

СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«15» января 2013г.

№ ОМ- 5/12-04

ОТЧЕТ

О РЕЗУЛЬТАТАХ КОНТРОЛЬНОГО МЕРОПРИЯТИЯ «Проверка законности и эффективности использования государственного имущества, относящегося к объектам образования и воспитания, в том числе дошкольного»

(утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
(протокол от 14 января 2013 г. № 1К (892))

1. Основание для проведения контрольного мероприятия: пункты 2.2.1.3, 2.2.1.3.1, 2.2.1.3.2, 2.2.1.3.3 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2012 год.

2. Предмет контрольного мероприятия: нормативные правовые акты и распорядительные документы, регулирующие деятельность объектов контроля, а также вопросы владения, распоряжения и использования имущества; правоустанавливающие документы на недвижимое имущество, включая земельные участки; договоры, платежные и иные первичные документы, финансовая (бухгалтерская) отчетность, подтверждающие хозяйственные операции по распоряжению и использованию недвижимого имущества, включая земельные участки; сведения, содержащиеся в реестре федерального имущества, в едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним, документы, являющиеся основанием для внесения сведений в реестры.

3. Объекты контрольного мероприятия: Министерство образования и науки Российской Федерации (далее - Минобрнауки России), Территориальное управление Федерального агентства по управлению государственным имуществом по г. Москве, Департамент образования г. Москвы.

4. Срок проведения контрольного мероприятия - с октября по декабрь 2012 года.

5. Цель контрольного мероприятия: проверка законности и эффективности использования государственного имущества, относящегося к объектам образования и воспитания, в том числе дошкольного.

6. Проверяемый период деятельности: 2009 - 2011 годы, истекший период 2012 года (по документам, действовавшим в проверяемый период, - с момента их подписания).

7. По результатам контрольного мероприятия установлено следующее.

7.1. Исполнение нормативных правовых актов и распорядительных документов, регламентирующих использование государственного имущества, относящегося к объектам образования и воспитания, в том числе дошкольного.

Краткая характеристика объектов проверки.

Минобрнауки России, в соответствии с утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 15 мая 2010 г. № 337 Положением о Министерстве образования и науки Российской Федерации, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим (в том числе) функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования и воспитания, а также по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере образования и воспитания.

Департамент образования г. Москвы, согласно Положению о Департаменте образования г. Москвы, утвержденному постановлениями правительства Москвы от 30 сентября 2008 г. № 877-ПП и от 27 сентября 2011 г. № 447-ПП, является отраслевым органом исполнительной власти г. Москвы, осуществляющим функции по разработке и реализации государственной политики в сфере образования, обеспечивающей необходимые условия для реализации конституционного права граждан на образование и удовлетворение потребностей государства и общества в работниках квалифицированного труда, с учетом региональных социально-экономических, экологических, культурных, демографических и других особенностей г. Москвы, а также организацию и предоставление государственных услуг в области дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего, дополнительного, начального профессионального, среднего профессионального, высшего и послевузовского профессионального образования.

В нарушение Положения о Департаменте образования г. Москвы, согласно которому структура департамента должна утверждаться мэром Москвы по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере образования, по состоянию на 1 ноября 2012 года структура департамента в установленном порядке не была утверждена.

Территориальное управление Федерального агентства по управлению государственным имуществом в г. Москве, в соответствии с Положением о Территориальном управлении Федерального агентства по управлению государственным имуществом в г. Москве, утвержденным приказом Росимущества от 5 марта 2009 г. № 67, осуществляет, в частности, функции по

управлению федеральным имуществом, организации продажи приватизируемого федерального имущества, реализации имущества, арестованного во исполнение судебных решений или актов органов, которым предусмотрено право принимать решения об обращении взыскания на имущество, а также по реализации конфискованного имущества, движимого бесхозного, изъятого и иного имущества, обращенного в собственность государства в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Отношения собственности в системе образования.

Отношения собственности в системе образования регулируются нормативными правовыми актами, основными из которых являются Гражданский кодекс Российской Федерации, Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» (далее - Закон Российской Федерации «Об образовании»), федеральные законы от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (далее - Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ), от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее - Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ), постановление Правительства Российской Федерации от 16 июля 2007 г. № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества» (далее - постановление Правительства Российской Федерации от 16 июля 2007 г. № 447).

Согласно Гражданскому кодексу Российской Федерации государственной собственностью в Российской Федерации является имущество, принадлежащее на праве собственности Российской Федерации (федеральная собственность), и имущество, принадлежащее на праве собственности субъектам Российской Федерации - республикам, краям, областям, городам федерального значения, автономной области, автономным округам (собственность субъекта Российской Федерации); земля и другие природные ресурсы, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований, являются государственной собственностью; от имени Российской Федерации и субъектов Российской Федерации права собственника осуществляют органы государственной власти в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

Имущество, находящееся в государственной собственности, закрепляется за государственными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение в соответствии с положениями Гражданского кодекса Российской Федерации. Право собственности и другие вещные права на недвижимые вещи, ограничения этих прав, их возникновение, переход и прекращение подлежат государственной регистрации в едином государственном реестре. Регистрации подлежат: право собственности, право хозяйственного ведения, право оперативного управления, право пожизненного наследуемого владения, право постоянного пользования, ипотека, сервитуты, а

также иные права в случаях, предусмотренных Гражданским кодексом Российской Федерации и иными законами.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2007 г. № 447 утверждено Положение об учете федерального имущества, которое устанавливает состав подлежащего учету федерального имущества, порядок его учета, а также иные требования, предъявляемые к системе учета федерального имущества.

Сведения о сети учреждений образования и воспитания.

В 2011/12 учебном году в Российской Федерации насчитывалось 99,5 тыс. образовательных учреждений дошкольного, общего образования, а также начального, среднего и высшего профессионального образования (3,7 % федерального ведения и 96,3 % регионального и муниципального ведения). В этих учреждениях обучалось 28 362,0 тыс. человек (25,8 % в учреждениях федерального подчинения и 74,2 % в учреждениях регионального и муниципального ведения).

Немногим менее половины общего числа учреждений образования и воспитания - 44,5 тыс. единиц - составляли учреждения дошкольного образования, основная часть из которых (97,4 %) - учреждения регионального и муниципального ведения. В учреждениях дошкольного образования насчитывалось 5 655,2 тыс. воспитанников, 97,6 % из которых получали образовательные услуги в учреждениях регионального и муниципального ведения.

Согласно данным Минобрнауки России по состоянию на 1 сентября 2012 года охват детей-дошкольников в возрасте от 1 года до 7 лет различными формами дошкольного образования¹ составлял 59,8 % (в 2010 году - 59,1 %). Самые высокие показатели охвата достигнуты в Северо-Западном федеральном округе - 73,8 % (например, в Новгородской области - 86 %), самые низкие - в Южном - 33,1 % (в Республике Ингушетия - 8,1 %).

Ежегодно снижается показатель удовлетворения потребностей населения в услугах дошкольного образования.² Для детей в возрасте от 1 года до 7 лет на 1 января 2010 года он составлял 75,9 %, на 1 января 2011 года - 74,1 %, на 1 января 2012 года - 71,1 %. Это означает, что только 71,1 % детей указанного возраста, нуждающихся в устройстве в детские сады, были обеспечены местами в дошкольных учреждениях.

Доля детей, не обеспеченных местами в дошкольных учреждениях (из числа поставленных на учет), растет. В списках детей, нуждающихся в устройстве в образовательные учреждения, реализующие основную

¹ Показатели охвата рассчитываются как отношение детей, посещающих образовательные учреждения, реализующие основную общеобразовательную программу дошкольного образования, к общему числу детей дошкольного возраста.

² Показатель удовлетворения потребностей населения в услугах дошкольного образования - доля детей, получающих услуги дошкольного образования, от общей численности детей дошкольного возраста, нуждающихся в данных услугах.

общеобразовательную программу дошкольного образования, по состоянию на 1 сентября 2012 года числились 2 443,6 тыс. детей (на 1 января 2012 года - 2 093,1 тыс. детей). Однако следует отметить, что структура очереди неоднородна: 24,3 % детей в этих списках - это дети в возрасте до 1 года, которым детский сад реально понадобится через 1-1,5 года, еще 52,2 % числящихся в очереди - дети в возрасте от 1 года до 3 лет.

В г. Москве в автоматизированной информационной системе очередности в государственные дошкольные образовательные учреждения по состоянию на конец 2009 года были зарегистрированы 17,8 тыс. детей, на конец 2010 года - 16,1 тыс. детей, на конец 2011 года - 2,4 тыс. детей в возрасте до 3-х лет (москвичи) и 0 человек в возрасте от 3 до 7 лет (москвичи).

По состоянию на 15 ноября 2012 года количество ожидающих устройства в дошкольные образовательные учреждения составило: 61 ребенок в возрасте от 3 до 5 лет - жители района Хорошевский Северного административного округа и 1,3 тыс. детей в возрасте от 3 до 7 лет в Новомосковском и Троицком административных округах, включенных в состав г. Москвы в апреле 2012 года.

Деятельность Минобрнауки России по управлению государственным имуществом в сфере образования и воспитания.

В 2010 году в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 4 марта 2010 г. № 271 «Вопросы Министерства образования и науки Российской Федерации» и распоряжениями Правительства Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 526-р и № 543-р были упразднены Федеральное агентство по науке и инновациям и Федеральное агентство по образованию (далее - Рособразование), их функции были переданы Минобрнауки России, организации, находившиеся в ведении этих агентств, были отнесены к ведению Минобрнауки России.

По состоянию на 1 января 2011 года в ведении Минобрнауки России находились 1 179 учреждений образования и воспитания (с учетом переданных Рособразованием). В течение 2011 года и истекшего периода 2012 года сеть подведомственных учреждений существенно реформировалась и по состоянию на 9 ноября 2012 год в ведении Минобрнауки России насчитывалось 360 учреждений образования и воспитания, основную часть из которых составили образовательные учреждения высшего профессионального образования (306 единиц).

По состоянию на 1 июля 2012 года за подведомственными Минобрнауки России организациями образования были закреплены на праве оперативного управления 23,9 тыс. объектов недвижимого имущества (зданий) общей площадью 34 754,6 тыс. кв. м, из которых:

в реестре федерального имущества были учтены 22,0 тыс. объектов (92 %) общей площадью 32 694,4 тыс. кв. м (94 %);

оформлены свидетельства на право собственности Российской Федерации на 13,7 тыс. объектов (57 %) общей площадью 23 557,1 тыс. кв. м (67,8 %);

оформлены свидетельства на право оперативного управления на 16,9 тыс. объектов (70 %) общей площадью 30 118,3 тыс. кв. м (86,7 %).

В ведении Минобрнауки России находились 281,8 тыс. объектов особо ценного движимого имущества, из них только 206,9 тыс. объектов (73 %) были учтены в реестре федерального имущества.

За организациями образования Минобрнауки России были закреплены на праве постоянного (бессрочного) пользования 4,5 тыс. земельных участков общей площадью 2 326 442,0 тыс. кв. м, из которых:

в реестре федерального имущества были учтены 3,9 тыс. участков (86 %) общей площадью 1 846 496,0 тыс. кв. м (79,4 %);

оформлены свидетельства на право собственности Российской Федерации на 3,5 тыс. земельных участков (76 %) общей площадью 1 125 419,9 тыс. кв. м (48,4 %);

оформлены свидетельства на право постоянного (бессрочного) пользования на 4,0 тыс. земельных участков (89 %) общей площадью 1 911 659,5 тыс. кв. м (82,2 %).

В течение 2011 года и истекшего периода 2012 года сеть подведомственных Минобрнауки России организаций образования и, следовательно, имущественный комплекс этих организаций существенно уменьшились. Так, количество объектов недвижимости уменьшилось в 1,3 раза, площадь этих объектов - в 2,1 раза, количество земельных участков - в 1,6 раза, площадь земельных участков - в 2,4 раза, количество объектов особо ценного движимого имущества - в 2 раза.

Это уменьшение связано с проведением оптимизации сети подведомственных учреждений, в частности, с передачей в соответствии с постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации 706 учреждений среднего профессионального образования (8,5 тыс. объектов недвижимости общей площадью 37 448,5 тыс. кв. м, 2,6 тыс. земельных участков общей площадью 2 756 276,6 тыс. кв. м и 123,4 тыс. объектов особо ценного движимого имущества) в ведение субъектов Российской Федерации, а также передачей ряда образовательных учреждений в ведение других федеральных ведомств.

По состоянию на начало 2012 года балансовая стоимость недвижимого имущества, в отношении которого Минобрнауки России осуществляет полномочия собственника, составила 293 758 322,5 тыс. рублей (65,0 % от общей стоимости основных средств), износ этого имущества - 42,3 %.

В проверяемый период работа по управлению государственным имуществом в сфере образования и воспитания осуществлялась Минобрнауки России в соответствии с требованиями нормативных правовых актов в рамках ряда изданных приказов и распоряжений. Были установлены регламент организации работы по утверждению перечней недвижимого имущества подведомственных учреждений, порядок организации оформления прав на предоставленное федеральное имущество и его учета, порядок отнесения

движимого имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного; разрабатывались программы использования и развития имущественных комплексов подведомственных организаций и т.д.

В то же время проверкой выявлен ряд недостатков, допущенных в этой сфере деятельности.

Так, приказом Минобрнауки России от 3 июля 2012 г. № 516 «О совершенствовании работы по организации оформления подведомственными Министерству образования и науки Российской Федерации организациями прав на предоставленное федеральное имущество и его учету» было предусмотрено предоставление руководителями подведомственных организаций отчета о ходе проводимой работы ежеквартально, не позднее 10 числа месяца, следующего за отчетным периодом. Однако проверка отчетности за III квартал показала, что с соблюдением установленного срока не поступило ни одного отчета. По состоянию на 29 ноября 2012 года отчетность за III квартал поступила от 50 % организаций Минобрнауки России.

Коллегией Минобрнауки России 31 января 2012 года была одобрена Концепция осуществления полномочий собственника в отношении имущества подведомственных организаций (далее - Концепция). Приказом Минобрнауки России от 18 апреля 2012 г. № 310 был утвержден План мероприятий по реализации Концепции. Минобрнауки России были направлены руководителям подведомственных организаций методические рекомендации по реализации плана мероприятий и были установлены сроки представления подведомственными организациями следующих документов: приказов о формировании контрольных комиссий - не позднее 15 июня 2012 года; актов о проведении проверок по соблюдению требований законодательства Российской Федерации по вопросам использования и распоряжения имуществом - не позднее 15 августа 2012 года. Однако в установленный срок (15 августа 2012 года) представили требуемые документы лишь 232 организации из 412, или 56,3 %; по состоянию на 29 ноября 2012 года - 313 организаций, или 76 %.

Указанные факты несоблюдения подведомственными организациями сроков представления запрашиваемых информации и отчетов являются во многом следствием ее большого объема и зачастую - недостаточных сроков исполнения. Кроме того, имеет место дублирование отдельных запрашиваемых данных по учету федерального имущества в рамках выполнения приказов Минобрнауки России от 18 апреля 2012 г. № 310 и от 3 июля 2012 г. № 516.

В целях формирования и реализации системного подхода к управлению имуществом учреждений высшего профессионального образования распоряжением Минобрнауки России от 5 октября 2011 г. № Р-65 были определены мероприятия и сроки по разработке подведомственными учреждениями программ использования и развития имущественных комплексов. Подведомственным организациям был доведен формат программы и установлены сроки проведения рабочих совещаний по их анализу.

По итогам анализа программ были определены мероприятия по оптимизации имущественных комплексов организаций, связанные с отказом от права оперативного управления на имущество, в том числе на земельные участки. Так, были приняты положительные решения по отказу от права оперативного управления на отдельные объекты имущества Бурятского, Оренбургского, Алтайского, Кубанского государственных университетов. На время проведения проверки рассматривался вопрос вовлечения в хозяйственный оборот объектов федерального недвижимого имущества Оренбургского государственного университета, Московского государственного технологического университета «СТАНКИН», Российского университета дружбы народов, Санкт-Петербургского государственного университета аэрокосмического приборостроения, Московского государственного строительного университета.

Деятельность по управлению имуществом в сфере образования и воспитания в г. Москве.

На территории г. Москвы функционируют государственные образовательные учреждения ведения г. Москвы, государственные образовательные учреждения федерального ведения и негосударственные образовательные учреждения.

За проверяемый период количество государственных образовательных учреждений г. Москвы существенно не изменилось и в 2012 году составило 3,9 тыс. единиц, из них 2,0 тыс. дошкольных образовательных учреждений. В 2012 году в государственных образовательных учреждениях г. Москвы обучались 1 254,7 тыс. человек, из них 368,0 тыс. детей - в дошкольных учреждениях.

Согласно Положению о порядке взаимодействия органов исполнительной власти г. Москвы при создании, реорганизации, ликвидации, изменении типа, осуществлении контроля за деятельностью и отчетностью государственных учреждений города Москвы, утвержденному постановлением правительства Москвы от 24 июня 2008 г. № 531-ПП, действовавшему до декабря 2010 года (далее - Положение о порядке взаимодействия), органы исполнительной власти г. Москвы должны вести отраслевой реестр подведомственных бюджетных учреждений г. Москвы. Ведение реестра подведомственных организаций также предусмотрено Положением о Департаменте образования г. Москвы, утвержденным постановлением правительства Москвы от 27 сентября 2011 г. № 447-ПП. Однако в проверяемый период ведение реестра государственных образовательных учреждений, подведомственных Департаменту образования г. Москвы, не осуществлялось.

В г. Москве по состоянию на 1 ноября 2012 года за подведомственными Департаменту образования г. Москвы организациями числились 5,4 тыс. объектов недвижимого имущества общей площадью 20 329,6 тыс. кв. м и 4,5 тыс. земельных участков общей площадью 4 521,6 тыс. кв. м. В реестр имущества г. Москвы были внесены 4 725 объектов недвижимого имущества (87,8 %) общей

площадью 17 844,6 тыс. кв. м (87,8 %) и 3,5 тыс. земельных участков (78,1 %) общей площадью 3 533,1 тыс. кв. м (78,1 %).

В нарушение Положения о порядке взаимодействия, которым предусмотрено ежегодное предоставление государственными бюджетными учреждениями г. Москвы в Департамент имущества г. Москвы согласованных учредителями отчетов об использовании имущества, указанная работа в Департаменте образования г. Москвы в 2009 - 2010 годах не проводилась (порядок составления и согласования отчетов не устанавливался, отчеты не согласовывались).

Передача субъектам Российской Федерации федеральных государственных образовательных учреждений дошкольного образования.

В проверяемый период на основании ряда нормативных правовых документов осуществлялась передача дошкольных образовательных учреждений федерального ведения субъектам Российской Федерации.

В соответствии с распоряжением правительства Москвы от 16 августа 2010 г. № 1697-РП «О внеочередных мерах по ликвидации очередности в государственные дошкольные образовательные учреждения системы Департамента образования г. Москвы в 2010 - 2011 годах» был утвержден перечень дошкольных образовательных учреждений, находящихся в федеральной собственности (77 объектов). На время проведения проверки из указанных дошкольных образовательных учреждений в собственность г. Москвы переданы только 46 объектов; 31 объект не передан, в том числе 10 объектов, находящихся в ведении Российской академии наук, и 5 объектов - ФГУП «Федеральный компьютерный центр фондовых и товарных информационных технологий».

Необходимо отметить, что большая часть переданных объектов дошкольного образования не используется по назначению. Среди основных причин неиспользования зданий детских садов по назначению: их неудовлетворительное состояние (16 объектов), вовлечение объектов в реализацию инвестиционных проектов, в том числе в рамках адресной инвестиционной программы г. Москвы (5 объектов), наличие обременений в виде долгосрочных договоров аренды (9 объектов), проведение ремонта (1 объект), планирование передачи объектов негосударственным образовательным учреждениям с заключением договоров аренды (6 объектов).

Кроме того, установлено, что переданное в собственность г. Москвы здание детского сада, расположенного по адресу: г. Москва, ул. Дунаевского, д. 10, фактически используется как частный детский сад физическими лицами, не имеющими лицензии на осуществление образовательной деятельности и зарегистрированных прав на пользование данным объектом недвижимости. За период эксплуатации указанного здания коммунальные услуги пользователем не оплачивались.

По информации Территориального управления Росимущества в г. Москве, по состоянию на 28 ноября 2012 года из 155 объектов детской инфраструктуры, учтенных в составе федеральной собственности, 56 объектов

переданы г. Москве, 44 объекта передаче не подлежат (объекты Минобороны России, Управления делами Президента Российской Федерации, ФСБ России, Минпромторга России, Спецстроя России, а также переданные в собственность ОАО «РСК «МиГ», ОАО «РЖД», ГК «Росатом», ГК «Ростехнологии»), по 18 объектом балансодержатель отказался от передачи, продолжается работа по передаче 37 объектов.

Проверка в Территориальном управлении Федерального агентства по управлению государственным имуществом в г. Москве показала, что в настоящее время в реестре федерального имущества учтены 57 объектов детской инфраструктуры (детские дошкольные учреждения). При этом в реестре федерального имущества продолжают числиться 13 объектов, уже переданных г. Москве.

Контрольным мероприятием выявлено большое количество объектов детской инфраструктуры, учет и регистрация которых в установленном порядке не осуществлены. Так, выборочная проверка 62 объектов из 359 объектов детской инфраструктуры в г. Москве, использование которых было проверено Территориальным управлением Федерального агентства по управлению государственным имуществом в г. Москве в 2009 - 2011 годах, показала, что из 62 объектов только по 17 имеются свидетельства о государственной регистрации права собственности Российской Федерации на объекты недвижимости и (или) земельные участки, 2 объекта уже переданы Росимуществом г. Москве, по 2 объектам получен отказ правообладателя от передачи, не подлежат передаче 7 объектов, ведется работа по передаче 4 объектов.

Передача субъектам Российской Федерации федеральных государственных образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования.

В результате выборочной проверки выполнения распоряжений Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2011 г. № 2423-р и от 29 декабря 2011 г. № 2413-р о передаче субъектам Российской Федерации федеральных государственных образовательных учреждений среднего профессионального образования установлено следующее.

По состоянию на ноябрь 2012 года в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2011 г. № 2413-р Минобрнауки России осуществлена передача субъектам Российской Федерации 706 учреждений среднего профессионального образования. Территориальными управлениями Росимущества утверждены акты по передаче имущественных комплексов всех 706 учреждений среднего профессионального образования в собственность 73 субъектов Российской Федерации. Однако по 34 учреждениям территориальными управлениями Росимущества не изданы распоряжения о передаче имущественных комплексов учреждений в собственность субъектов Российской Федерации (Московская область -

15 учреждений, Хабаровский край - 10 учреждений, Краснодарский край - 9 учреждений).

В соответствии с распоряжениями Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2004 г. № 1565-р и от 16 декабря 2004 г. № 1636-р и постановлением правительства Москвы от 3 мая 2005 г. № 285-ПП «О приеме в ведение г. Москвы государственных образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования и в государственную собственность г. Москвы имущества передаваемых государственных образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования» 181 федеральное государственное образовательное учреждение начального и среднего профессионального образования подлежало передаче в ведение г. Москвы. По состоянию на 1 ноября 2012 года не оформлены имущественные отношения по 20 объектам, подлежащим передаче из федеральной собственности в собственность г. Москвы с 2005 года (по 3 объектам права собственности города оформляются; по 12 объектам отсутствует согласие собственников и балансодержателей на передачу зданий, из них по 3 объектам оспариваются права собственности в судебном порядке; по 5 объектам проводится работа по переводу из жилого фонда в нежилой фонд).

В распоряжениях Территориального управления Росимущества по г. Москве о безвозмездной передаче имущества, находящего в федеральной собственности, в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2011 г. № 2413-р «О передаче субъектам Российской Федерации федеральных государственных образовательных учреждений среднего профессионального образования» в государственную собственность г. Москвы (от 10 мая 2012 г. № 632, от 16 апреля 2012 г. № 527, от 12 апреля 2012 г. № 514, от 12 апреля 2012 г. № 513, от 16 апреля 2012 г. № 531, от 16 апреля 2012 г. № 526) отсутствуют перечни передаваемого недвижимого имущества 6 федеральных учреждений среднего профессионального образования.

В реестре федерального имущества в г. Москве продолжают числиться объекты, ранее закрепленные за федеральными государственными образовательными учреждениями среднего профессионального образования «Московский колледж градостроительства и предпринимательства» и «Московский издательско-полиграфический колледж имени Ивана Федорова», а также за государственным образовательным учреждением среднего профессионального образования «Московский радиотехнический колледж имени академика А.А.Расплетина».

7.2. Использование недвижимого имущества, включая земельные участки, относящегося к объектам образования и воспитания, в том числе дошкольного.

Недвижимое имущество, включая земельные участки, относящееся к объектам образования и воспитания, в основном используется в соответствии со своим целевым назначением.

Доля помещений, сданных в аренду, невысока. Так, по состоянию на 1 июля 2012 года в зданиях, закрепленных за подведомственными Минобрнауки России организациями образования, были сданы в аренду помещения общей площадью 661,3 тыс. кв. м (1,9 %). Кроме того, помещения общей площадью 70,9 тыс. кв. м (0,2 %) были переданы другим организациям в безвозмездное пользование.

В то же время имеют место факты нарушений действующих нормативных правовых актов, регламентирующих учет, использование и распоряжение федеральным имуществом, закрепленным за учреждениями образования и воспитания, факты нецелевого и неэффективного использования имущества.

Так, например, проверка показала, что за 45 подведомственными Минобрнауки России организациями закреплены 58 объектов недвижимого имущества бывших или действующих дошкольных образовательных учреждений общей площадью 65,7 тыс. кв. м, из которых лишь 25 объектов общей площадью 30,5 тыс. кв. м используются по назначению; 21 объект (36,2 %) общей площадью 24,1 тыс. кв. м (36,7 %) используется не по назначению; 12 объектов (20,7 %) общей площадью 11,0 тыс. кв. м (16,8 %) - не используются.

Минобрнауки России организован и осуществляется контроль за соблюдением подведомственными организациями требований законодательства Российской Федерации при использовании и распоряжении имуществом, закрепленным за ними праве оперативного управления (хозяйственного ведения).

Анализ результатов проверок, проведенных отделом контроля Департамента по управлению сетью подведомственных организаций Минобрнауки России в 2011 - 2012 годах в 9 федеральных государственных бюджетных образовательных учреждениях, показал наличие следующих нарушений, допускаемых подведомственными учреждениями: нецелевое и неэффективное использование федерального имущества, утрата имущества, нарушение действующего законодательства при использовании федерального имущества (неэффективная работа по учету и регистрации зданий, сооружений и земельных участков в реестре федерального имущества, оформлению права оперативного управления, постоянного (бессрочного) пользования, заключение договоров аренды без проведения торгов, а также без проведения экспертной оценки и согласования с собственником, предоставление помещений сторонним организациям без заключения договоров аренды, наличие сооружений, не числящихся на балансе проверяемых учреждений, использование помещений общежития для проживания посторонних лиц).

Так, в Московском государственном техническом университете радиотехники, электроники и автоматики в нарушение статьи 17.1 Федерального закона от 26 июля 2007 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» и статьи 8 Федерального закона от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» из 124 договоров аренды, заключенных университетом, 45 были заключены без проведения торгов; допущено нецелевое и неэффективное использование

отдельных помещений.

Московским государственным текстильным университетом имени А.Н.Косыгина были размещены 25 арендаторов без проведения экспертной оценки последствий заключения указанных договоров аренды в нарушение статьи 13 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»; помещения общежития общей площадью 2,6 тыс. кв. м были переданы в аренду без согласования с собственником для проживания лиц, не проходящих обучение в университете и не состоящих с ним в трудовых отношениях.

Владимирским государственным университетом имени А.Г. и Н.Г.Столетовых не велась работа по учету федерального имущества, закрепленного за ним на праве оперативного управления и постоянного (бессрочного) пользования (не зарегистрировано право собственности Российской Федерации на 36 зданий и сооружений и на 20 земельных участков, не оформлено право оперативного управления на здание общежития и т.д.). В период с 1990 года университетом было утрачено право пользования земельным участком общей площадью 20 га; права на данный земельный участок университетом не оспаривались; Минобрнауки России проинформировано не было. В нарушение статьи 13 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» и постановления Правительства Российской Федерации от 26 июля 2010 г. № 537 «О порядке осуществления федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального государственного учреждения» университетом без согласования с Минобрнауки России были заключены 78 договоров аренды помещений общей площадью 15,3 тыс. кв. м. Университетом передан в аренду коммерческой структуре земельный участок общей площадью 10,9 тыс. кв. м, на котором арендатором без получения необходимых разрешений возведен автокомплекс (магазин по продаже автомобилей и запасных частей, шинный центр, мойка). Срок действия договора аренды истек в октябре 2011 года, но на время проведения проверки арендатор продолжал свою деятельность. Университетом передан в аренду земельный участок площадью 0,6 тыс. кв. м, на котором арендатором без получения необходимых разрешений возведено здание автозаправочной станции.

В Литературном институте имени А.М.Горького допущено неэффективное использование федерального имущества: 8 сторонних организаций размещаются в помещениях института в нарушение статьи 13 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» без проведения экспертной оценки последствий заключения договора аренды; 3 сторонним организациям предоставлены помещения без заключения договоров аренды для установки специальной аппаратуры (ОАО «Мобильные телесистемы», ОАО «Мегафон», ООО «Старый свет»); в здании общежития проживают лица, не состоящие в

трудовых отношениях с институтом и не проходящие там обучение; в общежитии часть помещений переоборудована без разрешения собственника.

Амурским государственным университетом допущено неэффективное использование федерального имущества при предоставлении сторонним организациям помещений без заключения договоров аренды. В здании столовой университета организована работа кафе «Ландыш», в котором в нарушение Федерального закона от 7 марта 2005 г. № 11-ФЗ «Об ограничениях розничной продажи и потребления (распития) пива и напитков, изготавливаемых на его основе» осуществляется реализация пива и алкогольной продукции.

Нарушения положений нормативных правовых документов по учету, регистрации и использованию имущества в сфере образования также выявляются Счетной палатой Российской Федерации при проведении проверок в образовательных учреждениях.

Экспертная оценка последствий заключения договоров аренды и согласование сделок, связанных с передачей федерального недвижимого имущества в аренду.

В соответствии с Федеральным законом от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» Минобрнауки России осуществляет экспертную оценку последствий заключения договора аренды для обеспечения образования, воспитания, развития, отдыха, оздоровления детей, оказания им медицинской, лечебно-профилактической помощи, социальной защиты и социального обслуживания детей.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июля 2010 г. № 537 «О порядке осуществления федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального государственного учреждения» Минобрнауки России осуществляет согласование сделок, связанных с передачей федерального недвижимого имущества, закрепленного за подведомственными министерству образовательными учреждениями на праве оперативного управления, в аренду.

Приказами Минобрнауки России утверждены регламенты проведения экспертной оценки последствий заключения договора аренды и принятия решения по согласованию сделок с федеральным недвижимым имуществом, закрепленным за подведомственными организациями, а также созданы комиссии по рассмотрению экспертной оценки последствий заключения договора аренды и по распоряжению федеральным недвижимым имуществом подведомственных организаций.

Однако регламентация и организация работ по реализации полномочий Минобрнауки России как собственника федерального имущества, закрепленного за подведомственными организациями, в части оценки последствий заключения договора аренды и принятия решения по согласованию сделок с федеральным недвижимым имуществом были осуществлены только в феврале - марте 2011 года. Заседания комиссии

Минобрнауки России по распоряжению федеральным недвижимым имуществом подведомственных организаций начали проводиться начиная с 11 апреля 2011 года, то есть спустя год после упразднения Рособразования и Роснауки и передачи подведомственных им организаций.

В соответствии с установленными регламентами сроками проведения экспертной оценки последствий заключения договора аренды Минобрнауки России обеспечивает рассмотрение представленных организацией документов в течение 30 дней. В проверяемый период рассмотрение обращений подведомственных организаций осуществлялось комиссией Минобрнауки России систематически с нарушением установленного срока. В ряде случаев срок рассмотрения обращений составлял более 3 месяцев.

Контроль реализации инвестиционных контрактов.

В 2009 - 2010 годах работа с подведомственными учреждениями, реализующими инвестиционные контракты, Минобрнауки России не проводилась.

Распоряжением Минобрнауки России от 25 января 2011 г. № Р-2 было принято решение в срок до 1 марта 2011 года провести работу по обеспечению анализа инвестиционных контрактов в отношении федерального недвижимого имущества, в реализации которых участвуют подведомственные организации, а в срок до 15 марта 2011 года по итогам проведенного анализа представить отчет о проведенной работе, включая информацию о необходимости осуществления защиты имущественных прав подведомственных организаций.

По данным Минобрнауки России, по состоянию на ноябрь 2012 года из 360 подведомственных учреждений образования инвестиционные контракты реализуют только 29 организаций (27 учреждений высшего профессионального образования и 2 учреждения среднего профессионального образования).

В Минобрнауки России были проведены совещания в феврале - марте 2011 года с представителями 20 подведомственных учреждений. Согласно протоколам, на совещаниях присутствовали 2 представителя Минобрнауки России (директор департамента Е.А.Толстикова и консультант И.А.Уховцева (секретарь совещания) и представитель соответствующего вуза. Комиссия Минобрнауки России по анализу реализуемых подведомственными учреждениями инвестиционных контрактов не формировалась.

Отчет о проведенной работе, включающий информацию о необходимости осуществления защиты имущественных прав подведомственных организаций по итогам проведенного анализа инвестиционных контрактов, срок представления которого был определен распоряжением Минобрнауки России от 25 января 2011 г. № Р-2 до 15 марта 2011 года, не составлялся.

В дальнейшем работа с организациями, реализующими инвестиционные контракты, была продолжена Минобрнауки России фактически через год, когда приказом Минобрнауки России от 3 июля 2012 г. № 517 «О контроле хода исполнения инвестиционных контрактов» было закреплено ежеквартальное проведение совещаний по вопросам реализации инвестиционных контрактов.

Во исполнение приказа были проведены совещания с представителями 20 вузов из 27.

Следует отметить, что вопросы использования имущественного комплекса дошкольных учреждений также рассмотрены в рамках контрольного мероприятия «Проверка подготовки и реализации прогнозных планов (программ) приватизации федерального имущества на 2011 - 2014 годы», результаты которого одобрены на заседании Коллегии Счетной палаты Российской Федерации 7 декабря 2012 года (протокол № 53К, пункт 2).

8. Возражения или замечания руководителей объектов контрольных мероприятий на результаты контрольных мероприятий.

По результатам контрольного мероприятия составлено 3 акта, которые подписаны руководителями проверяемых организаций без замечаний. Впоследствии Минобрнауки России представлены пояснения к акту проверки, на которые дано заключение.

9. Выводы:

9.1. В Российской Федерации осуществляют свою деятельность 99,5 тыс. учреждений дошкольного, общего и профессионального образования, в которых обучаются 28 362,0 тыс. человек. Программы дошкольного образования реализуются в 44,5 тыс. учреждений, в них насчитывается 5 655,2 тыс. воспитанников.

Вопрос обеспечения детей местами в дошкольных учреждениях по-прежнему решен не в полной мере. Охват детей-дошкольников в возрасте от 1 года до 7 лет различными формами дошкольного образования составляет в среднем по стране 59,8 % и существенно дифференцирован в разрезе регионов (от 8,1 % в Республике Ингушетия до 86 % в Новгородской области).

В ведении Минобрнауки России находится 360 учреждений образования, основную часть из которых составляют вузы. Износ недвижимого имущества, в отношении которого Минобрнауки России осуществляет полномочия собственника, составляет 42,3 %.

9.2. Недвижимое имущество (включая земельные участки), относящееся к объектам образования, в основном используется в соответствии со своим целевым назначением.

В то же время имеют место факты нарушений положений Гражданского кодекса Российской Федерации, Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании», федеральных законов от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», от 26 июля 2007 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных)

учреждений», постановления Правительства Российской Федерации от 16 июля 2007 г. № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества» и других нормативных правовых документов в части учета, регистрации и использования федерального имущества, закрепленного за учреждениями образования и воспитания, а также факты нецелевого и неэффективного использования имущества.

9.2.1. Существенная часть федерального имущества, закрепленного за образовательными учреждениями Минобрнауки России, не учтена в реестре федерального имущества и должным образом не зарегистрирована:

в реестре федерального имущества не учтены 1,9 тыс. объектов недвижимого имущества (зданий) (8 %) общей площадью 2 060,2 тыс. кв. м (6 %), 0,6 тыс. земельных участков (14 %) общей площадью 479 946,0 тыс. кв. м (20,6 %) и 74,9 тыс. объектов особо ценного движимого имущества (27 %);

не оформлены свидетельства на право собственности Российской Федерации на 10,2 тыс. объектов недвижимого имущества (43 %) общей площадью 11 197,5 тыс. кв. м (32,2 %) и на 1,0 тыс. земельных участков (24 %) общей площадью 1 201 022,1 тыс. кв. м (51,6 %);

не оформлены свидетельства на право оперативного управления (постоянного (бессрочного) пользования) на 7,0 тыс. объектов недвижимого имущества (30 %) общей площадью 4 636,3 тыс. кв. м (13,3 %) и на 0,5 тыс. земельных участков (11 %) общей площадью 414 782,5 тыс. кв. м (17,8 %).

Указанные факты свидетельствуют о недоработках, допущенных при организации и осуществлении деятельности по данным вопросам.

9.2.2. Организация контроля учета и регистрации недвижимого имущества подведомственных организаций, установленная в Минобрнауки России, требует совершенствования, так как не обеспечивает своевременного поступления в Минобрнауки России отчетов и запрашиваемой информации, а следовательно, и своевременного анализа этих материалов в целях дальнейшего принятия эффективных управленческих решений.

Следует отметить достаточно большой объем запрашиваемых информации и отчетов и не всегда достаточные сроки, устанавливаемые для их предоставления, а также дублирование отдельных запрашиваемых данных по учету федерального имущества.

9.2.3. Из 58 объектов недвижимого имущества дошкольных образовательных учреждений подведомственных Минобрнауки России организаций лишь 25 объектов (43 %) используются по целевому назначению.

9.3. Проверка в Департаменте образования г. Москвы и в Территориальном управлении Федерального агентства по управлению государственным имуществом в г. Москве показала следующее.

В нарушение постановлений правительства Москвы от 24 июня 2008 г. № 531-ПП и от 27 сентября 2011 г. № 447-ПП Департаментом образования г. Москвы не осуществляется ведение реестра подведомственных образовательных учреждений.

Существенная часть государственного имущества, закрепленного за подведомственными Департаменту образования г. Москвы организациями, не учтена в реестре имущества г. Москвы и не зарегистрирована в установленном порядке.

В 2009 - 2010 годах в нарушение постановления правительства Москвы от 24 июня 2008 г. № 531-ПП Департаментом образования г. Москвы не проводилась работа по согласованию отчетов подведомственных организаций об использовании имущества.

До настоящего времени не завершена передача дошкольных образовательных учреждений, находящихся в федеральной собственности, г. Москве в соответствии с распоряжением правительства Москвы от 16 августа 2010 г. № 1697-РП.

В реестре федерального имущества в г. Москве продолжают числиться 13 объектов детских дошкольных учреждений, уже переданных г. Москве.

Большая часть переданных г. Москве объектов дошкольного образования не используется по своему целевому назначению.

9.4. Передача субъектам Российской Федерации федеральных государственных образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования, предусмотренная распоряжениями Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2011 г. № 2423-р и от 29 декабря 2011 г. № 2413-р, не завершена.

По 34 учреждениям территориальными управлениями Росимущества не изданы распоряжения о передаче имущественных комплексов учреждений в собственность субъектов Российской Федерации.

Не оформлены имущественные отношения по 20 объектам, подлежащим передаче из федеральной собственности в собственность г. Москвы в соответствии с распоряжениями Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2004 г. № 1565-р и от 16 декабря 2004 г. № 1636-р.

В отдельных распоряжениях Территориального управления Росимущества по г. Москве о безвозмездной передаче имущества, находящего в федеральной собственности, отсутствуют перечни передаваемого недвижимого имущества федеральных учреждений среднего профессионального образования.

В реестре федерального имущества в г. Москве продолжают числиться объекты, ранее закрепленные за 3 федеральными государственными образовательными учреждениями среднего профессионального образования.

9.5. Организованный и реализуемый Минобрнауки России контроль за соблюдением подведомственными организациями требований законодательства Российской Федерации при использовании закрепленного за ними имущества и распоряжении им позволяет выявлять имеющиеся серьезные нарушения и недостатки и способствует их устранению.

9.6. Реализация Минобрнауки России функций по экспертной оценке

последствий заключения договора аренды и согласованию сделок, связанных с передачей федерального недвижимого имущества, закрепленного за подведомственными образовательными учреждениями, в аренду, не была своевременно регламентирована, допускается нарушение установленных сроков рассмотрения обращений подведомственных организаций по этим вопросам.

9.7. В 2009 - 2010 годах работа по инвестиционным контрактам, реализуемым подведомственными учреждениями, Минобрнауки России не проводилась. Минобрнауки России располагает данными только о 29 подведомственных организациях, реализующих инвестиционные контракты. Комиссия Минобрнауки России по анализу реализуемых подведомственными учреждениями инвестиционных контрактов не формировалась.

10. Предложения:

10.1. Направить представление Счетной палаты Российской Федерации Министерству образования и науки Российской Федерации с предложением принять действенные меры по:

совершенствованию нормативного правового и методического сопровождения вопросов обеспечения детей местами в дошкольных учреждениях, а также по использованию недвижимого имущества дошкольных образовательных учреждений, подведомственных Минобрнауки России, по целевому назначению;

повышению эффективности управления государственным имуществом, в том числе в сфере образования, в целях его учета и регистрации в полном соответствии с требованиями нормативных правовых актов, а также целевого и рационального использования;

совершенствованию работы по экспертной оценке последствий заключения договора аренды и согласованию сделок, связанных с передачей федерального недвижимого имущества, закрепленного за подведомственными образовательными учреждениями, в аренду, а также по выявлению и анализу реализуемых подведомственными учреждениями инвестиционных контрактов.

10.2. Направить представление Счетной палаты Российской Федерации Федеральному агентству по управлению государственным имуществом с предложениями:

обеспечить выполнение распоряжений Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2004 г. № 1565-р, от 16 декабря 2004 г. № 1636-р, от 28 декабря 2011 г. № 2423-р и от 29 декабря 2011 г. № 2413-р в части осуществления в установленном порядке безвозмездной передачи находящегося в федеральной собственности имущества переданных в соответствии с этими распоряжениями учреждений в собственность субъектов Российской Федерации в полном объеме;

принять меры по улучшению учета федерального имущества, закрепленного за учреждениями образования, и исключить имущество,

переданное субъектам Российской Федерации, из реестра федерального имущества.

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

Аудитор



С.А.Агапцов