года, 23 августа 2019 года - 25000,0 тыс. рублей, с 23 ноября 2019 года по 23 мая 2024 года - по 50000,0 тыс. рублей и 23 августа 2024 года - 25000,0 тыс. рублей.

Как показала проверка, 21 октября 2016 года ООО «Элеватор» перечислило Фонду проценты за пользование денежными средствами по Соглашению от 11 августа 2016 года № 06-24-02 в сумме 1167,6 тыс. рублей, из них 233,5 тыс. рублей - на расчетный счет, открытый Фонду во Внешэкономбанке, и 934,1 тыс. рублей - на лицевой счет № 41736005641, открытый в УФК по г. Москве. Согласно пояснениям Фонда, доход, полученный в виде процентов от предоставления займов, является также доходом для целей уплаты налога на прибыль организации. Часть полученных процентов перечислена на расчетный счет во Внешэкономбанк с целью уплаты налога на прибыль организации.

Необходимо отметить, что в Отчете об осуществлении расходов, источником финансового обеспечения которых являются субсидия (совокупность субсидий) и доходы, полученные от использования субсидии (совокупность субсидий), в том числе доходы от размещения временно свободных средств, с указанием направлений расходов и не использованного Фондом на отчетную дату остатка субсидии (совокупности субсидий) на 1 октября 2016 года, представленным Фондом в Минэкономразвития России (письмо от 19 октября 2016 года № 01-911), выданные займы отражены Фондом в составе произведенных кассовых расходов.

Согласно указанному отчету в 2016 году по состоянию на 1 октября 2016 года Фондом произведено 1740208,68 тыс. рублей, из них займы составляли 407000,0 тыс. рублей.

В свою очередь, анализ бюджетной отчетности Минэкономразвития России показал, что Минэкономразвития России по состоянию на 1 октября 2016 года уменьшена дебиторская задолженность на всю сумму кассовых расходов (с 5808752,6 тыс. рублей до 4068543,8 тыс. рублей) на 1740208,68 тыс. рублей, в том числе на сумму займа 407000,0 тыс. рублей, выданного ООО «Элеватор».

Между тем, выданные Фондом займы не могут считаться расходом и подлежат учету в составе дебиторской задолженности Минэкономразвития России до полного их погашения.

В нарушение положений абзацев пятого и шестого пункта 80 Инструкции по применению Плана счетов бюджетного учета, утвержденной приказом Минфина России от 6 декабря 2010 года № 162н, Минэкономразвития России по состоянию на 1 октября 2016 года неправомерно уменьшило сумму дебиторской задолженности по предоставленной субсидии Фонду на 407000,0 тыс. рублей.

Искажение показателя бухгалтерской (финансовой) отчетности составило менее чем 10 % по строке «КБК 139 0412 15 1 09 62300 630» отчетности по форме ОКУД 0503169 «Сведения по дебиторской и кредиторской задолженности» по состоянию на 1 октября 2016 года.

**7. Проверка использования Фондом субсидии на организацию подготовки команд, управляющих проектами развития моногородов, в том числе организацию обучения и повышения квалификации членов проектных команд**

В соответствии с подпунктом «г» пункта 4 Правил предоставления субсидии Фонд направлял субсидию на формирование команд, управляющих проектами развития моногородов, и организацию обучения и повышения квалификации членов проектных команд.

Всего на обучение 160 слушателей Фонд израсходовал 133000,0 тыс. рублей, в том числе: в 2015 году - 45000,0 тыс. рублей, в 2016 году - 88000,0 тыс. рублей.

Организация подготовки команд, управляющих проектами развития моногородов, в том числе организация обучения и повышения квалификации членов проектных команд, осуществлялась Фондом по договорам от

25 сентября 2015 года № 06-25-01 и от 17 мая 2016 года № 06-16-51, заключенным с негосударственным образовательным учреждением «Московская школа управления «Сколково» (далее - МШУ «Сколково»).

Как показала проверка, стоимость обучения одного кандидата в 2015-2016 годах по программам обучения команд, управляющих проектами развития моногородов, более чем в 11 раз превышала среднюю стоимость обучения (расчетно 75,1 тыс. рублей за 250 аудиторных часов) за аналогичный период по программам дополнительного обучения, предлагаемым ведущими образовательными организациями Российской Федерации.

Так, в 2015 году стоимость обучения одного слушателя в МШУ «Сколково» составляла 803,6 тыс. рублей (250 часов), в 2016 году - 846,2 тыс. рублей (200 часов). Калькуляция затрат МШУ «Сколково» по указанной программе в Фонде отсутствовала.

Например, в 2015 году прошли обучение представители региональных и муниципальных администраций и бизнес-сообщества моногородов: Краснотурьинска, Набережных Челнов, Лузы, Каспийска, Надвоицы, Юрги, Анжеро-Судженска.

Анализ деятельности обученной команды пгт Надвоицы показал, что из 7 представителей от пгт Надвоицы, прошедших обучение в МШУ «Сколково» по программе обучения команд, управляющих проектами развития моногородов, только двое имеют отношение к реализации инвестиционных проектов в пгт Надвоицы. Трудовая деятельность остальных членов команды в настоящее время не связана с деятельностью развития пгт Надвоицы, при этом четверо из них не проживают в Республике Карелия. Таким образом, расходы в сумме 4018,0 тыс. рублей на обучение 5 членов команды от Республики Карелия, чья деятельность в последующем не была связана с пгт Надвоицы, можно оценить как неэффективные расходы федерального бюджета.

Необходимо отметить, что в 2015 и 2016 годах по договорам оказания образовательных услуг с МШУ «Сколково» Фонд фактически, как некоммерческая организация, оплатил услуги по обучению 160 человек, в том числе 97 представителям бизнеса и 63 представителям органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и муниципальных образований.

При этом по информации Фонда, в программе обучения МШУ «Сколково» принимал участие профессорско-преподавательский состав из США, Великобритании, Швейцарии и Израиля.

На организацию подготовки команд, управляющих проектами развития моногородов, в 2016-2017 годах Фондом планируется направить 1314,0 млн. рублей.

По итогам проведения закупки заключен договор от 9 ноября 2016 года № 303/05-16 с ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» на сумму 1314,0 млн. рублей. Соисполнителем по договору является МШУ «Сколково». Фондом планируется обучить до 1460 слушателей, стоимость обучения одного слушателя составит 900,0 тыс. рублей.

Следует отметить, что для участия в конкурсе на право заключения указанного договора были поданы 2 заявки (протокол вскрытия конвертов с заявками на участие в открытом конкурсе от 19 октября 2016 года) следующими участниками: ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» с предлагаемой ценой договора 1314000,0 тыс. рублей и ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» с предлагаемой ценой договора 1241000,0 тыс. рублей.

Победителем признано ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», предложившее цену договора на 73000,0 тыс. рублей выше, чем второй участник.

Необходимо отметить, что требования Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и Федерального закона от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» на Фонд, как негосударственную некоммерческую организацию, не являющуюся участником бюджетного процесса, не распространяются. В связи с этим отсутствует возможность осуществления контроля за эффективностью закупочной деятельности Фонда, осуществляемой за счет субсидий из федерального бюджета.

#### **8. Проверка использования Фондом субсидии на административно-хозяйственные расходы**

Финансовые планы доходов и расходов некоммерческой организации «Фонд развития моногородов» (бюджет) на 2015 и 2016 годы утверждены наблюдательным советом Фонда (протоколы от 9 декабря 2015 года № 19

и от 5 августа 2016 года № 27). Согласно указанным планам планируемые административно-хозяйственные расходы на 2015-2016 годы составили:

(тыс. руб.)

Статьи расходов	2015 г.	2016 г.
Расходы на персонал	201109,0	216570,0
Добровольное медицинское страхование	353,0	2000,0
Командировочные расходы	6878,0	10242,0
Хозяйственные расходы	40593,0	34187,0
Технологические расходы	2383,0	6151,0
Расходы на консультационные, маркетинговые, информационные услуги	0,0	34853,0
Расходы в представительских целях	552,0	2760,0
Прочие расходы	22326,0	34441,0
Резерв на непредвиденные расходы	0,0	3190,0
Всего	274193,0	344394,0

Как показала проверка, финансовый план не детализирует расходы Фонда на расходы, источником финансирования которых является субсидия из федерального бюджета, и расходы, финансируемые за счет собственных доходов Фонда.

При этом соглашениями от 22 декабря 2014 года № С-825-АЦ/Д14 и от 10 декабря 2015 года № С-712-АЦ/Д14 предельные расходы установлены в сумме 255181,0 тыс. рублей и 204191,0 тыс. рублей, соответственно, на 2015 и 2016 годы. Объем запланированных административно-хозяйственных расходов превысил предельные объемы административно-хозяйственных расходов, финансируемых за счет субсидий, на 159215,0 тыс. рублей. В финансовом плане доходов и расходов некоммерческой организации «Фонд развития моногородов» источник финансирования не указан.

В структуре административно-хозяйственных расходов Фонда наибольшую статью расходов составляли расходы на заработную плату.

В 2014 году среднемесячная заработная плата составила 430,5 тыс. рублей, при этом заработная плата сотрудников за 2014 год выплачена за счет вноса Внешэкономбанка.

По итогам 2015 года фонд оплаты труда сотрудников Фонда составил 157697,8 тыс. рублей, среднемесячная заработная плата составила 279,6 тыс. рублей. В 2015 году источником финансирования расходов на оплату труда сотрудников являлась субсидия из федерального бюджета, предоставленная в 2014 году.

Для сравнения, среднемесячная заработная плата сотрудников Минэкономразвития России за 2015 год составила 121,7 тыс. рублей, что более чем в 2 раза меньше среднемесячной зарплаты сотрудников Фонда за этот год.

По итогам 10 месяцев 2016 года фонд оплаты труда сотрудников составил 134263,3 тыс. рублей, среднемесячная заработная плата 263,3 тыс. рублей. В 2015 году источником финансирования расходов на оплату труда сотрудников являлась субсидия, предоставленная в 2014 году.

Согласно штатному расписанию Фонда на момент проверки в штате предусмотрены 57 единиц. Как показала проверка, фактический фонд оплаты труда штатной единицы «генеральный директор» за период с 13 октября 2014 года по 31 октября 2016 года составил 20568,0 тыс. рублей. Для сравнения: за январь-сентябрь 2016 года в бюджет Надвоицкого городского поселения Республики Карелия поступили доходы в объеме 18290,9 тыс. рублей. Таким образом, доход генерального директора Фонда сопоставим с годовым доходом бюджета Надвоицкого городского поселения Республики Карелия.

Согласно Положениям об оплате труда и стимулировании работников, утвержденным приказами Фонда от 19 ноября 2014 года № 6 и от 25 мая 2015 года № 117, а также Положению об оплате труда и стимулировании работников некоммерческой организации «Фонд развития моногородов», утвержденному приказом Фонда от 27 октября 2015 года № 221, система оплаты труда работников Фонда предусматривает выплаты стимулирующего характера, а именно: премии, единовременные премии и иные выплаты стимулирующего характера.

Например, единовременное вознаграждение по итогам работы за календарный год предусматривается с целью мотивации работников Фонда в достижении максимальной эффективности труда для достижения ключевых показателей эффективности деятельности Фонда по результатам работы за календарный год.

Как показала проверка, сумма выплат стимулирующего характера по итогам 2015 года составила 22331,6 тыс. рублей, в том числе сумма ежемесячных премий, выплаченных работникам Фонда в период с ноября 2014 года по июнь 2015 года, - 10348,7 тыс. рублей, сумма единовременных выплат за особо важные поручения - 622,6 тыс. рублей, единовременное вознаграждение по итогам 2015 года - 11360,4 тыс. рублей.

Выплаты стимулирующего характера по итогам 2015 года осуществлены за счет субсидии из федерального бюджета. При этом соглашениями о предоставлении субсидий, заключенными между Минэкономразвития России и Фондом, ключевые показатели, характеризующие эффективность использования субсидий, на 2015 год установлены не были.

Как показала проверка, размеры вознаграждений, стимулирующих выплат и оплаты труда в Фонде внутренними нормативными актами не регулируются и не увязаны с реальными показателями деятельности Фонда в соответствующем финансовом году. Фактически фонд оплаты труда формируется только на основании предложений Фонда и утверждается наблюдательным советом Фонда.

В 2015-2016 годах за счет субсидии, предоставленной из федерального бюджета в 2014 году, Фондом оплачивались расходы на добровольное медицинское страхование. Так, по договору о добровольном медицинском страховании (комплексного обслуживания) от 26 октября 2015 года № 1815-30 LM 9225/06-16-27, заключенному между Фондом и АО «Страховое общество газовой промышленности», программа добровольного медицинского страхования предусматривала амбулаторно-поликлиническое обслуживание, помощь на дому, стоматологическое обслуживание, скорую медицинскую помощь, стационарное обслуживание (экстренная и плановая госпитализация).

Общая страховая премия по указанному договору составляет 1903,95 тыс. рублей в год.

В соответствии с подпунктом «д» пункта 4 Правил предоставления субсидий субсидия предоставляется на финансовое обеспечение административно-хозяйственных расходов Фонда. Детализация указанных расходов не дана, что дает возможность Фонду за счет субсидии из федерального бюджета оплачивать услуги добровольного медицинского страхования работников, что, по мнению Счетной палаты Российской Федерации, представляется необоснованным. (По состоянию на 31 октября 2016 года Фондом оплачены указанные услуги в размере 1762,4 тыс. рублей).

## **9. Оценка показателей эффективности использования субсидий, предоставленных из федерального бюджета**

1. Показатели эффективности использования субсидии, предоставляемой Фонду в 2014-2017 годах (далее - показатели эффективности), установлены пунктом 6 Правил предоставления субсидии.

Целевые значения показателей эффективности Фонду определены Минэкономразвития России соглашениями от 22 декабря 2014 года № С-825-АЦ/Д14 и от 10 декабря 2015 года № С-712-АЦ/Д14.

Информация о плановых значениях показателей эффективности представлена в таблице:

Показатели эффективности использования субсидии	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	Всего
Количество моногородов, получивших поддержку за счет субсидии, перешедших из категории моногородов с наиболее сложной социально-экономической ситуацией в иные категории	-	-	-	2	1	3
Соглашение от 22.12.2014 г. № С-825-АЦ/Д14	-	-	-	1	-	1
Соглашение от 10.12.2015 г. № С-712-АЦ/Д14	-	-	-	1	1	2
Количество созданных рабочих мест в моногородах, получивших поддержку за счет субсидии, ед.	-	-	250	2375	3000	5625
Соглашение от 22.12.2014 г. № С-825-АЦ/Д14	-	-	250	2000	-	2250
Соглашение от 10.12.2015 г. № С-712-АЦ/Д14	-	-	-	375	3000	3375
Объем привлеченных инвестиций в моногорода, получившие поддержку за счет субсидии, млн. руб.	-	-	500,0	4250,0	5250,0	10000,0
Соглашение от 22.12.2014 г. № С-825-АЦ/Д14	-	-	500,0	3500,0	-	4000,0
Соглашение от 10.12.2015 г. № С-712-АЦ/Д14	-	-	-	750,0	5250,0	6000,0
Количество моногородов, в отношении каждого из которых между Фондом и органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации заключено соглашение о софинансировании расходов бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований в целях реализации мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для реализации новых инвестиционных проектов в моногородах, ед.	-	7	7	-	-	14
Соглашение от 22.12.2014 г. № С-825-АЦ/Д14	-	7	-	-	-	7
Соглашение от 10.12.2015 г. № С-712-АЦ/Д14	-	-	7	-	-	7
Количество моногородов, в отношении которых между Фондом и высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации заключено соглашение о сотрудничестве по развитию моногорода, ед.	-	11	11	-	-	22
Соглашение от 22.12.2014 г. № С-825-АЦ/Д14	-	11	-	-	-	11
Соглашение от 10.12.2015 г. № С-712-АЦ/Д14	-	-	11	-	-	11
Количество человек, прошедших обучение по управлению проектами развития моногородов, чел.	-	50	430	-	-	480
Соглашение от 22.12.2014 г. № С-825-АЦ/Д14	-	50	-	-	-	50
Соглашение от 10.12.2015 г. № С-712-АЦ/Д14	-	-	430	-	-	430
Количество инвестиционных проектов, в реализации которых участвует Фонд, ед.	-	-	2	-	-	2
Соглашение от 22.12.2014 г. № С-825-АЦ/Д14	-	-	-	-	-	-
Соглашение от 10.12.2015 г. № С-712-АЦ/Д14	-	-	2	-	-	2

Как следует из таблицы, Фонд взял на себя обязательства перевести в 2017-2018 годах 3 моногорода из категории моногородов с наиболее сложной социально-экономической ситуацией в иные категории, при этом в отношении каких моногородов поставлена данная задача соглашениями не уточняется.

Как показала проверка, методика определения плановых значений показателей эффективности государственной поддержки моногородов отсутствует.

При этом приказом Фонда от 17 октября 2016 года № 5 утверждена Методика определения субъектами Российской Федерации значений целевых показателей эффективности использования субсидии из федерального бюджета в 2014-2017 годах, предоставляемой Фонду, в части создания новых рабочих мест и привлечения инвестиций в моногорода (далее - Методика Фонда).

В ходе анализа целевых значений показателей эффективности, установленных соглашениями, заключенными Фондом с субъектами Российской Федерации, выявлено несоответствие указанных показателей показателям, предусмотренным соглашениями от 22 декабря 2014 года № С-825-АЦ/Д14 и от 10 декабря 2015 года № С-712-АЦ/Д14.

Так, в соглашениях, заключенных Фондом с субъектами Российской Федерации, значение показателя «Количество созданных рабочих мест в моногородах, получивших поддержку за счет субсидии» превышает аналогичный показатель, предусмотренный соглашениями от 22 декабря 2014 года № С-825-АЦ/Д14 и от 10 декабря 2015 года № С-712-АЦ/Д14, более чем в 2,5 раза.

Превышение значения показателя «Объем привлеченных инвестиций в моногорода, получившие поддержку за счет субсидии» составило 8,7 раза, соответственно.

Предоставление субсидии Фонду осуществляется в рамках реализации ГП-15 при отсутствии в действующей редакции госпрограммы мероприятий по содействию развитию моногородов, а также источников их финансового обеспечения. Целевые показатели эффективности использования средств, предоставляемых Фонду, также не предусмотрены.

В соответствии с проектом паспорта ГП-15, внесенного в составе дополнительных материалов к проекту федерального бюджета «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 28 октября 2016 года, общий объем бюджетных средств за 2014-2019 годы

по основному мероприятию «Содействие развитию моногородов» составит 24107,6 млн. рублей, при этом к 2019 году только 7 моногородов должны перейти из категории моногородов с наиболее сложной социально-экономической ситуацией в более благоприятные. Планируется создать 12599 рабочих мест (ориентировочная стоимость одного рабочего места составит 1,9 млн. рублей из расчета 24107,6 млн. рублей/12599 рабочих мест), привлечь инвестиций в моногорода в сумме 23948,0 млн. рублей (на 159,6 млн. рублей меньше, чем будет вложено средств федерального бюджета к 2019 году).

Необходимо отметить, что показатели эффективности основного мероприятия «Содействие развитию моногородов» в Федеральный план статистических работ не включены. В соответствии со сведениями о порядке сбора информации и методике расчета показателя (индикатора) государственной программы (приложение к проекту паспорта госпрограммы, таблица 9а<sup>1</sup>) показатель «Количество созданных рабочих мест в моногородах, получивших поддержку за счет субсидии (нарастающим итогом)» рассчитывается как общее число постоянных рабочих мест, созданных в моногородах в результате запуска новых инвестиционных проектов, реализация которых осуществлялась при участии и (или) поддержке Фонда.

Показатель «Объем привлеченных инвестиций в моногорода, получившие поддержку за счет субсидии (нарастающим итогом)» рассчитывается как суммарная стоимость инвестиционных проектов, реализованных на территории моногородов.

Взаимосвязь между проектом методики расчета показателей (индикаторов) основного мероприятия «Содействие развитию моногородов» подпрограммы «Инвестиционный климат» ГП-15 и Методикой Фонда отсутствует.

2. Отчет о достижении значений целевых показателей эффективности использования субсидии (совокупности субсидий) на 1 октября 2016 года (далее - Отчет) утвержден правлением Фонда (протокол от 19 октября 2016 года № 88) и содержит сведения нарастающим итогом с начала 2015 года о достижении Фондом целевых значений 6 показателей, установленных соглашениями от 22 декабря 2014 года № С-825-АЦ/Д14 и от 10 декабря 2015 года № С-712-АЦ/Д14, по состоянию на 1 октября 2016 года<sup>2</sup>.

Источником информации о фактическом достижении целевых показателей эффективности в части создания новых рабочих мест и привлечения

<sup>1</sup> Представлен Минэкономразвития России в Минфин России письмом от 11 октября 2016 года № 30900-АВ/Д19и.

<sup>2</sup> Представлен в Минэкономразвития России письмом от 19 октября 2016 года № 01-911.

инвестиций в моногорода являются отчеты о достижении целевых значений показателей эффективности использования средств Фонда (по состоянию на 1 октября 2016 года), представленные в Фонд девятью субъектами Российской Федерации (Республикой Башкортостан, Республикой Бурятия, Республикой Дагестан, Республикой Татарстан, Владимирской, Вологодской, Кемеровской, Кировской и Свердловской областями).

Так, согласно Отчету количество созданных рабочих мест в моногородах, получивших поддержку за счет субсидии, составило 1506 единиц, что превышает плановые значения (по итогам 2015 и 2016 годов) более чем в 6 раз.

Объем привлеченных инвестиций в моногорода, получившие поддержку за счет субсидии, составил 12898836,49 тыс. рублей при плановом значении целевого показателя (по итогам 2015 и 2016 годов) 500000 тыс. рублей.

Количество моногородов, в отношении каждого из которых между Фондом и органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации заключено соглашение о софинансировании расходов бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований в целях реализации мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для реализации новых инвестиционных проектов в моногородах, составило 15 единиц (при плановом значении 7 единиц).

По состоянию на 1 октября 2016 года заключены 50 генеральных соглашений между Фондом и высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации о сотрудничестве по развитию 53 моногородов (при плановом значении 11 единиц).

За 2015 год и 9 месяцев 2016 года 154 человека прошли обучение управлению проектами развития моногородов, или 32,1 % планового значения.

Количество инвестиционных проектов, в осуществлении которых участвует Фонд, составило 2 проекта (как и было запланировано).

Существенное перевыполнение плановых значений целевых показателей эффективности, установленных в соглашениях о предоставлении субсидий Фонду, а также наличие остатков субсидии на счетах свидетельствуют о занижении плановых значений целевых показателей и отсутствии взаимосвязки показателей с объемом финансирования мероприятий, что не обеспечивает возможность оценки эффективности использования субсидий из федерального бюджета на реализацию мероприятий, направ-

ленных на формирование необходимых условий для создания новых рабочих мест и привлечения инвестиций в моногорода.

Кроме того, показатели, характеризующие деятельность Фонда, идут в разрез с показателями о социально-экономическом положении моногородов.

Например, на основании данных Отчета о достижении целевых значений показателей эффективности использования средств некоммерческой организации «Фонд развития моногородов» в Анжеро-Судженском городском округе Кемеровской области на 1 октября 2016 года в результате реализации проекта количество созданных рабочих мест составило 236 единиц, или 97,1 % планового значения целевого показателя, привлечено инвестиций в размере 4708,2 тыс. рублей, что на 14,9 % превышает плановое значение показателя.

Однако согласно сведений о ситуации на рынке труда, представленных Минтрудом России в Счетную палату Российской Федерации письмом от 7 ноября 2016 года № 16-2/10/п-7028, за период с 2014 года - I полугодие 2016 года численность экономически активного населения города сократилась на 2342 тыс. человек, отмечен рост численности граждан, состоящих на регистрационном учете в органах службы занятости города, в 1,9 раза. Уровень регистрируемой безработицы увеличился в 2 раза и на 1 июля 2016 года составил 2,64 процента.

Таким образом, в настоящее время оценить эффективность использования субсидий из федерального бюджета на реализацию мероприятий, направленных на формирование необходимых условий для создания новых рабочих мест и привлечение инвестиций в моногородах, практически не представляется возможным, поскольку ни данные Минэкономразвития России, ни данные Фонда и субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований не дают объективной информации. При этом, в целом, несмотря на финансовую поддержку моногородов со стороны государства, на сегодняшний день существует негативная динамика в сфере занятости населения в моногородах.

#### **Возражения или замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия**

На замечания генерального директора некоммерческой организации «Фонд развития моногородов» И.В. Кривогова составлено заключение от 7 декабря 2016 года № 08-1718/08-01вн, которое утверждено аудитором С.А. Агапцовым.

## Выводы

1. Перечень моногородов содержит 319 муниципальных образований, из которых 100 относятся к моногородам с наиболее сложным социально-экономическим положением. По состоянию на 1 июля 2016 года в моногородах проживали около 13509,3 тыс. человек, что составляло 9,3 % населения Российской Федерации.

В последние годы в моногородах наблюдается значительное ухудшение как демографической ситуации, так и ситуации на рынке труда.

Так, по состоянию на 1 июля 2016 года к уровню 1 января 2014 года сократились: общая численность населения моногородов - на 13,7 %; экономически активное население - на 15,1 %, численность занятого населения - на 17,2 процента.

За указанный период отмечен рост на 27,0 % численности граждан, состоящих на регистрационном учете в органах службы занятости, при этом отмечается сокращение на 19,3 % количества вакансий, заявленных работодателями.

В 71 моногороде уровень регистрируемой безработицы превышает среднероссийский показатель в 2 и более раза.

2. Согласно Единому перечню мер поддержки монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов), составленному Минэкономразвития России, действующая система поддержки моногородов предполагает реализацию 95 мер поддержки по линии 15 министерств и организаций. В 2015 году их объем оценивается более чем 275 млрд. рублей.

Большинство направлений государственной поддержки моногородов напрямую не связаны со стабилизацией положения в них и рассредоточены по нескольким мероприятиям и государственным программам. Это приводит к ослаблению контроля за эффективностью указанного механизма, отсутствию комплексной оценки влияния государственной поддержки моногородов.

Ни один из федеральных органов исполнительной власти не обладает полной информацией об объемах поддержки моногородов в разрезе поддержки как градообразующих предприятий, так и формирования необходимых условий для создания новых рабочих мест и привлечения инвестиций в моногорода, а также предоставленных моногородам налоговых льгот и преференций.

Государственная помощь была оказана, в основном, тем городам, у которых был потенциал для создания новых инфраструктурных объектов и производств. Вне государственной поддержки оказались небольшие депрессивные города и поселки, которые не обладают возможностями для привлечения инвесторов и потенциалом развития без градообразующих предприятий. В результате в настоящее время во многих монопрофильных муниципальных образованиях ситуация складывается критическая.

Необходимо разработать для каждого моногорода системную комплексную программу поддержки, направленную на диверсификацию его экономики и создание новых рабочих мест и предусматривающую различные формы государственной поддержки, а также меры поддержки со стороны собственников градообразующих предприятий.

**3. Оценка эффективности государственной поддержки и степени влияния оказываемых мер на социально-экономическое положение моногорода на примере монопрофильного муниципального образования Надвоицкое городское поселение Республики Карелия показала следующее:**

1) за последние 5 лет численность населения, постоянно проживающего в пгт Надвоицы, сократилась на 2,1 тыс. человек, или на 21,1 %, при этом к середине 2016 года уровень регистрируемой безработицы более чем в 4 раза превышал общероссийский показатель.

Ухудшение демографической ситуации связано с тем, что градообразующее предприятие пгт Надвоицы - филиал «Надвоицкий алюминиевый завод» АО «Сибирско-Уральская Алюминиевая компания» сокращает свое производство;

2) за 2014 год - 9 месяцев 2016 года основная государственная поддержка моногородов Республики Карелия, в том числе пгт Надвоицы, осуществлялась по линиям Минэкономразвития России, Федеральной службы по труду и занятости, Фонда реформирования ЖКХ, Фонда развития промышленности и Фонда.

Правительством Республики Карелия в пгт Надвоицы планируется создать промышленный парк и на его территории осуществить ряд проектов частных инвесторов, которые позволят к 2021 году создать 484 рабочих места и привлечь 1,95 млрд. рублей инвестиций.

Фондом направлено в бюджет Республики Карелия на софинансирование расходов на строительство объектов инфраструктуры данного парка 131,7 млн. рублей.

В настоящее время строительство промышленного парка в пгт Надвоицы приостановлено в связи с корректировкой проектной документации.

Правительством Республики Карелия заявлено, что в промышленном парке в пгт Надвоицы планируется реализация нескольких инвестиционных проектов, из которых «якорным» является создание завода по производству комплектов для малоэтажного строительства (ООО «Пеностек Норд»).

Однако, как показала проверка, соглашения об осуществлении деятельности с инвесторами не заключены, на момент проверки частными инвесторами не начато строительство своих объектов.

Предпринятые до настоящего времени меры государственной поддержки не снизили напряженность на рынке труда и не способствовали выходу пгт Надвоицы из сложного социально-экономического положения.

**4.** В результате контрольного мероприятия были выявлены следующие пробелы нормативно-правового регулирования государственной поддержки моногородов:

1) нормативно не определено понятие «моногород».

С целью обеспечения прозрачности и целевого характера бюджетных ассигнований, направляемых на финансовое обеспечение мер по оздоровлению социально-экономического положения моногородов и состояния градообразующих организаций, требуется нормативное закрепление понятий «моногород» и «градообразующие организации»;

2) критерии отнесения муниципальных образований Российской Федерации к монопрофильным (моногородам), утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации, не учитывают разнообразие специализации и региональные условия моногородов, а также потенциал их возможного развития, в связи с чем существует необходимость их уточнения и корректировки.

Кроме того, Перечень монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов), утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 года № 1398-р, требует пересмотра в части обоснованности отнесения моногородов к категории моногородов с наиболее сложной социально-экономической ситуацией;

3) ни за одним федеральным органом исполнительной власти не закреплены функции по выработке государственной политики в сфере обеспечения стабильного развития монопрофильных муниципальных образований, взаимодействию с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и разработке стратегии и программы развития моногородов;

4) механизм предоставления средств из федерального бюджета на реализацию мероприятий, направленных на диверсификацию экономики моногородов и создание рабочих мест в субъектах Российской Федерации, через негосударственную некоммерческую организацию, не являющуюся участником бюджетного процесса, выводит за пределы бюджетного законодательства регулирование правоотношений, возникающих у этой организации при использовании полученных из федерального бюджета средств.

Указанный механизм не позволяет в полной мере обеспечить исполнение установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации принципов эффективности использования бюджетных средств, адресности и целевого характера бюджетных средств, а также применение бюджетных мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения.

По мнению Счетной палаты Российской Федерации, целесообразно пересмотреть механизм предоставления субсидий из федерального бюджета на софинансирование расходов субъектов Российской Федерации на поддержку моногородов в части возможности предоставления данных субсидий непосредственно через Минэкономразвития России, что позволит эффективно осуществлять контроль за использованием субсидий и достижением целевых показателей их предоставления.

**5.** Государственная программа «Экономическое развитие и инновационная экономика», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 316, не содержит мероприятия по содействию развитию моногородов, объемы бюджетных ассигнований на реализацию указанных мероприятий и целевые показатели, связанные с вопросами предоставления и использования субсидии Фонду развития моногородов.

**6.** Минэкономразвития России предоставлены из федерального бюджета Фонду субсидии в 2014 году в размере 3000,0 млн. рублей и в 2015 году в размере 4500,0 млн. рублей.

Федеральным законом от 14 декабря 2015 года № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год» Минэкономразвития России были предусмотрены бюджетные ассигнования на предоставление субсидии Фонду в размере 7229,4 млн. рублей.

Федеральным законом от 19 декабря 2016 года № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов»

на финансирование основного мероприятия «Приоритетная программа «Комплексное развитие моногородов» Минэкономразвития России предусмотрены бюджетные ассигнования для предоставления субсидии Фонду на 2017 год в размере 6500,0 млн. рублей, на 2018 год - 4689,1 млн. рублей, на 2019 год - 4689,1 млн. рублей.

**7.** При планировании объема бюджетных ассигнований, направляемых в Фонд из федерального бюджета, в Минэкономразвития России отсутствовали конкретные перечни инвестиционных проектов, перечни объектов инфраструктуры, необходимой для реализации инвестиционных проектов в моногородах, объемы и сроки финансирования создания объектов инфраструктуры за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов.

В результате отсутствия обоснованного планирования бюджетные ассигнования, выделенные Фонду на поддержку моногородов, в 2014-2016 годах значительно превышали реальные потребности Фонда и могли быть предоставлены в более поздние сроки.

Объем неиспользованных Фондом субсидий составил: на 1 января 2016 года - 5808,8 млн. рублей, на 1 октября 2016 года - 4068,5 млн. рублей, на 16 ноября 2016 года - 2245,7 млн. рублей.

Доходы Фонда, полученные от размещения временно свободных средств, составили: в 2015 году - 119169,6 тыс. рублей, в 2016 году - 139188,0 тыс. рублей. Аналогичная ситуация отмечается и при планировании бюджетных ассигнований на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов.

**8.** Между Минэкономразвития России и Фондом заключены соглашения о предоставлении субсидий от 22 декабря 2014 года № С-825-АЦ/Д14 на сумму 3000000,0 тыс. рублей и от 10 декабря 2015 года № С-712-АЦ/Д14 на сумму 4500000,0 тыс. рублей.

Указанные соглашения не устанавливают требования к периоду использования субсидии и какую-либо ответственность за недостижение целевых значений показателей эффективности использования субсидии.

Общий кассовый расход, источником финансового обеспечения которого являются субсидии, по состоянию на 16 ноября 2016 года составил 5254325,4 тыс. рублей.

**9.** На момент проверки Фондом с субъектами Российской Федерации заключены 16 соглашений о софинансировании расходов по реализации мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфра-

структуры, необходимых для реализации новых инвестиционных проектов, общей стоимостью 10520701,9 тыс. рублей, из них софинансируемых за счет средств Фонда - 8205782,6 тыс. рублей, за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации - 2138460,9 тыс. рублей, за счет средств местных бюджетов - 176458,4 тыс. рублей.

По состоянию на 16 ноября 2016 года в соответствии с указанными соглашениями Фондом направлены в бюджеты субъектов Российской Федерации 2894586,2 тыс. рублей, или 35,3 % взятых обязательств.

Деятельность Фонда по софинансированию расходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в целях реализации мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для реализации новых инвестиционных проектов в моногородах, не оказала должного влияния на развитие моногородов.

Деятельность Фонда не позволяет создавать необходимое количество рабочих мест, независимых от градообразующих предприятий, которое позволило бы моногороду перейти из категории с наиболее сложной социально-экономической ситуацией в иные категории, при этом данный показатель является ключевым для Фонда.

Большинство инвестиционных проектов, софинансируемых Фондом, реализуются в моногородах, имеющих потенциальные возможности для самостоятельного развития инфраструктуры и сокращения безработицы. При этом в моногородах, где такие возможности отсутствуют или минимальны, Фонд свою деятельность практически не осуществляет.

**10.** По состоянию на 16 ноября 2016 года Фондом за счет субсидии предоставлены займы юридическим лицам в сумме 1810000,0 тыс. рублей, из них: 810000,0 тыс. рублей - АО «КИП «Мастер» на развитие Камского индустриального парка «Мастер» в г. Набережные Челны Республики Татарстан, 1000000,0 тыс. рублей - ООО «Элеватор» на строительство маслоэкстракционного завода в с. Маячный городского округа Кумертау Республики Башкортостан.

Порядок предоставления займов и использования средств, полученных в виде доходов от предоставления займа за счет субсидии, отсутствует. По мнению Счетной палаты Российской Федерации, направление субсидии, предоставленной из федерального бюджета, на займы, не обеспеченные соответствующими гарантиями, создает высокие риски невозврата заемных средств.

**11.** В нарушении положений абзацев пятого и шестого пункта 80 Инструкции по применению Плана счетов бюджетного учета, утвержденной приказом Минфина России от 6 декабря 2010 года № 162н, Минэкономразвития России по состоянию на 1 октября 2016 года неправомерно уменьшило сумму дебиторской задолженности по предоставленной субсидии Фонду на 407000,0 тыс. рублей.

Так, анализ бюджетной отчетности Минэкономразвития России по состоянию на 1 октября 2016 года показал, что Минэкономразвития России уменьшена дебиторская задолженность по субсидии Фонду на всю сумму кассовых расходов на 1740208,68 тыс. рублей (с 5808752,6 тыс. рублей до 4068543,8 тыс. рублей), в том числе на сумму займа 407000,0 тыс. рублей, выданного ООО «Элеватор».

Между тем займы не могут считаться расходом и подлежат учету в составе дебиторской задолженности Минэкономразвития России до полного их погашения и возврата в бюджет.

Искажение показателя бухгалтерской (финансовой) отчетности составило менее чем 10 % по строке «КБК 139 0412 15 1 09 62300 630» отчетности по форме ОКУД 0503169 «Сведения по дебиторской и кредиторской задолженности» по состоянию 1 октября 2016 года.

**12.** Организация подготовки команд, управляющих проектами развития моногородов, осуществлялась Фондом в МШУ «Сколково».

На организацию подготовки команд, управляющих проектами развития моногородов, Фонд израсходовал: в 2015 году - 45000,0 тыс. рублей, в 2016 году - 88000,0 тыс. рублей.

Стоимость обучения одного кандидата по программам обучения команд, управляющих проектами развития моногородов, превышала более чем в 11 раз среднюю стоимость обучения за аналогичный период по программам дополнительного обучения, предлагаемым ведущими образовательными организациями Российской Федерации.

Целесообразность обучения вызывает сомнение. Например, проверкой установлено, что из 7 представителей от пгт Надвоицы, прошедших обучение в МШУ «Сколково» по программе обучения команд, управляющих проектами развития моногородов, только 2 имеют отношение к реализации инвестиционных проектов в пгт Надвоицы.

Из 160 человек, прошедших обучение в МШУ «Сколково», 63 являлись представителями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

**13.** На организацию подготовки команд, управляющих проектами развития моногородов, в 2016-2017 годах Фондом планируется направить 1314000,0 тыс. рублей (900,0 тыс. рублей на одного обучаемого).

По итогам проведения закупки заключен договор от 9 ноября 2016 года № 303/05-16 с ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» на сумму 1314000,0 тыс. рублей. Соисполнителем по договору является МШУ «Сколково».

Необходимо отметить, что требования Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и Федерального закона от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» на Фонд, как негосударственную некоммерческую организацию, не являющуюся участником бюджетного процесса, не распространяются. В связи с этим отсутствует возможность контроля за эффективностью закупочной деятельности Фонда, осуществляемой за счет субсидий из федерального бюджета.

**14.** Административно-хозяйственные расходы Фонда за 2015 год - истекший период 2016 года составили 410619,7 млн. рублей.

В структуре административно-хозяйственных расходов Фонда наибольшую статью расходов составляли расходы на заработную плату. По итогам 2015 года фонд оплаты труда сотрудников Фонда составил 157697,8 тыс. рублей, среднемесячная заработная плата составила 279,6 тыс. рублей.

По итогам 10 месяцев 2016 года фонд оплаты труда сотрудников Фонда составил с учетом вознаграждения по итогам года 134263,3 тыс. рублей, среднемесячная заработная плата - 263,3 тыс. рублей.

Размеры вознаграждений, стимулирующих выплат и оплаты труда в Фонде нормативными правовыми актами, в том числе Минэкономразвития России, не ограниваются и не увязаны с реальными показателями деятельности Фонда в соответствующем финансовом году. Фактически фонд оплаты труда Фонда формируется только на основании предложений Фонда и утверждается наблюдательным советом Фонда.

**15.** В соответствии с подпунктом «д» пункта 4 Правил предоставления из федерального бюджета в 2014-2017 годах субсидии некоммерческой организации «Фонд развития моногородов», утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2014 года

№ 1186, субсидия предоставляется на финансовое обеспечение административно-хозяйственных расходов Фонда. Детализация указанных расходов не дана, что позволило Фонду за счет субсидии из федерального бюджета оплачивать услуги добровольного медицинского страхования работников, что, по мнению Счетной палаты, представляется необоснованным (по состоянию на 31 октября 2016 года Фондом оплачены указанные услуги в размере 1762,4 тыс. рублей).

**16.** Минэкономразвития России не обеспечен предусмотренный пунктом 12 Правил предоставления субсидии контроль за осуществлением расходов Фонда, источником финансового обеспечения которых является субсидия.

В пункты 7.1 и 8 Правил предоставления субсидии внесены изменения постановлением Правительства Российской Федерации от 5 ноября 2015 года № 1198 в части предоставления в Минэкономразвития России Фондом с 2015 года ежеквартальных отдельных отчетов об использовании субсидии, предоставленной в 2014 и 2015 годах, соответственно.

При этом до настоящего времени соглашения от 22 декабря 2014 года № С-825-АЦ/Д14 и от 10 декабря 2015 года № С-712-АЦ/Д14 не приведены в соответствие с Правилами предоставления субсидии. В результате отсутствия в соглашениях требований о предоставлении отдельных отчетов Фонд представлял отчетность об осуществлении расходов, источниками финансового обеспечения которых являются субсидии из федерального бюджета, по «совокупности субсидий».

Фондом предоставляются отчеты по утвержденной соглашением от 10 декабря 2015 года № С-712-АЦ/Д14 форме «Отчет об осуществлении расходов, источниками финансового обеспечения которых являются субсидия (совокупность субсидий) и доходы, полученные от использования субсидии (совокупности субсидий), в том числе доходы от размещения временно свободных средств, с указанием направлений расходов и не использованного Фондом на отчетную дату остатка субсидии (совокупности субсидий)».

При этом понятие «совокупность субсидий» Правилами предоставления субсидии не предусмотрено. Кроме того, указанная форма отчета не содержит возможность отражения в ней доходов Фонда, полученных от использования субсидии, в том числе доходов от размещения временно свободных средств, с указанием направлений расходов. В связи с этим информация о доходах Фонда от размещения временно свободных средств и

их использовании в отчетах не отражается, что затрудняет контроль за использованием субсидий.

**17.** Анализ показателей эффективности использования субсидий из федерального бюджета на реализацию мероприятий, направленных на формирование необходимых условий для создания новых рабочих мест и привлечение инвестиций в моногородах, выявил необходимость их пересмотра.

Предоставление субсидии Фонду осуществляется в рамках реализации государственной программы «Экономическое развитие и инновационная экономика», при отсутствии в действующей редакции госпрограммы мероприятий по содействию развитию моногородов, а также источников их финансового обеспечения.

Согласно Отчету Фонда о достижении значений целевых показателей эффективности использования субсидии (совокупности субсидий) на 1 октября 2016 года количество созданных рабочих мест в моногородах, получивших поддержку за счет субсидии, составило 1506 единиц, что превышает плановые значения более чем в 6 раз. Объем привлеченных инвестиций в моногорода, получившие поддержку за счет субсидии, составил 12898836,49 тыс. рублей при плановом значении целевого показателя 500000 тыс. рублей.

Существенное перевыполнение плановых значений целевых показателей эффективности, установленных в соглашениях о предоставлении субсидии Фонду, а также наличие остатков субсидии на счетах, свидетельствует о занижении плановых значений целевых показателей и отсутствии взаимосвязки показателей с объемом финансирования мероприятий, что не обеспечивает возможность оценки эффективности использования субсидий из федерального бюджета на реализацию мероприятий, направленных на формирование необходимых условий для создания новых рабочих мест и привлечения инвестиций в моногорода.

Показатели оценки эффективности использования субсидий, направленных из федерального бюджета в Фонд, не позволяют объективно оценить эффективность использования средств, а также необходимость их выделения на указанные цели в последующие отчетные периоды.

### **Предложения**

**1.** Направить представления Счетной палаты Российской Федерации Министерству экономического развития Российской Федерации и генеральному директору некоммерческой организации «Фонд развития моногородов».

2. Направить информационное письмо Счетной палаты Российской Федерации в Федеральное казначейство.

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

4. Учесть итоги контрольного мероприятия в сводном отчете о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ результативности мер, принимаемых органами государственной власти по поддержке моногородов».

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**С.А. АГАПЦОВ**

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**А.В. ПЕРЧЯН**

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**Ю.В. РОСЛЯК**