

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 16 мая 2014 года № 24К (970) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка реализации государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» в части целевого использования средств, выделенных в рамках федеральной целевой программы «Чистая вода» на 2011-2017 годы, а также других средств, предусмотренных на реализацию мероприятий в сфере водоснабжения и водоотведения»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить представление Счетной палаты Российской Федерации губернатору Ростовской области.

Направить информационные письма Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козаку, в Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации.

Направить информационное письмо в Федеральную службу государственной статистики.

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

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Проверка реализации государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» в части целевого использования средств, выделенных в рамках федеральной целевой программы «Чистая вода» на 2011-2017 годы, а также других средств, предусмотренных на реализацию мероприятий в сфере водоснабжения и водоотведения»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 2.3.5.4 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2014 год, обращение Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 2 октября 2013 года № 73/2-1607-13.

Предмет контрольного мероприятия

Использование бюджетных средств федерального бюджета, выделенных на реализацию государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» в части расходов на выполнение мероприятий федеральной целевой программы «Чистая вода» на 2011-

2017 годы, а также средств на реализацию мероприятий в сфере водоснабжения и водоотведения.

Объекты контрольного мероприятия

Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (г. Москва); Министерство регионального развития Российской Федерации (г. Москва) (по запросам); правительство Ростовской области (Ростовская область, г. Ростов-на-Дону); министерство финансов Ростовской области (Ростовская область, г. Ростов-на-Дону); министерство жилищно-коммунального хозяйства Ростовской области (Ростовская область, г. Ростов-на-Дону); Правительство Республики Карелия (Республика Карелия, г. Петрозаводск) (по запросам); правительство Ставропольского края (Ставропольский край, г. Ставрополь) (по запросам); администрация Белгородской области (Белгородская область, г. Белгород) (по запросам); администрация Курганской области (Курганская область, г. Курган) (по запросам); Федеральная служба государственной статистики (г. Москва) (по запросам).

Проверяемый период деятельности: 2013 год и истекший период 2014 года (при необходимости - более ранние периоды).

Цели контрольного мероприятия

1. Анализ нормативных документов и оценка достаточности и обоснованности бюджетных ассигнований, выделенных на реализацию мероприятий ФЦП.
2. Проверить целевое использование средств, выделяемых на реализацию мероприятий госпрограммы в части ФЦП.
3. Оценка достижения плановых показателей и значений и целевых индикаторов ФЦП с учетом целей и задач госпрограммы.

Срок проведения проверки: с 11 марта по 30 апреля 2014 года.

Краткая информация об объекте контрольного мероприятия

Государственная программа Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2012 года № 2227-р, переутверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 323 (далее - госпрограмма). Одним из программно-целевых инструментов госпрограммы является федеральная целевая программа «Чистая вода» на 2011-2017 годы (далее - ФЦП «Чистая вода» или Программа), утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2010 года № 1092.

Основными задачами, направленными на достижение целей ФЦП «Чистая вода», являются:

- развитие системы государственного регулирования в секторе водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, включая установление современных целевых показателей качества услуг, эффективности и надежности деятельности сектора водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод;

- создание условий для привлечения долгосрочных частных инвестиций в сектор водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод путем совершенствования законодательства Российской Федерации о тарифном регулировании в сфере жилищно-коммунального хозяйства в части долгосрочного тарифообразования, законодательства Российской Федерации о государственно-частном партнерстве и экологического законодательства Российской Федерации;

- модернизация систем водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод посредством поддержки региональных программ субъектов Российской Федерации, направленных на развитие водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод.

Задачи ФЦП «Чистая вода» должны решаться путем внесения изменений в законодательство Российской Федерации и финансирование мероприятий ФЦП «Чистая вода», предусматривающих поддержку региональных программ субъектов Российской Федерации, направленных на развитие водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод.

Целевые показатели и индикаторы реализации Программы приведены в приложении № 1 к ФЦП «Чистая вода».

Перечень целевых показателей и индикаторов региональных программ развития водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод субъектов Российской Федерации приведен в приложении № 2 к ФЦП «Чистая вода».

По результатам оценки эффективности ФЦП «Чистая вода» может быть принято решение о сокращении на очередной финансовый год и плановый период бюджетных ассигнований на ее реализацию или досрочном прекращении реализации Программы, начиная с очередного финансового года.

Результаты контрольного мероприятия

Цель 1. Анализ нормативных документов и оценка достаточности и обоснованности бюджетных ассигнований, выделенных на реализацию мероприятий ФЦП

1.1. Первоначально государственным заказчиком ФЦП «Чистая вода» являлось Министерство регионального развития Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 мая 2013 года № 400 «О внесении изменений в федеральную целевую программу «Чистая вода» на 2011-2017 годы» полномочия государственного заказчика ФЦП «Чистая вода» переданы Федеральному агентству по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству (далее - Госстрой).

Указом Президента от 1 ноября 2013 года № 819 «О Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации» Госстрой преобразован в Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации.

В связи с указанным преобразованием Правительством Российской Федерации корректировка ФЦП «Чистая вода» в части определения Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации государственным заказчиком программы не произведена.

Софинансирование мероприятий, предусмотренных ФЦП «Чистая вода», в проверяемый период осуществлялось в соответствии с соглашением о предоставлении субсидии на поддержку региональной программы (далее - Соглашение), заключаемым ежегодно Госстроем с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Анализ нормативных правовых актов в субъектах Российской Федерации показал, что нормативная база сформирована, региональные программы развития системы регулирования в секторе водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод утверждены.

Анализ нормативных документов и оценка достаточности и обоснованности бюджетных ассигнований, выделенных на реализацию мероприятий ФЦП, были проведены на примере Ростовской области.

Постановлением правительства Ростовской области от 15 февраля 2012 года № 106 «Об утверждении Областной долгосрочной целевой программы «Развитие водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод Ростовской области» на 2012-2017 годы» утверждена региональная программа (далее - региональная программа). Цели и задачи, предусмотренные региональной программой, взаимосвязаны с ФЦП «Чистая вода».

Функции, полномочия и ответственность государственных заказчиков (заказчиков-координаторов) федеральных целевых программ установлены порядком разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 года № 594 (далее - порядок).

В нарушение подпункта «в» пункта 7 порядка Минрегион России, а в дальнейшем Госстрой и Минстрой России не обеспечили в пределах своих полномочий разработку нормативных (индивидуальных) правовых актов, необходимых для выполнения целевой программы по следующим направлениям регулирования:

- утверждение типовых (примерных) форм контрактов на выполнение работ в рамках ФЦП «Чистая вода»;
- установление ответственности органов власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и юридических лиц за невыполнение обязательств по привлечению внебюджетных средств;

- обеспечение долгосрочного тарифного регулирования в сфере водоснабжения и водоотведения в регионах;

- разработка типовых инвестиционных моделей по привлечению внебюджетных средств для различных ситуаций инвестирования (создание новых мощностей, реконструкция сетей и объектов действующих ГУП и МУП, реконструкция действующих мощностей с использованием современных энергоэффективных технологий, обеспечивающих сокращение издержек и платежей населения и др.).

1.2. В ходе проведения анализа достаточности и обоснованности бюджетных ассигнований, выделенных на реализацию мероприятий ФЦП установлено следующее.

В нарушение подпункта «к» пункта 7 порядка Минрегион России, а в дальнейшем Госстрой и Минстрой России не обеспечили качественную подготовку и реализацию целевой программы.

Объем годовых бюджетных назначений, утвержденных паспортом Программы, общий объем денежных средств и субсидий, определенных заключенными Соглашениями Госстроем с субъектами Российской Федерации, и субсидии, перечисленные субъектам в 2013 году, представлены в таблице:

(тыс. руб.)

Источники финансирования	Утверждено паспортом программы	Заключено Соглашений на сумму	% к сумме средств, определенных Соглашениями	Средства, перечисленные субъектам, привлеченные из других источников	Освоено
Федеральный бюджет	3000000,0	2950727,9	98,4	2681167,6	1385553,4
Консолидированный бюджет	3000000,0	4339390,9	144,6	2417611,7	2444696,6
Внебюджетные средства	27600000,0	29382954,0	106,4	11450409,1	12097070,8
Всего	36600000,0	36673072,8	100,2	16549188,4	15927320,7

Распределение по субъектам (объектам проверки) представлено в таблице:

(тыс. руб.)

	Наименование субъекта, предоставившего заявку				
	Республика Карелия	Белгородская область	Курганская область	Ставропольский край	Ростовская область
Номер и дата заключенного Соглашения о предоставлении в 2013 г. субсидии из федерального бюджета бюджету субъекта	№ Д02-22/ЕС/ГС/С от 24.07.2013 г., № Д02-208/ЕС/ГС/дс от 15.11.2013 г., № Д02-207/ЕС/ГС/дс от 15.11.2013 г.	№ Д02-27/ЕС/ГС/С от 24.07.2013 г., № 1Д02-180/ЕС/ГС/дс от 30.10.2013 г., № 2Д02-195/ЕС/ГС/дс от 15.11.2013 г., № 3Д05-8/ВТ/МС/дс от 26.12.2013 г.	№ Д02-21/ЕС/ГС/С от 24.07.2013 г., № 1Д02-199/ЕС/ГС/дс от 15.11.2013 г.	№ Д02-18/ЕС/ГС/С от 24.07.2013 г., № 1Д02-179/ЕС/ГС/дс от 30.10.2013 г., № 2Д02-206/ЕС/ГС/дс от 15.11.2013 г., № 3Д05-7/ВТ/МС/дс от 26.12.2013 г.	№ Д02-30/ЕС/ГС/с от 24.07.2013 г., № Д02-200/ЕС/ГС/дс от 15.11.2013 г.
Финансирование мероприятий региональной программы, всего	819789,87	2274098,01	1641791,97	2932478,92	3153786,22
в том числе:					
федеральный бюджет (определенный уровень софинансирования)	77755,87	189155,53	145737,97	255644,37	277945,61

	Наименование субъекта, предоставившего заявку				
	Республика Карелия	Белгородская область	Курганская область	Ставропольский край	Ростовская область
региональный бюджет	41870,00	179234,40	82536,00	160774,55	322472,3
местный бюджет	70000,00	0,00	64464,00	0,00	33368,31
внебюджетные источники	630164,00	1905708,08	1349054,00	2516060,00	2520000,00

Таким образом, в ходе контрольного мероприятия установлено следующее:

- ежегодные остатки средств федерального бюджета по Программе сопоставимы с объемами бюджетных ассигнований, предусмотренных на реализацию этих мероприятий;

- привлечение заявленных объемов внебюджетных средств на реализацию ФЦП «Чистая вода» ежегодно не обеспечивается, в результате чего сроки ввода объектов в эксплуатацию многократно переносятся;

- соглашения с субъектами Российской Федерации на предоставление субсидий из федерального бюджета заключаются в сроки, не позволяющие в установленном законом порядке обеспечить полноценное проведение процедур торгов и выполнение работ (так, в 2013 году они были заключены лишь во II полугодии 2013 года);

- натуральные показатели выполнения программы ежегодно не достигаются.

Так, только по Ростовской области из 2520000 тыс. рублей внебюджетных средств, предусмотренных Соглашением с Ростовской областью, кассовые расходы составили всего 202334,7 тыс. рублей (8 процентов).

По итогам реализации мероприятий Программы, как указано в отчете Минстроя России, направленном в Министерство экономического развития Российской Федерации (письмо от 23 января 2014 года № 553-ВТ/05), из 120 объектов, предусмотренных к вводу в эксплуатацию в 2013 году, введено только 28 объектов (проложено 32,1 км водопроводных сетей и 19,3 км канализационных сетей; проведена реконструкция канализационной насосной станции, канализационных очистных сооружений общей производительностью 1400 куб. м/сутки и 10,6 км водопровода; построены: станция водоподготовки, напорный канализационный коллектор с КНС мощностью 192,7 куб. м/час, 2 очистных сооружения общей мощностью 550 куб. м/сутки, 6 водозаборных скважин и 4 водонапорные башни).

Кроме указанных 28 объектов, вводу в эксплуатацию в 2013 году подлежали еще 92 объекта капитального строительства, по которым по состоянию на 1 января 2014 года степень готовности составила:

- более 80 % - по 16 объектам;
- 60-80 % - по 8 объектам.

Принимая во внимание, что согласно пункту 6 порядка Минрегион России, а в дальнейшем Госстрой и Минстрой России совмещали функции государственного заказчика ФЦП «Чистая вода» и государственного заказчика-координатора ФЦП «Чистая вода», установлено, что указан-

ными органами в сроки и в рамках полномочий не обеспечена координация работы с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляемая на условиях заключенных соглашений о предоставлении субсидий на реализацию аналогичных целевых программ, реализуемых за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов).

По сообщению Минстроя России, при несоблюдении субъектом Российской Федерации условий предоставления субсидии приостановление перечисления субсидии не производилось.

Расходы федерального бюджета, возникающие в связи с принятием Программы, не оказывают существенного влияния на достижение цели Программы. Так, выделение ассигнований из федерального бюджета в размере 3 млрд. рублей в год эквивалентно разовому повышению тарифа на услуги организаций коммунального комплекса в сфере водоснабжения и водоотведения на 1 процент.

Согласно Рекомендациям по расчету тарифов в водопроводно-канализационном хозяйстве Института экономики жилищно-коммунального хозяйства, средние затраты на электроэнергию по предприятиям водопроводно-канализационного хозяйства в Российской Федерации составляют 18-21 % от общего объема затрат, предусматриваемых тарифами.

При внедрении современных энергоэффективных технологий при осуществлении деятельности по водоподготовке и канализовании сточных вод экономия электрической энергии в зависимости от применяемых технологий составит 7-20 процентов.

Таким образом, системное внедрение энергоэффективных технологий в деятельность предприятий водопроводно-канализационного хозяйства позволяет обеспечить от 1,2 % до 4 % экономии средств на функционирование водопроводно-канализационного хозяйства, и тем самым обеспечить капитальные вложения в данной сфере без участия средств федерального бюджета.

Принимая во внимание изложенное, Минрегион России, а в дальнейшем Госстрой и Минстрой России не приняли достаточных мер по системному внедрению энергоэффективных технологий в отрасль, не обеспечили выполнение требований подпункта «к» пункта 7 порядка.

Цель 2. Проверить целевое использование средств, выделяемых на реализацию мероприятий госпрограммы в части ФЦП

2.1. В ходе проведения контрольного мероприятия в части целевого использования средств, выделенных в рамках ФЦП «Чистая вода» на 2011-2017 годы, а также других средств, предусмотренных целей и определенных законом положений не выявлено.

Генеральной прокуратурой Российской Федерации также было сообщено о проведенных в 2014 году прокуратурой Ростовской области про-

верках использования бюджетных средств, выделенных в рамках ФЦП «Чистая вода», по результатам которых нарушений, связанных с хищением бюджетных средств, нецелевым их использованием, оплатой фактически не выполненных работ, не установлено.

В то же время органами прокуратуры выявлен ряд нарушений действующего законодательства и недостатков в работе органов местного самоуправления (при строительстве новых линий основного и резервного водоводов не проводятся работы по уборке и утилизации строительного мусора). Также было выявлено нарушение графика исполнения контракта, чему способствовало, в том числе, бездействие должностных лиц администрации поселения. Прокуратурой района главе сельского поселения вынесено представление об устранении нарушений законодательства и рассмотрении вопроса о привлечении к дисциплинарной ответственности виновных должностных лиц администрации поселения.

В ходе контрольного мероприятия установлено следующее.

2.1.1. В нарушение условий Соглашения о расходных обязательствах субъекта на сумму 3153786,22 тыс. рублей в части привлечения внебюджетных источников и средств федерального и консолидированного бюджетов на реализацию мероприятий ФЦП «Чистая вода» в 2013 году в Ростовской области было привлечено денежных средств из всех источников лишь 18,5 % общего объема, определенного Соглашением на 2013 год, из них: средства федерального бюджета - 100 %, средства консолидированного бюджета - 28,7 %, средства из внебюджетных источников - 8,0 %. Данное нарушение условий Соглашения является прямым следствием ненадлежащего выполнения функций по нормативному регулированию реализации Программы со стороны соответствующих государственных заказчиков в пределах сроков их полномочий, что отмечено в разделе 1.1 настоящего отчета.

2.1.2. В нарушение части 5 статьи 9 Федерального закона от 21 июня 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», статьи 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации в условия контракта от 1 февраля 2013 года № 2013.6356 на строительство очистных сооружений канализации с канализационным коллектором в станице Кагальницкой Кагальницкого района Ростовской области, заключенного между администрацией Кагальницкого сельского поселения (муниципальный заказчик) и ООО «Реал Эстейт» (подрядчик), дополнительным соглашением от 18 марта 2013 года № 1 внесено изменение, касающееся существенных условий в части снижения объемов и стоимости работ в 2013 году. Действующим законодательством такое изменение вносить запрещается, т.к. в случае невозможности выполнения работ подрядчиком по контракту муниципальный заказчик с сохранением сроков и объемов выполнения работ по контракту обязан был применить штрафные санкции к подрядчику.

Таковыми действиями муниципальный заказчик фактически создал преференцию данному подрядчику перед другими участниками торгов (в том числе потенциальными), которые при таких измененных условиях могли бы заключить контракт на более выгодных для бюджета условиях.

Кроме того, в конце года дополнительным соглашением № 6 от 19 ноября 2013 года также в нарушение указанных норм законодательства стоимость контракта была увеличена до 80669145,59 тыс. рублей. Принимая во внимание, что исполнение контракта продолжается в 2014 и 2015 годах, а изменение стоимости контракта (существенного условия) произведено по объемам 2013 года, общий объем средств федерального бюджета, израсходованный с нарушениями действующего законодательства, составляет 80669,145 тыс. рублей.

2.1.3. В нарушение части 5 статьи 22 и части 5 статьи 34 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ по контракту от 2 апреля 2012 года № 0158300004312000003-77360-47 по строительству системы водоснабжения и водоотведения в Неклиновском районе, заключенному между администрацией Покровского сельского поселения (муниципальный заказчик) и ООО «Монтажгазспецстрой» (подрядчик), ознакомление с технической частью муниципального контракта участниками торгов было организовано таким образом, что без непосредственной помощи муниципального заказчика ознакомление не представлялось возможным. Такая деятельность муниципального заказчика формирует потенциальные коррупционные риски. Указанный контракт заключался с единственным участником без возможного тендерного снижения.

В целом по муниципальным и государственным контрактам на выполнение мероприятий Программы в Ростовской области, заключенным с единственным участником, расчетная экономия средств бюджета за счет снижения стартовой цены (расчетно при 5-процентном снижении), могла составлять 43,81 млн. рублей. При размещении заказов у единственного поставщика возможность такой экономии была исключена.

Данное нарушение, в том числе, обуславливается тем, что государственными заказчиками ФЦП «Чистая вода» в период их полномочий не утверждены единые требования по публикации проектно-сметной документации на выполнение строительных работ, в силу чего в рамках проведения торгов на строительство имеется возможность ввести в заблуждение потенциальных участников, а затем заключить соглашение с единственным участником после признания торгов несостоявшимися. При этом требования к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения пользования официальным сайтом в сети Интернет для публикации информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ www.zakupki.gov.ru, утвержденные в соответствии с частью 7 статьи 16 Федерального закона

от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ совместным приказом Минэкономразвития России № 646 и Казначейства России № 21н от 14 декабря 2010 года, носят общий характер и не учитывают специфики строительной отрасли. Так, проверка в Ростовской области показала, что отсутствие таких требований позволяет без формальных нарушений публиковать проектно-сметную документацию на размещение заказа по строительству в таком виде, в котором установление технических условий выполнения заказа крайне затруднительно или вообще невозможно.

2.1.4. В нарушение статьи 34, части 1 статьи 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации главными распорядителями средств муниципального бюджета по контрактам от 22 ноября 2008 года № 32-ФСР, от 7 августа 2012 года № 35, от 5 декабря 2012 года № 70 не обеспечена результативность расходования бюджетных средств, т.к. не приняты меры к взысканию штрафных санкций, указанных в контрактах за просрочку исполнения обязательств, на общую сумму 151671,98 тыс. рублей, согласно расчету, на основе ставки рефинансирования Банка России и размера штрафных санкций, предусмотренных контрактами.

Заключение указанных контрактов содержит в себе серьезные коррупционные риски, т.к. все они заключались с единственным участником без тендерного снижения, а их формы не соответствовали примерной форме контракта на выполнение строительных (ремонтных) работ, утвержденной приказом министерства жилищно-коммунального хозяйства Ростовской области от 20 апреля 2011 года № 51.

Такой порядок заключения контрактов может свидетельствовать о заинтересованности ответственных должностных лиц в заключении контрактов с конкретными поставщиками и содержит в себе коррупционные риски.

Указанное нарушение, в свою очередь, свидетельствует о невыполнении правительством Ростовской области пункта 3.1.12 Соглашения о предоставлении субсидий из федерального бюджета, а также о нарушении Госстроем подпункта «к» пункта 7 порядка, а также пункта 32 порядка, в том числе потому, что действующей формой Соглашения не предусмотрены меры ответственности за невыполнение обязательств субъекта Российской Федерации или юридических лиц по привлечению внебюджетных средств. Также формой Соглашения не предусмотрены мероприятия по контролю со стороны Госстроя за соблюдением его условий в части объемов привлечения внебюджетных средств.

Цель 3. Оценка достижения плановых показателей и значений и целевых индикаторов ФЦП с учетом целей и задач госпрограммы

3.1. ФЦП «Чистая вода» входит в состав госпрограммы и должна обеспечивать реализацию основных ее целей и задач. В результате проверки

установлено, что взаимосвязь между мероприятиями, целевыми показателями и индикаторами ФЦП «Чистая вода» и целевыми показателями госпрограммы отсутствует.

Таким образом, невозможно установить необходимые объемы мероприятий ФЦП «Чистая вода» и требуемое финансовое обеспечение, которые обеспечат реализацию задач госпрограммы:

- по объемам вводимого жилья;
- по обеспечению земельных участков инженерной инфраструктурой;
- по предоставлению отдельным категориям граждан земельных участков под нужды жилищного строительства и т.д.

По итогам 2013 года сведения для расчета целевых показателей и индикаторов ФЦП «Чистая вода» по состоянию на 1 января 2014 года не могут быть представлены в связи с тем, что Федеральным планом статистических работ, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 года № 671-р, предусмотрены более поздние сроки представления (распространения) Росстатом форм статистического наблюдения, используемых для расчета данных показателей. Так, показатель «численность населения, проживающего в населенных пунктах численностью жителей до 100 тысяч человек», который влияет на показатели ФЦП «Чистая вода», будет получен и опубликован до 31 июля 2014 года.

В соответствии с соглашением между Счетной палатой Российской Федерации и Росстатом осуществляется автоматизированный обмен сведениями по показателям официальной государственной статистики, в том числе по контролю за ходом реализации федеральных целевых программ.

На основании имеющихся сведений установлено, что значения показателей статистической отчетности по установленной форме «Сведения о целевых индикаторах и показателях реализации государственных и федеральных целевых программ (подпрограмм)» по ФЦП «Чистая вода» в течение 2013 года и I квартале 2014 года не формировались, данные в указанной форме не изменялись.

Наименование целевых индикаторов и показателей	Базовый показатель по программе (подпрограмме)	Предусмотрено на отчетный год	В том числе			Выполнено (%)	
			I квартал	I полугодие	9 мес.	с начала отчетного года	за отчетный квартал
Удельный вес проб воды, отбор которых произведен из водопроводной сети, отвечающих гигиеническим нормативам по санитарно-химическим показателям	15,8	15,8	0	0	0	0	0
Удельный вес проб воды, отбор которых произведен из водопроводной сети и которые не отвечают гигиеническим нормативам по микробиологическим показателям	4,8	4,8	0	0	0	0	0
Доля уличной водопроводной сети, нуждающейся в замене	40	40	0	0	0	0	0
Доля уличной канализационной сети, нуждающейся в замене	34	34	0	0	0	0	0

Наименование целевых индикаторов и показателей	Базовый показатель по программе (подпрограмме)	Предусмотрено на отчетный год	В том числе:			Выполнено	
			I квартал	I полугодие	9 мес.	с начала отчетного года	за отчетный квартал
Доля сточных вод, очищенных до нормативных значений, в общем объеме сточных вод, пропущенных через очистные сооружения	48	48	0	0	0	0	0
Объем сточных вод, пропущенных через очистные сооружения, в общем объеме сточных вод	96	96	0	0	0	0	0
Обеспеченность населения централизованными услугами водоснабжения	78	78	0	0	0	0	0
Обеспеченность населения централизованными услугами водоотведения	75	75	0	0	0	0	0
Доля капитальных вложений в системы водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод в общем объеме выручки организаций сектора водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод	20	20	0	0	0	0	0
Доля заемных средств в общем объеме капитальных вложений в системы водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод	18	18	0	0	0	0	0
Доля воды, поставляемой организациями коммунального комплекса, работающими на основании концессионных соглашений (в городах с населением более 300 тыс. человек)	20	20	0	0	0	0	0
Доля воды, поставляемой организациями коммунального комплекса по тарифам, установленным на долгосрочный период регулирования	40	40	0	0	0	0	0

Таким образом, государственными заказчиками ФЦП «Чистая вода» в сроки исполнения ими полномочий не обеспечено выполнение требований пункта 35 порядка. Должностные лица государственных заказчиков в сроки исполнения ими полномочий, не обеспечившие своевременное предоставление сведений официальной статистической отчетности, должны быть привлечены к ответственности в соответствии с действующим законодательством.

Оценка достижения плановых показателей проведена на основе предварительных данных, полученных в Ростовской области. ФЦП «Чистая вода» утверждено 8 показателей, Соглашением предусмотрено 7 показателей. Региональной программой утверждено 17 показателей.

В таблице приведены плановые показатели:

	Показатели, утвержденные ФЦП		Показатели, утвержденные региональной программой и соглашением		Показатели достигнутые	
	2012 г.	2013 г.	2012 г.	2013 г.	2012 г.	2013 г.*
Удельный вес проб воды, отбор которых произведен из водопроводной сети и которые не отвечают гигиеническим нормативам по санитарно-химическим показателям	16,1	15,8	40,2	39,2	39,3	33,5
Удельный вес проб воды, отбор которых произведен из водопроводной сети и которые не отвечают гигиеническим нормативам по микробиологическим показателям	4,9	4,8	5,8	3,6	3,7	3,3

	Показатели, утвержденные ФЦП		Показатели, утвержденные региональной программой и соглашением		Показатели достигнутые	
	2012 г.	2013 г.	2012 г.	2013 г.	2012 г.	2013 г.*
Доля уличной водопроводной сети, нуждающейся в замене	42	40	48,5	49,7	49,8	49,7
Доля уличной канализационной сети, нуждающейся в замене	35	34	44,5	45,5	48,0	45,5
Доля сточных вод, очищенных до нормативных значений, в общем объеме сточных вод, пропущенных через очистные сооружения	47	48	20,6	20,5	20,4	20,5
Объем сточных вод, пропущенных через очистные сооружения, в общем объеме сточных вод	95	96	93,0	93,2	92,4	93,2
Обеспеченность населения централизованными услугами водоснабжения	78	78	92,0	70	69,3	70
Обеспеченность населения централизованными услугами водоотведения	74	75	x	x	x	x

*Представлены предварительные показатели, не подтвержденные статистической отчетностью.

Достигнутые показатели реализации программ в Ростовской области отражают высокий уровень износа водопроводных сетей в регионе, что свидетельствует о неудовлетворительном состоянии коммунальной инфраструктуры.

В 2013 году (при условии, что данные представлены предварительные) зафиксировано снижение проб воды, не отвечающих гигиеническим нормативам по санитарно-химическим показателям. С учетом софинансирования ФЦП «Чистая вода» в Ростовской области реализованы мероприятия на 8 объектах, из них полностью завершены только 2 (100-процентная готовность объектов), которые на момент проведения проверки еще не приняты в эксплуатацию, следовательно, мероприятия, финансируемые в рамках ФЦП «Чистая вода» не могли повлиять на положительную динамику целевых показателей. В 2012 году показатели не достигли плановых значений.

Следует отметить, что ФЦП «Чистая вода» утверждено 8 показателей, а региональной программой - 17, и они более реально отражают ситуацию с проведением качественного мониторинга поставляемых ресурсов и выполняемых работ в сопоставимых условиях, которые специфичны именно для области с большой изношенной инфраструктурой.

3.2. Достижение плановых показателей, значений и индикаторов, которые являются неременным атрибутом качественного результата, невозможно без организации эффективной системы управления и внутреннего контроля ФЦП «Чистая вода».

ФЦП «Чистая вода» предусмотрены разработка и принятие порядка мониторинга и контроля за реализацией региональных программ в секторе водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод. Указанный порядок утвержден приказом Минрегиона России от 17 мая 2011 года № 223, в рамках которого предусмотрено проведение Минрегионом России плановых и внеплановых проверок за ходом региональных программ.

Материалы, подтверждающие проведение указанных проверок, не представлены.

Для решения проблемы тарифного регулирования, перехода к реализации долгосрочных инвестиционных программ с использованием методов долгосрочного тарифного регулирования (метод доходности инвестированного капитала) в рамках концессионных соглашений или долгосрочных договоров аренды необходимо наличие разработанного и утвержденного перечня показателей надежности и качества оказываемых услуг в секторе водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод (далее - Перечень).

Утверждение такого Перечня относится к полномочиям федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 августа 2013 года № 1387-р утвержден план подготовки проектов актов Правительства Российской Федерации и ведомственных актов, необходимых для реализации положений Федерального закона от 7 мая 2013 года № 103-ФЗ и ответственным исполнителем по разработке такого Перечня назначен Минрегион России. Срок утверждения указанного Перечня ведомственным актом Минрегиона России истек 1 октября 2013 года. Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 года № 1038 «О Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации» пунктом 5.2.74 полномочия по утверждению Перечня возложены на Минстрой России. До настоящего времени Перечень не утвержден.

ФЦП «Чистая вода» предусмотрено, что контроль и организация комплексных проверок за ходом реализации ФЦП «Чистая вода» возлагаются непосредственно на государственного заказчика. В рамках запроса Счетной палаты Российской Федерации были представлены материалы, свидетельствующие о недостаточном контроле со стороны государственного заказчика за ходом реализации мероприятий.

По вопросу ежеквартального отчета органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации Минстроем России представлен материал в хаотичном порядке, формы отчетов не систематизированы, не в полном объеме соответствуют отчетности, предусмотренной приложением 8 к Соглашению.

ФЦП «Чистая вода» предусмотрено, что оценка эффективности использования субсидии субъектами Российской Федерации формируется на основе целевых показателей и индикаторов.

В отчете за 2013 год, подготовленном Минстроем России и направленном в Минэкономразвития России, оценка эффективности использования субсидии субъектами Российской Федерации не представлена, анализ существующих проблем при реализации мероприятий ФЦП «Чистая вода» не приведен, предложения по совершенствованию механизмов реализации ФЦП «Чистая вода» отсутствуют, что также является нарушением пункта 37 порядка.

Мероприятий и механизмов, позволивших бы эффективно привлекать и использовать внебюджетные источники, не предложено. Не сформированы условия привлечения инвестиций в сферу водоснабжения и водоотведения, сама система реализации инвестиционных проектов отсутствует на федеральном уровне, регионы вынуждены самостоятельно искать возможные пути развития отрасли в условиях территориальной, климатической или национальной специфики.

Не разработан организационно-финансовый план реализации ФЦП «Чистая вода», который должен представлять собой комплекс намеченных в рамках соответствующего календарного года работ, направленных на реализацию программных мероприятий (в том числе по совершенствованию нормативной правовой базы), и должен содержать информацию:

- о количестве заключенных соглашений;
- об объемах финансирования;
- о проводимых работах и этапности по каждому объекту, с указанием видов проводимых работ - реконструкция, модернизация, новое строительство;
- о целевых показателях и индикаторах по каждому объекту и по субъекту в целом, учитывая стадию готовности по каждому;
- о проведении контрольных мероприятий государственным заказчиком ФЦП «Чистая вода» в субъектах.

Исходя из изложенного, не реализован ни один из предусмотренных механизмов управления мероприятиями, направленных на эффективную реализацию и достижение целевых показателей Программы. Система отчетности субъектов не создана, Минстроем России должный контроль за расходованием средств федерального бюджета не ведется, предусмотренная система стимулирования субъектов Российской Федерации при неисполнении обязательств по софинансированию не реализована, анализ исполнения субъектами Российской Федерации предусмотренных мероприятий и их эффективности не проводится, в связи с чем не может быть и речи о централизованном совершенствовании системы водоснабжения и водоотведения в Российской Федерации.

3.3. В соответствии с пунктом 4.2 Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование расходных обязательств субъектов Российской Федерации по реализации мероприятий региональных программ в сфере водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, которые являются приложением № 3 к ФЦП «Чистая вода» (далее - Правила), не допускается использование субсидии на начало строительства (реконструкции) объектов капитального строительства в случае, если в субъекте Российской Федерации имеется объект незавершенного капитального строительства (реконструкции), строящийся (реконструируемый) за счет субсидии, предоставленной в соответствии с настоящими Правилами.

Формулировка пункта 4.2 Правил не позволяет использовать субсидии на строительство нового объекта, если на момент начала строительства (реконструкции) объекта имеется объект незавершенного капитального строительства (реконструкции), строящийся (реконструируемый) за счет субсидии, ранее предоставленной в соответствии с настоящими Правилами.

При исполнении данных условий теряется всякий смысл осуществления мероприятий ФЦП «Чистая вода», поскольку продолжительность строительных работ, длящихся более 1 финансового года, не позволяет начать строительство другого объекта на условиях софинансирования.

Возражения или замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия не представлены.

Выводы

1. По результатам проверки целевого использования средств, выделенных в рамках ФЦП «Чистая вода» на 2011-2017 годы, а также других средств субъектами Российской Федерации нецелевого использования средств не выявлено.

1.1. Муниципальные контракты по реализации мероприятий ФЦП «Чистая вода» от 7 августа 2012 года № 35, от 2 апреля 2012 года № 0158300004312000003-77360-47, от 24 мая 2013 года № 08-ОАЭ подготовлены без использования примерной формы контракта, утвержденной приказом министерства жилищно-коммунального хозяйства Ростовской области от 20 апреля 2011 года № 51, не соблюдены условия по промежуточным срокам выполнения обязательств по контракту, что приводит к не применению штрафных санкций по контрактам.

1.2. Государственным заказчиком - Минрегионом России и Госстроем не утверждены единые требования для публикации проектно-сметной документации на выполнение строительных работ (пункт 2.1.3 отчета).

2. По результатам проверки эффективности системы управления реализацией ФЦП «Чистая вода» и достижением целевых показателей выявлено следующее.

2.1. Не представлены материалы, подтверждающие проведение комплексных проверок (раздел 5 ФЦП «Чистая вода»). В нарушение подпункта «к» пункта 7 порядка Минрегион России, а в дальнейшем Госстрой и Минстрой России не обеспечили качественную подготовку и реализацию целевой программы.

2.2. Выявлено отсутствие системы отчетности субъектов Российской Федерации по ФЦП «Чистая вода».

2.3. В соответствии с пунктом 13 Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование расходных обязательств, утвержденных

приложением № 3 к ФЦП «Чистая вода», Госстроем, а впоследствии Минстроем России должны осуществляться контроль за расходами бюджетов субъектов Российской Федерации и (или) местных бюджетов, источником финансового обеспечения которых являются субсидии, а также оценка эффективности использования субсидии субъектом Российской Федерации.

Оценка эффективности использования субсидий, выделенных из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, не представлена.

2.4. В отчете за 2013 год, подготовленном Минстроем России и направленном в Минэкономразвития России, отсутствуют анализ существующих проблем при реализации мероприятий и оценка эффективности использования субсидии субъектами Российской Федерации, не представлены предложения по совершенствованию механизмов реализации ФЦП «Чистая вода».

2.5. Не утвержден организационно-финансовый план реализации ФЦП «Чистая вода».

2.6. Не утверждены перечень показателей надежности, качества, энергетической эффективности объектов централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, порядок и правила определения плановых значений и фактических значений таких показателей (пункт 5.2.74 Положения о Минстрое России).

2.7. Выявлены нарушения пунктов порядка:

- подпункт «в» пункта 7: Минрегион России, а в дальнейшем Госстрой и Минстрой России не обеспечили в пределах своих полномочий разработку нормативных (индивидуальных) правовых актов, указанных в пункте 1.1;

- подпункт «к» пункта 7: Минрегион России, а в дальнейшем Госстрой и Минстрой России не обеспечили качественную подготовку и реализацию целевой программы, в том числе не приняли достаточных мер по системному внедрению энергоэффективных технологий в отрасль;

- пункт 32: действующей формой соглашения не предусмотрены меры ответственности за невыполнение обязательств субъекта Российской Федерации или юридических лиц по привлечению внебюджетных средств. Также формой Соглашения не предусмотрены мероприятия по контролю со стороны Госстроя за соблюдением его условий в части объемов привлечения внебюджетных средств;

- пункт 35: должностные лица государственных заказчиков Программы в сроки исполнения ими полномочий не обеспечили своевременное предоставление сведений официальной статистической отчетности.

3. Отмечена необъективность отраженных в Соглашении о софинансировании расходов с Минстроем России показателей результативности, которые, в свою очередь, не в полной мере отражают качественный уровень

выполняемых мероприятий субъектом Российской Федерации за счет субсидий в рамках ФЦП «Чистая вода».

4. Формулировка пункта 4.2 Правил предоставления и распределения субсидий (приложение № 3 к ФЦП «Чистая вода») не позволяет использовать субсидии на строительство нового объекта, если на момент начала строительства (реконструкции) объекта имеется объект незавершенного капитального строительства (реконструкции), строящийся (реконструируемый) за счет субсидии, ранее предоставленной в соответствии с настоящими Правилами.

5. Нарушены условия областной долгосрочной целевой программы «Развитие водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод Ростовской области на 2012-2017 годы» (приложение № 4), в соответствии с которыми разработка проектно-сметной документации на строительство, реконструкцию и капитальный ремонт областных и муниципальных объектов коммунальной инфраструктуры на 2013 год за счет внебюджетных источников не предусмотрена.

При этом Соглашением по г. Зверево предусмотрены проектно-изыскательские работы строительства второй нитки Гуково-Гундоровского водовода от НС-4 в сторону г. Зверево, протяженностью 16,8 км, в объеме 10000,0 тыс. рублей, которые являются внебюджетными средствами.

6. Общий объем средств федерального бюджета, израсходованный с нарушениями действующего законодательства, составляет 80669,145 тыс. рублей (нарушение части 5 статьи 9 Федерального закона от 21 июня 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», статьи 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации (пункт 2.1.2 отчета).

7. Расчетное значение неэффективного (безрезультатного) расходования бюджетных средств по государственным и муниципальным контрактам, заключенным с единственным поставщиком, в связи с нарушением части 5 статьи 22 и части 5 статьи 34 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ (пункт 2.1.3 отчета) составляет 43,81 млн. рублей.

8. Не приняты меры к взысканию штрафных санкций на общую сумму 151671,98 тыс. рублей за просрочку исполнения обязательств (нарушение части 1 статьи 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации главными распорядителями средств муниципального бюджета по контрактам от 22 ноября 2008 года № 32-ФСР, от 7 августа 2012 года № 35, от 5 декабря 2012 года № 70 (пункт 2.1.4 отчета).

Принимая во внимание вышеизложенное, система управления ФЦП «Чистая вода» отсутствует. Не реализован ни один из предусмотренных механизмов управления мероприятиями, направленных на эффективную реализацию и достижение целевых показателей программы. Система от-

четности субъектов не создана, Минстроем России должный контроль за расходованием средств федерального бюджета не ведется, предусмотренная система стимулирования субъектов Российской Федерации при неисполнении обязательств по софинансированию не реализована, анализ исполнения субъектами Российской Федерации предусмотренных мероприятий и их эффективности не проводится, в связи с чем не может быть и речи о централизованном совершенствовании системы водоснабжения и водоотведения в Российской Федерации.

Проведение оценки эффективности по целевым показателям, не подтвержденным статистической отчетностью (что, в свою очередь, нарушает положение Методики расчета целевых показателей и индикаторов ФЦП «Чистая вода» (приложение № 7 к ФЦП «Чистая вода»), также указывает на неэффективность управления ФЦП «Чистая вода», а направление таких данных для подготовки отчета в Правительство Российской Федерации является безответственным подходом к формированию результатов эффективности направления субсидий в адрес исполнителей.

Отличие целевых показателей, отражаемых в Соглашениях, от целевых показателей региональных программ заведомо говорит о непродуманности системы мониторинга и контроля и приводит к неэффективной оценке.

Рекомендации

Минстрою России:

1. Предусмотреть в форме Соглашения о предоставлении субсидий механизм обеспечения контроля за исполнением условий Соглашения в части привлечения внебюджетных источников.

2. Разработать и утвердить методические рекомендации по размещению государственного (муниципального) заказа на выполнение строительных работ, разработать рекомендации по примерным формам контрактов на выполнение строительных работ, на выполнение изыскательских и проектных работ в рамках ФЦП «Чистая вода». А также разработать и утвердить порядок согласования документации о проведении торгов на выполнение строительных работ и связанных с ними проектных и изыскательских работ с использованием средств регионального и (или) федерального бюджетов.

3. Пересмотреть показатели результативности, предусмотренные Соглашением на софинансирование расходов, по каждому региону в отдельности, учитывая ту или иную специфику развития или изношенности коммунальной инфраструктуры.

4. Обеспечить внесение изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2010 года № 1092 «О федеральной целевой программе «Чистая вода» на 2011-2017 годы» (приложение № 3) в части уточнения условий использования субсидий при незаконченном строительстве.

5. С целью организации качественного мониторинга исполнения ФЦП «Чистая вода» Минстрою России разработать и утвердить план проведения выездных проверок в субъектах Российской Федерации.

6. Разработать и утвердить организационно-финансовый план реализации ФЦП «Чистая вода», предусмотренный Положением об управлении реализацией федеральной целевой программой «Чистая вода» на 2011-2017 годы (приказ Минрегиона России от 17 мая 2011 года № 223 «О реализации плана мероприятий по совершенствованию нормативной правовой базы в целях реализации федеральной целевой программы «Чистая вода» на 2011-2017 годы»).

7. Обеспечить разработку форм отчетности субъектов Российской Федерации, отражающих объективные целевые показатели и показатели эффективности деятельности. Включить в формы отчетности результаты выездных проверок в субъекты Российской Федерации.

8. С целью обеспечения ежегодного сокращения объемов незавершенного строительства недостроенных (переходящих) объектов по Программе, недопущения их разрушения или непроизводительных затрат на консервацию необходимо определить приоритетную схему финансирования таких объектов, предусмотрев безконкурсный отбор субъектов Российской Федерации для предоставления соответствующих субсидий из федерального бюджета.

9. В целях перехода к наращиванию инвестиционной привлекательности сферы водоснабжения и водоотведения и привлечения внебюджетных средств к реализации ФЦП «Чистая вода» необходимо обеспечить проработку финансовых моделей предоставления поддержки из федерального бюджета для различных ситуаций инвестирования (создание новых мощностей, реконструкция сетей и объектов действующих ГУП и МУП, реконструкция действующих мощностей с использованием современных энергоэффективных технологий, обеспечивающих сокращение издержек, платежей населения и др.).

10. Необходимо обеспечить разработку перечня показателей надежности, качества, энергетической эффективности объектов централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, порядка и правил определения плановых значений и фактических значений таких показателей.

11. Привлечь к ответственности должностных лиц госзаказчика и муниципальных заказчиков, не обеспечивших реализацию положений Федерального закона от 21 июня 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»:

- за нарушения законодательства о размещении заказов, указанных в пунктах 6 и 7 отчета;

- за непринятие мер к взысканию штрафных санкций за просрочку исполнения обязательств на общую сумму 151671,98 тыс. рублей (пункт 8 отчета).

12. Также привлечь к ответственности должностных лиц государственных заказчиков за несвоевременное предоставление сведений официальной статистической отчетности в соответствии с действующим законодательством.

Предложения

1. Направить представления Счетной палаты Российской Федерации губернатору Ростовской области.

2. Направить информационные письма в Правительство Российской Федерации, Министру строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, в Федеральную службу государственной статистики.

3. Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Генеральную прокуратуру Российской Федерации, в Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

Ю.В. РОСЛЯК