

*Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 24 января 2014 года № 4К (950) «О результатах контрольного мероприятия «Аудит эффективности финансово-хозяйственной деятельности подразделений и учреждений Федеральной службы исполнения наказаний за 2010-2012 годы»:*

*Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.*

*Направить информационное письмо в Министерство юстиции Российской Федерации.*

*Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Генеральную прокуратуру Российской Федерации и Федеральную службу безопасности Российской Федерации.*

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

## **ОТЧЕТ**

### **о результатах контрольного мероприятия «Аудит эффективности финансово-хозяйственной деятельности подразделений и учреждений Федеральной службы исполнения наказаний за 2010-2012 годы»**

**Основание для проведения контрольного мероприятия:** пункт 3.5.5 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2013 год.

#### **Предмет контрольного мероприятия**

Деятельность объектов контрольного мероприятия по формированию и использованию ресурсов, направленных на обеспечение деятельности Федеральной службы исполнения наказаний (далее - ФСИН России); первичные платежные и иные документы, подтверждающие операции на счетах по учету расходов федерального бюджета, регистры бюджетного учета, бюджетная и бухгалтерская отчетность, а также документы, обосновывающие операции по управлению, распоряжению и использованию федеральной собственности. Документы, подтверждающие использование средств, полученных от приносящей доход деятельности, согласно утвержденной смете; нормативное правовое регулирование деятельности организаций ФСИН России по реализации возложенных на них задач.

#### **Объекты контрольного мероприятия**

Федеральная служба исполнения наказаний (г. Москва).

Федеральное государственное унитарное предприятие «Производственно-технический центр Федеральной службы исполнения наказаний» (г. Москва).

Федеральное казенное учреждение «Центр государственного имущества и жилищно-бытового обеспечения Федеральной службы исполнения наказаний» (г. Москва).

Федеральное казенное учреждение «Управление по обеспечению деятельности оперативных подразделений Федеральной службы исполнения наказаний» (г. Москва).

Федеральное казенное учреждение «Центральная база материально-технического и военного снабжения Федеральной службы исполнения наказаний» (г. Москва).

Федеральное казенное учреждение «Управление автотранспорта Федеральной службы исполнения наказаний» (г. Москва).

Федеральное казенное учреждение «Санаторий «Аксаково» Федеральной службы исполнения наказаний» (п. Аксаково Московской области).

Управление Федеральной службы исполнения наказаний по Московской области (г. Москва).

Федеральное государственное унитарное предприятие «Управление строительства по Центральному федеральному округу» Федеральной службы исполнения наказаний (г. Москва).

Управление Федеральной службы исполнения наказаний по Ульяновской области (г. Ульяновск).

Федеральное государственное унитарное предприятие «Ульяновское» Федеральной службы исполнения наказаний (г. Ульяновск).

Управление Федеральной службы исполнения наказаний по Саратовской области (г. Саратов).

Федеральное государственное унитарное предприятие «Консервный завод» Федеральной службы исполнения наказаний (г. Саратов).

Федеральное государственное унитарное предприятие «Маслозавод» Федеральной службы исполнения наказаний (г. Саратов).

Федеральное государственное унитарное предприятие «Сельинвест» Федеральной службы исполнения наказаний (г. Саратов).

Главное управление Федеральной службы исполнения наказаний по Красноярскому краю (г. Красноярск).

Управление Федеральной службы исполнения наказаний по Краснодарскому краю (г. Краснодар).

Федеральное государственное унитарное предприятие «Кубанское» Федеральной службы исполнения наказаний (г. Краснодар).

Федеральное государственное унитарное предприятие «Строительное управление № 23» Федеральной службы исполнения наказаний (г. Краснодар).

Управление Федеральной службы исполнения наказаний по Архангельской области (г. Архангельск).

Федеральное государственное унитарное предприятие «Архангельское» Федеральной службы исполнения наказаний (г. Архангельск).

Федеральное государственное унитарное предприятие «Калужское» Федеральной службы исполнения наказаний (г. Калуга).

Федеральное государственное унитарное предприятие «Управление торговли Главного управления Федеральной службы исполнения наказаний по Красноярскому краю» (г. Красноярск).

**Срок проведения контрольного мероприятия:** с 25 февраля по 20 декабря 2013 года.

### **Цели контрольного мероприятия**

Цель 1. Определить соответствие организации деятельности центров трудовой адаптации осужденных (далее - ЦТАО) учреждений ФСИН России требованиям нормативных правовых актов и правоустанавливающих документов.

Критерий оценки эффективности:

1. Деятельность ЦТАО соответствует требованиям нормативных правовых актов и правоустанавливающих документов.

Цель 2. Проанализировать финансово-хозяйственную деятельность объектов контроля в части организации деятельности ЦТАО.

Критерии оценки эффективности:

1. Показатели производственно-хозяйственной деятельности ЦТАО соответствуют установленным программами (планами) производственной деятельности нормам.

2. Ценообразование на производимую ЦТАО продукцию обосновано: разница между плановой и фактической рентабельностью минимальна, цена производимой (закупаемой) продукции (работ, услуг) для внутрисистемных нужд незначительно отличается от цены для сторонних потребителей и от средних региональных цен на аналогичную продукцию по данным Росстата.

3. Прибыль, полученная по результатам деятельности ЦТАО, используется в соответствии с нормативными документами.

4. Деятельность управлений ФСИН России соответствует программам, мерам и мероприятиям, принимаемым ФСИН России в рамках Национальной стратегии противодействия коррупции.

Цель 3. Определить соответствие деятельности федеральных казенных учреждений ФСИН России требованиям нормативных правовых актов и правоустанавливающих документов.

Критерий оценки эффективности:

1. Деятельность федеральных казенных учреждений ФСИН России соответствует требованиям нормативных правовых актов и правоустанавливающих документов.

Цель 4. Провести анализ эффективности финансово-хозяйственной деятельности федеральных казенных учреждений ФСИН России.

Критерии оценки эффективности:

1. Бюджетные средства и средства, полученные от приносящей доход деятельности, используются оптимально экономично и эффективно.

2. Организация ведения бюджетного учета и отчетности и учета материальных средств соответствует установленным требованиям.

3. Производственная деятельность и деятельность по оказанию услуг экономически обоснованы и организованы в соответствии с требованиями действующего законодательства.

4. Установленные планы финансово-хозяйственной деятельности выполняются в полном объеме.

5. Деятельность федеральных казенных учреждений соответствует программам, мерам и мероприятиям, принимаемым ФСИН России в рамках Национальной стратегии противодействия коррупции.

Цель 5. Определить соответствие организации деятельности федеральных государственных унитарных предприятий уголовно-исполнительной системы (далее - ФГУП УИС) требованиям нормативных правовых актов и правоустанавливающих документов.

Критерий оценки эффективности:

1. Требования нормативных правовых актов и правоустанавливающих документов, регламентирующих деятельность ФГУП УИС, соблюдаются.

Цель 6. Дать оценку эффективности финансово-хозяйственной деятельности ФГУП УИС.

Критерии оценки эффективности:

1. Ведение учета финансовых и материальных средств соответствует установленным требованиям.

2. Фактические показатели экономической эффективности финансово-хозяйственной деятельности ФГУП УИС соответствуют показателям, ежегодно утверждаемым в составе программ их деятельности.

3. Затраты, относимые ФГУП УИС на себестоимость продукции (работ и услуг), обоснованы.

4. Разница в цене товаров (работ, услуг), реализуемых ФГУП УИС для внутрисистемных нужд, с ценами для сторонних потребителей и средними региональными ценами незначительна.

**Проверяемый период деятельности: 2010-2012 годы.**

### **Краткая информация о ФСИН России**

ФСИН России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции, функции по контролю и надзору в сфере исполнения уголовных наказаний в отношении осужденных, функции по содержанию лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, и подсудимых, находящихся под стражей, их охране и конвоированию, а также функции по контролю за поведением условно осужденных и осужденных, которым судом предоставлена отсрочка отбывания наказания, и по контролю за нахождением лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, в местах исполнения меры пресече-

ния в виде домашнего ареста и за соблюдением ими наложенных судом запретов и (или) ограничений.

ФСИН России подведомственна Минюсту России и осуществляет свою деятельность в соответствии с Положением о Федеральной службе исполнения наказаний, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 года № 1314, непосредственно и через территориальные органы, учреждения, исполняющие наказания, следственные изоляторы, а также предприятия и учреждения, специально созданные для обеспечения деятельности уголовно-исполнительной системы.

Указом Президента Российской Федерации от 25 июня 2012 года № 886 директором ФСИН России назначен Г.А. Корниенко.

ФСИН России осуществляет функции главного распорядителя средств федерального бюджета в отношении 1998 участников бюджетного процесса.

Расходы средств федерального бюджета исполнены в сумме:

- за 2010 год - 165975497,6 тыс. рублей, или 99,9 % от утвержденных бюджетных ассигнований;

- за 2011 год - 188274900,6 тыс. рублей (с учетом дополнительного финансирования), или 102,6 % от утвержденных бюджетных ассигнований;

- за 2012 год - 239800768,8 тыс. рублей (с учетом дополнительного финансирования), или 112,3 % от утвержденных бюджетных ассигнований.

### **Результаты контрольного мероприятия**

#### **Цель 1. Определить соответствие организации деятельности центров трудовой адаптации осужденных учреждений ФСИН России требованиям нормативных правовых актов и правоустанавливающих документов**

В результате аудита установлено, что для выполнения задач, стоящих перед ФСИН России в части трудовой адаптации осужденных, Законом Российской Федерации от 21 июля 1993 года № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» (далее - Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 года № 5473-1) предусмотрено создание центров трудовой адаптации осужденных и производственных (трудовых) мастерских учреждений, исполняющих наказания (далее - лечебно-производственные мастерские (ЛПМ) и учебно-производственные мастерские (УПМ).

В результате реформирования производственного сектора УИС, проводимого с 2006 года, на производственной базе ГУП УИС созданы и функционируют 587 ЦТАО, 52 ЛПМ и 41 УПМ. Реформирование производственного сектора УИС представлено в таблице:

	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
ГУП	588	485	348	246	78	57	30
ЛПМ и УПМ	39	77	84	85	95	84	93
ЦТАО	195	452	515	522	551	563	587

Созданные в результате реформирования ЦТАО, ЛПМ и УПМ не являются самостоятельными юридическими лицами и функционируют в составе ис-

правительственных учреждений территориальных органов ФСИН России. Структура и штатное расписание ЦТАО, ЛПМ и УПМ утверждаются руководителями территориальных органов ФСИН России. Финансовое обеспечение деятельности осуществляется в рамках общего финансирования исправительных учреждений за счет средств федерального бюджета, в том числе за счет средств, полученных в качестве дополнительного финансирования от приносящей доход деятельности.

При проведении аудита изучены нормативные правовые акты, регулирующие организацию деятельности ЦТАО, ЛПМ и УПМ:

- Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации;
- Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 года № 5473-1;
- Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 года № 1772-р;
- распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 октября 2007 года № 1499-р «Об утверждении перечня основных видов деятельности, связанных с трудовой адаптацией осужденных»;
- приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 1 апреля 2008 года № 80 «Об утверждении Примерного положения о центре трудовой адаптации осужденных или учебно-производственной (трудовой) мастерской учреждения, исполняющего уголовные наказания в виде лишения свободы, и Примерного положения о лечебно-производственной (трудовой) мастерской учреждения, исполняющего уголовные наказания в виде лишения свободы».

Анализ требований указанных нормативных правовых актов показал, что основной целью создания и организации деятельности ЦТАО, ЛПМ и УПМ является реализация нормы статьи 103 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации о том, что «каждый осужденный к лишению свободы обязан трудиться в местах и на работах, определяемых администрацией исправительных учреждений. Администрация исправительных учреждений обязана привлекать осужденных к труду с учетом их пола, возраста, трудоспособности, состояния здоровья и, по возможности, специальности, а также исходя из наличия рабочих мест. Осужденные привлекаются к труду в центрах трудовой адаптации осужденных и производственных (трудовых) мастерских исправительных учреждений».

В соответствии со статьей 13 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 года № 5473-1 одной из обязанностей учреждений, исполняющих наказания, является обеспечение «привлечения осужденных к труду, условий для получения осужденными общего образования, а также их профессионального обучения и получения ими профессионального образования».

Статья 18 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 года № 5473-1 дает определение деятельности ЦТАО, ЛПМ и УПМ как «инициативной самостоятельной производственной деятельности (собственной производственной

деятельности) учреждений, исполняющих наказания, осуществляемой на свой риск и под установленную законом ответственность в целях исполнения требований уголовно-исполнительного законодательства Российской Федерации об обязательном привлечении осужденных к труду».

В рамках осуществления данной деятельности учреждениям предоставлено право «самостоятельно выбирать поставщиков материально-технических ресурсов и потребителей выпускаемой продукции, устанавливать на нее цены в пределах, определенных законодательством Российской Федерации, за исключением продукции, изготовленной по заказу на поставки продукции для государственных нужд».

В целях реализации данных требований распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 октября 2007 года № 1499-р «Об утверждении перечня основных видов деятельности, связанных с трудовой адаптацией осужденных» для учреждений УИС определено 200 видов экономической деятельности. Приказом Минюста России от 1 апреля 2008 года № 80 утверждены примерные положения о ЦТАО, ЛПМ и УПМ.

Анализ организации деятельности ЦТАО, ЛПМ и УПМ показал, что задачи и цели их деятельности соответствуют требованиям нормативных правовых актов и правоустанавливающих документов.

Обязанность исправительных учреждений по привлечению трудоспособных осужденных к трудовой деятельности, организации их профессионального обучения и получению ими профессионального образования реализована не в полной мере.

Из-за недостатка рабочих мест, утраты механизмов мотивации осужденных к осуществлению трудовой деятельности и получению профессиональных навыков на 1 января 2013 года численность осужденных, привлеченных к труду на оплачиваемых работах, составила только 27,2 % от общей численности трудоспособных осужденных.

Вместе с тем установлены и другие недостатки в организации производственной деятельности ЦТАО, ЛПМ и УПМ:

- недостаточность предусмотренной действующим законодательством государственной поддержки производственной деятельности УИС в части размещения заказов на определенные виды товаров, работ и услуг для удовлетворения государственных нужд;

- слабый контроль со стороны ФСИН России за формированием затрат на производство, стоимостью закупаемого сырья и материалов при производстве продукции для обеспечения внутрисистемных нужд уголовно-исполнительной системы;

- отсутствие в 2010-2011 годах централизованного рассмотрения и утверждения ФСИН России планов производственной деятельности ЦТАО, ЛПМ и УПМ.

Совокупность данных недостатков привела к неэффективной загрузке производственных мощностей ЦТАО, ЛПМ и УПМ, нарушениям в вопросах формирования исправительными учреждениями плановых калькуляций на производство продукции для внутрисистемных потребностей, неравномерной занятости осужденных на оплачиваемых работах в течение года, нехватке рабочих мест для обеспечения полной занятости трудоспособных осужденных, необоснованному завышению стоимости отдельных видов продукции, производимых для нужд уголовно-исполнительной системы.

**Цель 2. Проанализировать финансово-хозяйственную деятельность объектов контроля в части организации деятельности центров трудовой адаптации осужденных**

В ходе аудита установлено, что в среднем ежегодно на производственных мощностях ЦТАО, УПМ и ЛПМ выпускается товарной продукции на сумму более 30 млрд. рублей. Доли основных видов выпущенной в 2012 году продукции (в разрезе отраслей), работ и услуг в общем объеме производства приведены в таблице:

	(млрд. руб.)		
	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Легкая промышленность	5,3	6,0	6,2
Металлообработка	5,2	4,9	5,9
Прочие работы и услуги	5,2	5,8	5,4
Товары народного потребления	4,1	4,3	4,3
Прочая продукция	3,4	4,0	3,4
Лесозаготовка и деревообработка	3,2	3,3	3,4
Услуги производственного характера	2,7	1,9	1,6
Строительная индустрия	0,2	0,2	0,4

На 1 января 2013 года наибольшую долю от общего объема выпускаемой продукции составляют изделия легкой промышленности, металлообработки и выполнение прочих услуг и услуг производственного характера.

Ежегодно ЦТАО, ЛПМ и УПМ для внутрисистемных нужд производят товарной продукции на сумму более 14 млрд. рублей. Доля внутрисистемных поставок в общем объеме производства приведена в таблице:

	(млрд. руб.)		
	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Выпущено товарной продукции, оказано услуг производственным сектором УИС, всего	29,3	30,3	30,6
в том числе для обеспечения собственных нужд	14,6	13,4	14,5

В ходе анализа организации производственной деятельности ЦТАО, УПМ и ЛПМ установлено, что ФСИН России в 2010-2011 годах централизованного планирования производственной деятельности не осуществляла. Территориальным органам ФСИН России доводились контрольные показатели в части вывода осужденных на оплачиваемые работы и их среднедневного заработка, с учетом которых они планировали производственную деятельность подведомственных исправительных учреждений. При этом уже с апреля 2008 года приказом Минюста России от 1 апреля 2008 года № 80 предусматривалось,



что планы деятельности ЦТАО, ЛПМ и УПМ с обоснованием предоставляются на рассмотрение в Управление трудовой адаптации ФСИН России, после чего утверждаются заместителем директора ФСИН России, курирующим вопросы трудовой адаптации. Впервые данный порядок реализован ФСИН России на плановый период 2012 года путем разработки и принятия Программы развития приносящей доход деятельности исправительных учреждений ФСИН России на 2012 год. Информация о выполнении в 2012 году установленных плановых показателей представлена в таблице:

Показатель	% исполнения
Доходы от рыночных продаж товаров, работ и услуг	101,2
Расходы	101,8
Превышение доходов над расходами	92,4
Дебиторская задолженность	139,8
Кредиторская задолженность	111,7
Количество осужденных, привлеченных к труду на оплачиваемых работах	90,5
Выполнение норм выработки осужденными	91,7
Среднедневная заработная плата осужденных	95,3

При высоких значениях выполнения плановых показателей 2012 года общая средняя загруженность производственных мощностей в проверяемом периоде не превышала 58 %, что является показателем недостаточной организации планирования производственной деятельности.

Наибольшими являются показатели загруженности производственных мощностей в швейном производстве (74 %) и оказании услуг производственного характера на давальческом сырье (77,4 %). Загруженность швейного производства обеспечивается за счет внутрисистемных поставок и договоров на пошив вещевого имущества по номенклатуре силовых структур (Минобороны России, МВД России, ФСБ России, МЧС России) со сторонними коммерческими организациями.

Общая стоимость швейной продукции, произведенной в 2010-2012 годах для обеспечения вещевым имуществом аттестованных сотрудников ФСИН России и осужденных, составила 10927430,1 тыс. рублей, стоимость швейной продукции, произведенной по договорам с коммерческими организациями по номенклатуре силовых структур (Минобороны России, МВД России, ФСБ России, МЧС России), составила 1705491,9 тыс. рублей.

В ходе проведения аудита эффективности производственной деятельности ФСИН России осуществлен сравнительный анализ объемов производства уголовно-исполнительной системой продукции для государственных нужд в разные периоды деятельности. Анализ показал, что в период 2002-2004 годов силовыми структурами напрямую размещались в уголовно-исполнительной системе заказы на вещевое обмундирование и снаряжение в рамках ежегодного государственного оборонного заказа.

Общая стоимость продукции, произведенной для силовых структур, составила: в 2002 году - 305300,0 тыс. рублей, в 2003 году - 1142548,2 тыс. рублей, 2004 году - 701166,6 тыс. рублей. В настоящее время силовые струк-

туры закупают обмундирование и снаряжение у коммерческих организаций, большинство из которых размещает заказы на производство в уголовно-исполнительной системе.

Сравнительный анализ количества и стоимости пошива на мощностях ФСИН России изделия «костюм летний полевой (тип А) камуфлированной расцветки «Цифра» для военнослужащих» с данными о количестве и стоимости аналогичного изделия, закупленного Минобороны России, показал, что в 2011 году на производственных мощностях ФСИН России пошито 1158,2 тыс. комплектов данного изделия, в 2012 году - 891 тысяча.

При этом средняя расчетная стоимость производства одного изделия (с учетом стоимости сырья, материалов и работ) составила 684 рубля. Заказчиками пошива изделия выступили в 2011 году 24 коммерческие организации, в 2012 году - 18.

Изделие «костюм летний полевой (тип А) камуфлированной расцветки «Цифра» для военнослужащих», изготавливаемое для коммерческих организаций в 2011, 2012 годах, по средней производственной себестоимости в 684 рубля идентично (за исключением расцветки и типа ткани) по технологии изготовления изделию «костюм летний тип А», которое производится исправительными учреждениями для собственных нужд.

При этом ФСИН России в 2011, 2012 годах утвердило цену на изделие «для собственных нужд» в 1050 рублей, что составляет 154 % от расчетной производственной себестоимости. С учетом количества закупленных изделий расчетные неэффективные расходы средств федерального бюджета (только на поставках данного изделия) составили: в 2011 году - 49410,0 тыс. рублей, в 2012 году - 60390,0 тыс. рублей.

Аналогичные изделия закуплены Минобороны России у 2 поставщиков: в 2011 году - в количестве 850 тыс. единиц, в 2012 году - 891 тыс. единиц. При этом средняя стоимость одного изделия составила: в 2011 году - 995,9 рубля, в 2012 году - 1083,2 рубля. Таким образом, количество изделий, пошитых на производственных мощностях ФСИН России в 2011 и 2012 годах, сопоставимо с потребностями Минобороны России аналогичных периодов.

При этом расчетная разница в стоимости с учетом объемов, закупленных Минобороны России, составляет 622399,0 тыс. рублей, в том числе: в 2011 году - 265115,0 тыс. рублей, в 2012 году - 357284,0 тыс. рублей.

Усиление государственной поддержки уголовно-исполнительной системы, предусмотренной статьей 10 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 года № 5473-І, в части размещения заказа на вещевое имущество для удовлетворения государственных потребностей (части потребностей) силовых структур (Минобороны России, МВД России, ФСБ России, МЧС России) позволило бы:

- сократить расходы федерального бюджета на обеспечение вещевым имуществом силовых структур;

- организовать дополнительные рабочие места для обеспечения требований законодательства по привлечению осужденных к трудовой деятельности;
- обеспечить равномерную загрузку производственных мощностей и повысить рентабельность производства;
- увеличить заработную плату осужденных и, как следствие, отчисления из нее на погашение материальных исков и компенсации за содержание осужденных;
- провести планомерную модернизацию производственной и материально-технической базы исправительных учреждений.

Ежегодно ФСИН России утверждаются цены на продукцию, планируемую к поставке для обеспечения собственных потребностей уголовно-исполнительной системы.

При проведении сравнительного анализа цен на продукцию, производимую ФКУ ИК-5 УФСИН России по Саратовской области для внутрисистемных нужд, с ценами на аналогичную продукцию для сторонних организаций установлено, что с учетом налоговых преференций цена на изделие «шкаф пекарский электрический ШПЭ-500» на 14597 рублей (41,9 %) больше стоимости аналогичного изделия «хлебопекарная печь электрическая ХПЭ-500», производимого этим же учреждением по договорам подряда с ЗАО НПП фирма «Восход».

Проведенный анализ порядка формирования ценообразования на продукцию для внутрисистемных поставок показал, что ФСИН России при формировании обоснованности затрат на производство данной продукции не принимает во внимание данные о средних ценах производителей, сложившихся в регионах производства и регионах поставки продукции, и стоимость доставки продукции до получателей. Контроль со стороны ФСИН России за достоверностью сведений о плановых и фактических объемах производства, проверка обоснованности затрат, включаемых в плановые и фактические калькуляции на производство продукции исправительными учреждениями, проводится выборочно и не носит системного характера.

Так, сравнительный анализ показывает, что в 2010-2012 годах цены на ряд наименований продовольственных товаров, утвержденные ФСИН России, превышают цены на эти же товары, фактически сложившиеся в процессе их производства для собственных нужд в исправительных учреждениях проверенных территориальных органов ФСИН России. С учетом объемов поставки расчетная разница между реальной стоимостью этого продовольствия и ценами, утвержденными ФСИН России, составила:

- в ГУФСИН России по Красноярскому краю - 67708,1 тыс. рублей;
- в УФСИН России по Саратовской области - 34881,4 тыс. рублей;
- в УФСИН России по Краснодарскому краю - 5728,0 тыс. рублей;
- в УФСИН России по Московской области - 555,6 тыс. рублей.

В связи с гуманизацией уголовного законодательства в проверяемом периоде наблюдается устойчивая тенденция снижения численности осужденных, отбывающих наказания в учреждениях ФСИН России, и, как следствие, снижение количества трудоспособных осужденных.

В 2011 году количество заключенных снизилось на 6,3 % по сравнению с 2010 годом, а в 2012 году - на 8,8 % по сравнению с 2011 годом.

Динамика изменения среднесписочной численности осужденных и среднесписочного количества трудоспособных осужденных по отношению к количеству рабочих мест и среднесписочной численности трудоустроенных осужденных на оплачиваемых работах приведена в таблице:

	(тыс. человек)		
	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Общая численность осужденных	710,0	664,9	606,3
Численность трудоспособных осужденных	621,8	585,9	535,8
Количество рабочих мест	132,0	134,2	145,9
Численность трудоустроенных осужденных	211,6	215,4	215,7

Из приведенных данных следует, что средняя обеспеченность трудоспособных осужденных рабочими местами составляла:

- в 2010 году - 21,2 %;
- в 2011 году - 22,9 %;
- в 2012 году - 27,2 процента.

Незначительный рост обеспеченности осужденных рабочими местами в большей степени связан с тенденцией снижения общей численности трудоспособных осужденных, а не созданием новых рабочих мест.

Исправительные учреждения в целях увеличения показателей по привлечению осужденных к труду вынуждены разбивать производственные процессы на смены, привлекая к единому технологическому процессу двух или трех осужденных.

Ведение трудовой деятельности осужденными в период отбывания наказания - это возможность компенсации ими причиненного государству и гражданам вреда (ущерба) в результате совершенных противоправных действий.

Среднесписочная численность осужденных, имеющих исполнительные листы, в проверяемом периоде сократилось на 29,6 % при снижении общей численности осужденных на 14,6 %. Численность погашающих иски увеличилась на 25,3 %. Доля осужденных, погашающих иски, по отношению к среднесписочной численности осужденных, имеющих исполнительные листы, составляла: в 2010 году - 24 %, в 2011 году - 37,4 %, в 2012 году - 44 процента.

Информация о среднесписочной численности осужденных, имеющих исполнительные листы, и численности трудоустроенных осужденных, погашающих иски, приведена в таблице:

	(тыс. человек)		
	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Среднесписочная численность осужденных	710,0	664,9	606,3
Среднесписочная численность осужденных, имеющих исполнительные листы	278,9	286,8	196,3
Среднесписочная численность осужденных, погашающих иски	68,9	84,9	86,3

Показатели по заработной плате осужденных сохраняются на низком уровне и не соответствуют показателям минимального размера оплаты труда (далее - МРОТ), установленным законодательством. Среднемесячная заработная плата осужденных и МРОТ, установленный законодательством, приведены в таблице:

	(руб.)		
	2010 г.	2011 г.	2012 г.
МРОТ, установленный законодательством	4330,0	4611,0	4611,0
Среднемесячная заработная плата осужденных	3504,7	3978,9	4127,5

Изучение документации по выводу осужденных на оплачиваемые работы, анализ формирования затрат в себестоимости продукции, в том числе и на заработную плату осужденных, показал, что низкий уровень заработной платы является следствием невыполнения осужденными установленных норм выработки, которые сопоставимы с аналогичными нормами на гражданских предприятиях. Основными причинами невыполнения осужденными установленных норм выработки являются: отсутствие опыта трудовой деятельности и трудовых навыков, необходимых для специфических видов «тюремного» производства и разбивка производственных циклов на смены в виду недостаточности рабочих мест.

Ежегодно ФСИН России выделяются денежные средства на содержание учебных заведений профессионального образования в целях обучения и переподготовки осужденных по востребованным профессиям. Расходы на указанные цели в 2012 году составили более 2,3 млрд. рублей. Кроме того, профессиональная подготовка (переподготовка) осужденных осуществляется непосредственно на производстве. Информация о численности осужденных, прошедших обучение, подготовку (переподготовку), представлена в таблице:

	2009-2010 уч. г.	2010-2011 уч. г.	2011-2012 уч. г.
Численность осужденных, прошедших обучение, тыс.чел.	137,4	152,0	156,4
в том числе:			
обучение на производстве	40,4	45,4	46,1
обучение в ПТУ	92,0	106,6	110,3

Фактически, ежегодно ФСИН России проводит профессиональную подготовку (обучение и переподготовку) в среднем около 20 % общей численности осужденных, при этом средний ежегодный уровень рецидивной преступности составляет около 60 процентов.

Аудитом установлено, что использование прибыли от производственно-хозяйственной и внебюджетной деятельности (приносящей доход деятельности) исправительными учреждениями в проверяемом периоде осуществлялось в соответствии с распоряжениями ФСИН России от 5 декабря 2008 года № 415-р и от 1 декабря 2011 года № 204-р, которыми были установлены процентные нормативы использования прибыли ЦТАО.

Анализ использования прибыли в проверяемом периоде показал, что единственным показателем, исполненным в соответствии с установленными нормативами, является использование прибыли в качестве дополнительного источни-

ка финансирования бюджетных нужд исправительных учреждений, средний показатель которого составил 38,6 % от общего объема прибыли.

Наименьшее исполнение от установленных показателей составляют расходы на содержание и укрепление материально-технической базы, модернизацию и развитие производства, создание дополнительных рабочих мест для осужденных. При этом материально-техническая база и производственное оборудование ЦТАО имеют значительный износ.

Фактические сроки эксплуатации производственного оборудования составляют: до 5 лет - 24 %, 5-10 лет - 19,5 %, 10-15 лет - 14,5 %, 15-20 лет - 14,5 %, более 20 лет - 27,5 процента.

Несмотря на то, что более 65 % оборудования ЦТАО выслужили установленные сроки, средний фактический показатель расходов на развитие материально-технической базы, замену и модернизацию устаревшего (изношенного) оборудования в 2010-2012 годах не превысил 30 % от общего объема прибыли, хотя нормативно, вышеуказанными распоряжениями ФСИН России, он установлен в размере не менее 40 процентов.

### **Цель 3. Определить соответствие деятельности федеральных казенных учреждений ФСИН России требованиям нормативных правовых актов и правоустанавливающих документов**

Приносящая доход деятельность в учреждениях УИС в 2010-2012 годах осуществлялась на основании Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - Бюджетный кодекс), федеральных законов «О некоммерческих организациях», «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов», «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов», «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов», иных нормативных правовых актов Российской Федерации и учредительных документов (положений, уставов) этих учреждений.

До 2011 года указанный вид деятельности осуществлялся на основании Генерального разрешения на открытие лицевых счетов по учету средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, в органах Федерального казначейства от 15 апреля 2005 года № 320045 (с учетом дополнений к Генеральному разрешению от 19 декабря 2005 года № 320045/01, от 4 сентября 2006 года № 320045/02, от 27 марта 2008 года № 320045/03, от 3 июля 2008 года № 320045/04), выданного Минфином России.

Доходы и расходы учреждений УИС от приносящей доход деятельности за 2010 год и I половину 2011 года отражались в отчете об исполнении смет доходов и расходов по приносящей доход деятельности учреждений и органов УИС, утверждаемых в установленном порядке.

В связи с реорганизацией учреждений и органов УИС в казенные учреждения использование средств, получаемых от приносящей доход деятельности,

согласно пункту 3 статьи 161 Бюджетного кодекса осуществляется на основании их учредительных документов.

В соответствии с пунктом 10 статьи 241 Бюджетного кодекса доходы, полученные от приносящей доход деятельности федеральными казенными учреждениями, исполняющими наказания в виде лишения свободы, в целях исполнения требований уголовно-исполнительного законодательства об обязательном привлечении осужденных к труду, в полном объеме зачисляются в федеральный бюджет, отражаются на лицевых счетах получателей бюджетных средств, открытых указанным учреждениям в территориальных органах Федерального казначейства, и направляются на финансовое обеспечение осуществления функций указанных казенных учреждений сверх бюджетных ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете, в порядке, установленном приказом Минфина России от 21 июля 2010 года № 73н.

Операции по использованию дополнительного источника бюджетного финансирования осуществлялись учреждениями и органами УИС, исполняющими наказания, в пределах лимитов бюджетных обязательств на основании расходных расписаний, порядок доведения которых установлен приказом Минфина России от 30 сентября 2008 года № 104н «О порядке доведения бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств при организации исполнения федерального бюджета по расходам и источникам финансирования дефицита федерального бюджета и передачи бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств при реорганизации участников бюджетного процесса федерального уровня» и указанием ФСИН России от 10 декабря 2011 года № 16-23607-04 «О порядке доведения лимитов бюджетных обязательств по дополнительному бюджетному финансированию учреждений уголовно-исполнительной системы на 2012 год».

#### **Цель 4. Провести анализ эффективности финансово-хозяйственной деятельности федеральных казенных учреждений ФСИН России**

В ходе проведения аудита эффективности установлено, что для обеспечения деятельности центрального аппарата ФСИН России и службы в целом созданы и функционируют более 10 федеральных казенных учреждений. Контрольное мероприятие проведено в 5 таких учреждениях.

По результатам аудита с использованием материалов проверки исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» установлено, что пунктом 1 Указа Президента Российской Федерации от 6 марта 2007 года № 280 «Об установлении предельной численности должностей в уголовно-исполнительной системе, содержащихся за счет средств федерального бюджета» предельная штатная численность центрального аппарата ФСИН России определена в количестве 745 единиц. Однако в нарушение требований данного Указа реальная численность центрального аппарата ФСИН России увеличена на 283 штатные единицы за счет сотрудни-

ков, содержащихся в штате ФКУ «Центральная нормативно-техническая лаборатория ФСИН России» (далее - ФКУ ЦНТЛ).

Сотрудники и гражданский персонал ФКУ ЦНТЛ находились в непосредственном (оперативном) подчинении структурных подразделений центрального аппарата ФСИН России и выполняли их функции.

Кроме того, приложением № 2 к приказу ФСИН России от 4 февраля 2013 года № 49 в состав ФКУ ЦНТЛ введена группа организационно-методического обеспечения культурно-просветительской деятельности в составе 26 главных специалистов (категория должности - служащий), которая в полном составе находится в оперативном подчинении и выполняет функции ФКУ «Центр обеспечения учебно-воспитательной работы ФСИН России».

На момент проверки непосредственно для обеспечения деятельности ФКУ ЦНТЛ штатным расписанием предусмотрено только 27 штатных единиц (или 8 % от общей штатной численности).

Расходы на содержание ФКУ ЦНТЛ в 2011-2012 годах составили 362947,4 тыс. рублей (2011 год - 172155,1 тыс. рублей, 2012 год - 190792,3 тыс. рублей), при этом 333911,6 тыс. рублей учреждением было израсходовано на обеспечение функций центрального аппарата и центра обеспечения учебно-воспитательной работы ФСИН России (2011 год - 158382,7 тыс. рублей, 2012 год - 175528,9 тыс. рублей) и только 29035,8 тыс. рублей - на обеспечение собственных нужд.

При анализе деятельности ФКУ «Центральная база материально-технического и военного снабжения ФСИН России» (далее - ФКУ ЦБМТ и ВС) установлено, что на 1 января 2013 года штатная численность базы составляла 77 аттестованных сотрудников, фактическая - 72, при этом в отделе охраны базы штатом предусмотрено 9 должностей офицеров внутренней службы.

Финансирование ФКУ ЦБМТ и ВС в 2010-2012 годах составило 285412,4 тыс. рублей: 2010 год - 99471,6 тыс. рублей, 2011 год - 101719,7 тыс. рублей, 2012 год - 84221,1 тыс. рублей.

Обороты материальных средств ФКУ ЦБМТ и ВС в денежном выражении составили в среднем 4,7 млрд. рублей в год: 2010 год - 2627618,5 тыс. рублей, 2011 год - 7636300,5 тыс. рублей, 2012 год - 3832333,2 тыс. рублей.

Среднегодовой грузооборот (без учета вещевого имущества) составил 1400,0 т, при этом штатом учреждения не предусмотрены должности начальников складов, хранилищ, кладовщиков и грузчиков.

Загруженность складских площадей в I квартале каждого проверяемого года составляла не более 30 %, во II и III кварталах - до 150 % и в IV квартале - до 180 %. Перегруженность площадей приводила к нарушениям правил складирования и хранения имущества. Более 2 лет без движения хранилось имущество на сумму 4846,7 тыс. рублей.

В ФКУ ЦБМТ и ВС выявлено нарушений и недостатков на общую сумму 21757,0 тыс. рублей, в том числе:



- в нарушение пунктов 34 и 88 Правил пользования системами коммунального водоснабжения и канализации в Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 12 февраля 1999 года № 167, ФКУ ЦБМТ и ВС произвело расходование бюджетных средств на сумму 787,6 тыс. рублей, из них 288,9 тыс. рублей - на оборудование узла учета водоснабжения и тепловой энергии, 498,7 тыс. рублей - на очистку коллектора системы канализации в связи с тем, что коммунальные сети и система канализации, используемые ФКУ ЦБМТ и ВС, состоят на балансе ФКУ СИЗО-7 УФСИН России по г. Москве;

- в нарушение пунктов 14 и 22 Положения об учете федерального имущества, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2007 года № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества», не поставлены на учет в Росимуществе 28 нежилых зданий площадью 11151,4 кв. м и балансовой стоимостью 10243,4 тыс. рублей;

- ФКУ ЦБМТ и ВС заключен государственный контракт с ФГУП «Управление строительства по ЦФО» ФСИН России на капитальный ремонт здания штрафного изолятора, по которому было оплачено 10379,6 тыс. рублей, при этом:

в нарушение пункта 7 части 2 статьи 55 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее - Федеральный закон № 94-ФЗ), пункта 3 постановления Правительства Российской Федерации от 17 марта 2008 года № 175 «О предоставлении преимуществ учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы и организациям инвалидов, участвующим в размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее - постановление Правительства Российской Федерации № 175) и разъяснения ФАС России (письмо от 24 октября 2011 года № АЦ/39720) ФГУП «Управление строительства по ЦФО» самостоятельно работы не выполняло, а заключило договор субподряда со сторонней организацией;

остаточная балансовая стоимость здания изолятора - 101,2 тыс. рублей, практически в 100 раз меньше средств, израсходованных на капремонт здания;

в результате капитального ремонта без соответствующего документального оформления было изменено функциональное назначение здания штрафного изолятора на административный корпус;

- в нарушение пункта 1.10 наставления по автотранспортной службе в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, утвержденного приказом ФСИН России от 11 марта 2005 года № 68, ФКУ ЦБМТ и ВС осуществляло эксплуатацию и ремонт уборочно-погрузочной техники, состоящей на балансе, но не предусмотренной штатом учреждения, при этом на данные работы было необоснованно израсходовано 269,1 тыс. рублей;

- при отсутствии антивирусной защиты компьютерной техники с сентября 2011 года ФКУ ЦБМТ и ВС не переданы лицензии антивирусной программы

«Kaspersky» на сумму 77,3 тыс. рублей, закупленные ФСИН России в централизованном порядке в соответствии с государственным контрактом от 13 декабря 2010 года № 267.

Проверкой ФКУ «Санаторий «Аксаково» ФСИН России установлено, что при расчетной стоимости одного койко-дня в 1777 рублей за 2011-2012 годы санаторием не достигнуты плановые показатели результативности на сумму 57373,9 тыс. рублей. Загруженность номеров ФКУ «Санаторий «Аксаково» отражена в таблице:

	2010 г.			2011 г.			2012 г.		
	план	факт	результат	план	факт	результат	план	факт	результат
Путевки для сотрудников на 21 день	34650	31723	-2997	32340	30359	-1981	45570	39390	-5640
Путевки «выходного дня»	6240	5670	-570	6240	3955	-2285	5772	3462	-2310
Коммерческие путевки	15750	3916	-11834	15750	4895	-10855	9450	774	-8676
Итого	56640	41309	-15331	54330	39209	-15121	60792	43626	-17166
Сотрудники, размещенные на период командировки		822	822		980	980		1021	1021
Сотрудники и члены их семей, размещенные по решению ФСИН России		2257	2257		3290	3290		2575	2575
Итого		3079	3079		4270	4270		3596	3596
Всего	56640	44388	-12252	54330	43479	-10851	60792	47222	-13570

При этом уставом ФКУ «Санаторий «Аксаково» не предусмотрена деятельность по временному размещению сотрудников ФСИН России и членов их семей в номерах санатория, а также оказанию гостиничных услуг для сотрудников, находящихся в командировке. Однако на основании отдельных решений руководства ФСИН России в ФКУ «Санаторий «Аксаково» в проверяемом периоде постоянно проживали 26 сотрудников ФСИН России (с семьями), которыми оплачено 575,7 тыс. рублей (общее время проживания - 8122 койко-дня). Также санаторием оказывались платные услуги по размещению 822 сотрудников, находящихся в командировке, которыми было оплачено 4356,7 тыс. рублей (общее время проживания - 2823 койко-дня).

ФКУ «Санаторий «Аксаково» занимает земельный участок площадью 10 га, который вместе с основным корпусом и вспомогательными сооружениями был передан в ведение ФСИН России в марте 2005 года. До 2012 года право постоянного (бессрочного) пользования на земельный участок зарегистрировано не было, участок в реестре федерального имущества не числился. Несмотря на принятые процессуальные меры, право оперативного управления на здания и сооружения на момент проверки не зарегистрировано.

В нарушение пункта 14 части 2 статьи 55 Федерального закона № 94-ФЗ ФКУ «Санаторий «Аксаково» в проверяемом периоде заключались договора на поставку одноименных товаров и оказание одноименных услуг без проведения торгов с превышением установленных сумм в рамках одного квартала на общую сумму 6671,0 тыс. рублей.

Кроме того, с 2005 года, без разрешения представителя собственника на крыше основного здания ФКУ «Санаторий «Аксаково» смонтировано оборудование трех сотовых операторов.

Охрана ФКУ «Санаторий «Аксаково» осуществляется 4 сотрудниками ФКУ «ИК-1 УФСИН России по Московской области», т.е. территориального органа УИС.

Полномочия собственника федерального имущества, переданного учреждениям и организациям УИС, закреплены за ФСИН России Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 года № 1314 «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний» и осуществляются ФКУ «Центр государственного имущества и жилищно-бытового обеспечения Федеральной службы исполнения наказаний» (далее - ФКУ «ЦГИЖБО»).

На 1 января 2012 года в учреждениях и органах ФСИН России числилось 31010 объектов недвижимости и 3334 земельных участка. В рамках исполнения поручения Президента Российской Федерации от 24 апреля 2012 года № Пр-1064 ФСИН России была организована и проведена инвентаризация федерального имущества. По результатам инвентаризации установлено, что фактически в пользовании учреждений и органов УИС находится значительно большее количество объектов недвижимости и земельных участков: объектов недвижимости - 52872 единицы, земельных участков - 4061 единица. Расхождения, соответственно, составили 21862 и 727 единиц, что указывает на недостатки в организации работы по учету федерального имущества.

В нарушение пунктов 14 и 22 Положения об учете федерального имущества, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2007 года № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества», на 1 января 2013 года в реестр федерального имущества внесено только 44923 объекта недвижимости и 3532 земельных участка, оформлено право собственности Российской Федерации и право оперативного управления только на 24923 и 36900 объектов недвижимого имущества, соответственно (47,1 % и 69,8 % от их общего количества), оформлено право постоянного (бессрочного) пользования на 3603 земельных участка (88,7 % от их общего количества).

В соответствии с данными ФКУ «ЦГИЖБО» балансовая стоимость объектов недвижимого имущества учреждений, предприятий и органов УИС на 1 января 2013 года составляла 269910,8 млн. рублей, а согласно данных сводного бюджетного отчета ФСИН России за 2012 год - 99661,8 млн. рублей (расхождение на 170249,0 млн. рублей, или в 2,7 раза), в том числе по объектам недвижимого имущества ФГУП УИС - 796,6 млн. рублей.

Центральный аппарат ФСИН России располагается в г. Москве на общей площади 38159,6 кв. м, при этом в среднем на одного сотрудника приходится 6,3 кв. м площади при норме в 9 кв. метров.

Распоряжением территориального управления Росимущества в г. Москве от 30 июня 2010 года № 1267 за ФСИН России закреплены помещения площадью 13124 кв. м (в том числе кабинетной - 7451,2 кв. м) в здании по адресу: г. Москва, ул. Строителей, д. 8, корп. 2.

В этом здании на основании иных распоряжений Росимущества размещаются другие организации, в том числе Минрегион России, который использует площади в 6396,7 кв. м, находящиеся в оперативном управлении ФСИН России. ФСИН России понесла коммунальные и эксплуатационные расходы на сумму 10900,0 тыс. рублей в 2011 году и 13800,0 тыс. рублей - в 2012 году, фактически не используя указанное здание.

Земельный участок, на котором располагаются указанные выше здание и строение, территориальным управлением Росимущества в г. Москве до настоящего времени за ФСИН России на праве постоянного (бессрочного) пользования не закреплен.

В ходе контрольного мероприятия в ФКУ «Управление автотранспорта Федеральной службы исполнения наказаний» (далее - ФКУ УАТ) установлено финансовых нарушений и недостатков в проверяемом периоде на общую сумму 148755,9 тыс. рублей, в том числе:

- в ФКУ УАТ имеются и состоят на балансовом учете объекты «Гостиница», «Сауна» и «Площадка для отдыха» остаточной стоимостью 3603,6 тыс. рублей, использование которых не предусмотрено уставом ФКУ УАТ (ранее эти объекты содержались за счет средств от приносящей доход деятельности). На содержание этих объектов произведены кассовые расходы в сумме 394,9 тыс. рублей;

- неправомерно, без наличия законодательных оснований, заключены и оплачены 6 договоров добровольного страхования 173 единиц автотранспорта по риску «Ущерб» на общую сумму 5312,3 тыс. рублей;

- в результате того, что годовые нормы эксплуатации автотранспортных средств, установленные для ФКУ УАТ приказом ФСИН России от 2 июня 2005 года № 399 (80 тыс. км для автомобилей центрального аппарата и 54 тыс. км для дежурных автомобилей с двухсменным режимом работы), не приведены в соответствие с нормами, установленными приказом Минюста России от 28 апреля 2006 года № 137, в части максимальной годовой нормы пробега автомобилей - 40,0 тыс. км, превышение лимитов пробега автотранспорта составило более 325,0 тыс. км. С учетом расчетной стоимости 1 км пробега автотранспорта в 2012 году в сумме 70,9 рубля данное нарушение приказа Минюста России от 28 апреля 2006 года № 137 привело к неэффективным расходам федерального бюджета в сумме 23088,6 тыс. рублей (расчетно);

- разница между фактическим пробегом автомобилей в 2012 году и лимитом, установленным планом их эксплуатации на 2012 год, составила 2708629 км (42 %), что эквивалентно годовой эксплуатации 68 автомобилей с установленным Минюстом России пробегом в 40,0 тыс. км. Учитывая расчет-

ное содержание одной единицы автотранспорта в 2012 году - 1710,2 тыс. рублей, излишне истребованные средства федерального бюджета составляют (расчетно) более 115780,5 тыс. рублей, в том числе 16748,8 тыс. рублей - расходы средств федерального бюджета с затратами сверх необходимого для получения требуемого результата на содержание персонала, связанного с техническим обслуживанием автотранспорта;

- за счет 8 должностей слесарей-сантехников, предусмотренных штатным расписанием в отделе главного механика ФКУ УАТ, фактически содержатся 8 мойщиков автомобилей, при этом расходы средств федерального бюджета, связанные с разницей в средней заработной плате мойщиков относительно слесарей-сантехников, составляют (расчетно) 576,0 тыс. рублей;

- после изменения в 2011 году правового положения ФКУ УАТ (с ФБУ на ФКУ) не внесены изменения в приказы ФСИН России от 2 июня 2005 года № 399 и от 18 апреля 2005 года № 268, устанавливающие порядок использования служебного автотранспорта учреждения и нормативы сроков службы до капитального ремонта, списания и периодичность техобслуживания автотранспорта.

Нарушения в части добровольного страхования автотранспорта по риску «Ущерб», превышения установленных Минюстом России норм пробега и завышения плановых (расчетных) показателей пробега автомобилей указывались Счетной палатой в отчете и в представлении по результатам контрольного мероприятия «Проверка целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, выделенных в 2009 году и истекшем периоде 2010 года на приобретение, содержание и эксплуатацию автотранспорта Министерству юстиции Российской Федерации, Федеральной службе исполнения наказаний и Федеральной службе судебных приставов», проведенного в 2010-2011 годах. ФСИН России в ответе на представление Счетной палаты сообщила о выполнении изложенных в нем предложений, однако результаты проведенного аудита в ФКУ УАТ показали, что указанные нарушения до настоящего времени не устранены.

В ФКУ «Управление по обеспечению деятельности оперативных подразделений Федеральной службы исполнения наказаний» (далее - ФКУ УОДОП) исчерпывающий перечень предоставляемых государственных услуг в уставе управления указан обобщенно и не конкретизирован.

Анализ планирования и использования автотранспорта ФКУ УОДОП показывает, что в результате постоянного ежегодного недопробега в 2012 году были излишне истребованы средства федерального бюджета в расчете на один автомобиль в сумме более 220,0 тыс. рублей.

Укомплектованность ФКУ УОДОП работоспособными специальными техническими средствами составляет на момент проверки 53,8 % от установленных норм, при этом в связи с устареванием и выработанным ресурсом подлежит списанию до 17 % специальных технических средств.

В 2010 году ФКУ УОДОП израсходованы средства федерального бюджета в сумме 910,3 тыс. рублей на подрядные работы по установке вентиляционного оборудования в подвальном помещении административного здания и ремонту бассейна, функционирование которого уставом учреждения не предусмотрено.

**Цель 5. Определить соответствие организации деятельности  
ФГУП УИС требованиям нормативных правовых актов  
и правоустанавливающих документов**

По результатам проведенного аудита установлено, что деятельность ФГУП УИС организована в соответствии с положениями Гражданского кодекса Российской Федерации, Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 года № 5473-І, федеральных законов от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», от 4 мая 2011 года № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», Положения о Федеральной службе исполнения наказаний, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 года № 1314, постановления Правительства Российской Федерации от 1 февраля 2000 года № 89 «Об утверждении Перечня видов предприятий, учреждений и организаций, входящих в уголовно-исполнительную систему», приказа ФСИН России от 18 августа 2005 года № 718 «О правовом обеспечении деятельности ФСИН России», иных нормативных правовых актов, а также уставов ФГУП УИС.

Функции учредителя и полномочия прав собственника имущества ФГУП УИС осуществляет ФСИН России.

Реализация ФГУП УИС товаров, работ и услуг учреждениям ФСИН России производилась на основании государственных контрактов, заключаемых в соответствии с пунктом 7 части 2 статьи 55 Федерального закона № 94-ФЗ и пункта 3 постановления Правительства Российской Федерации № 175 без проведения торгов (как у единственного поставщика).

Результаты аудита показывают, что предоставление указанных законодательных преференций ФГУП УИС по заключению контрактов без проведения торгов имеет, в том числе, и существенный негативный аспект. Исключение ФГУП УИС из конкурентной борьбы и установление цен на их продукцию центральным аппаратом ФСИН России приводит к тому, что у предприятий практически отсутствуют экономические стимулы и заинтересованность в повышении эффективности производственной деятельности и снижении себестоимости выпускаемой продукции, что приводит к увеличению расходов федерального бюджета на закупку их продукции и подтверждается значительным завышением цен на эту продукцию по сравнению с региональными ценами производителей такой продукции.

Перечисление в доход федерального бюджета части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, ФГУП УИС осуществляли в соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2004 года № 739 «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия» и от 10 апреля 2002 года № 228 «О мерах по повышению эффективности использования федерального имущества, закрепленного в хозяйственном ведении федеральных государственных унитарных предприятий», на основании решений комиссии ФСИН России по анализу эффективности деятельности ФГУП УИС.

Основными целями деятельности ФГУП УИС законодательно определены: обеспечение деятельности и развитие материальной и социальной сферы УИС, удовлетворение ее потребностей; привлечение к оплачиваемому труду лиц, отбывающих уголовные наказания; получение прибыли.

Виды деятельности ФГУП, функционирующих в ФСИН России, представлены в таблице:

	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Общее количество ФГУП	29	31	35
в том числе:			
сельскохозяйственные	17	16	17
строительные	10	10	12
прочие	2	5	6

На 1 января 2013 года общая штатная численность ФГУП УИС составляла 4540 единиц, фактическая - 3239 человек. Для привлечения осужденных к труду в ФГУП было создано 880 штатных единиц (19,4 % от общей штатной численности).

Согласно сводной бухгалтерской отчетности за 2012 год на 1 января 2013 года уставный капитал ФГУП УИС составлял 61368,0 тыс. рублей.

В нарушение пункта 1 статьи 13 Федерального закона от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» на 1 января 2013 года не был сформирован (документально не подтверждены основными или денежными средствами суммы уставных капиталов) в установленный срок (в течение трех месяцев с момента государственной регистрации предприятия) уставный фонд 21 ФГУП УИС (60 % от их общего числа) в размере 11130,0 тыс. рублей. Уставный капитал ФГУП СП «Нива» ФСИН России в сумме 32551,0 тыс. рублей подтвержден частично - нет документального подтверждения внесения основных средств на сумму 7455,0 тыс. рублей.

Резервный капитал всех ФГУП УИС на 1 января 2013 года сформирован в размере 37840,0 тыс. рублей, или 61,7 % от суммы уставного капитала.

#### **Цель 6. Дать оценку эффективности финансово-хозяйственной деятельности ФГУП УИС**

По результатам проверки состояния бухгалтерского учета и отчетности ФГУП УИС, проведенной в рамках аудита, нарушений не установлено, ведение

учета финансовых и материальных средств соответствовало установленным требованиям.

Аудитом установлено, что в 2010-2012 годах ФГУП УИС осуществляли свою деятельность на основании программ деятельности, которые утверждались руководством ФСИН России в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 10 апреля 2002 года № 228 «О мерах по повышению эффективности использования федерального имущества, закрепленного в хозяйственном ведении федеральных государственных унитарных предприятий».

Анализ выполнения программ деятельности по общим объемам выручки ФГУП сельскохозяйственного профиля приведен в таблице:

	(млн. руб.)		
	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Утверждено программами деятельности	5910,3	14192,8	15650,6
Фактически выполнено	6905,0	12792,1	1222,9

Большинством предприятий утвержденные программы деятельности в части выручки выполнены в полном объеме или перевыполнены. В то же время неисполнение рядом предприятий утвержденных показателей выручки в проверяемом периоде составляло от 11 до 67 процентов.

Выполнение программных заданий ФГУП строительного профиля по объемам строительных и ремонтных работ представлено в таблице:

	(млн. руб.)		
	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Утверждено программами деятельности	457,7	3776,6	5073,0
Фактически выполнено	1393,1	4649,3	6644,9

Анализ выполнения показателей, утвержденных программами деятельности строительных ФГУП УИС, показывает, что в 2010 году задания по объемам строительных и ремонтных работ перевыполнены всеми ФГУП от 153 % до 681 %. В 2011 году не выполнили задания два ФГУП (выполнение составило 64 % и 90 %), 8 ФГУП перевыполнили плановые задания на 13,0-137 %. В 2012 году не выполнили задания пять ФГУП (выполнение составило от 39 % до 99 %), 7 ФГУП перевыполнили задания на 36-420 процентов.

Анализ выполнения программ деятельности ФГУП УИС показывает, что планируемые показатели экономической эффективности деятельности, заложенные в них, в большинстве случаев существенно отличаются от полученных результатов, причем имеется как значительное, до 7 раз, превышение фактических показателей над планируемыми, так и почти 50-процентное невыполнение плановых показателей. Это свидетельствует о существенных недоработках в технико-экономическом обосновании программных мероприятий, недостатках в планировании затрат на их реализацию и прогнозировании ожидаемого эффекта от их выполнения.

Основными причинами неисполнения рядом ФГУП УИС утвержденных программами деятельности показателей явились:



- слабый контроль со стороны центрального аппарата ФСИН России за деятельностью предприятий;
- недостаточный уровень менеджмента предприятий;
- отсутствие эффективных мер по снижению себестоимости выпускаемой продукции и повышению рентабельности предприятий;
- значительный объем кредитной нагрузки, лизинговых платежей и аренды основных средств;
- приобретение сырья для производства продукции по завышенным ценам и ненадлежащего качества.

В ходе аудита установлено, что в 2010 году сельскохозяйственными ФГУП к труду было привлечено 797 осужденных, в 2011 году - 1566, в 2012 году - 2223 осужденных, что составило, соответственно, 0,13 %, 0,27 % и 0,41 % от общей численности трудоспособных осужденных.

В ФГУП строительного профиля в 2010 году было привлечено к труду 711 осужденных, в 2011 году - 1094, в 2012 году - 1573 осужденных, что составило, соответственно, 0,11, 0,19 и 0,29 % от общей численности трудоспособных осужденных. При этом более 70 % осужденных привлекалось к труду только в 3 из 12 строительных ФГУП: управлении строительства - 24 и строительно-монтажных управлениях - 13 и 38.

Основные показатели финансово-хозяйственной деятельности ФГУП УИС за 2010-2012 годы, по данным бухгалтерской отчетности предприятий, приведены в таблице:

	(тыс. руб.)		
	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Выручка	9324153,0	21979732,0	21337041,0
Себестоимость продаж	9187833,0	19724922,0	19166342,0
Чистая прибыль	-570256,0	712678,0	363291,0
Дебиторская задолженность	872133,0	1184974,0	1210262,0
Долгосрочные обязательства,	268575,0	364369,0	349057,0
из них кредиты и займы	185362,0	186165,0	146307,0
Краткосрочные обязательства,	2754581,0	4247029,0	3544330,0
из них кредиты и займы	1120849,0	1157924,0	797705,0
Кредиторская задолженность	1605336,0	3055989,0	2605247,0
Рентабельность (отношение чистой прибыли к выручке)	-	3,2	1,7

Общая выручка предприятий от реализации товаров, выполнения работ и оказания услуг в проверяемом периоде составила:

- за 2010 год - 9324153,0 тыс. рублей, что на 1605569,0 тыс. рублей меньше аналогичного показателя 2009 года;
- за 2011 год - 21979732,0 тыс. рублей, что на 12655579,0 тыс. рублей больше, чем в 2010 году;
- за 2012 год - 21337041,0 тыс. рублей, что на 642691,0 тыс. рублей меньше, чем в 2011 году.

Снижение выручки от продажи товаров, работ и услуг за 2010 год произошло у 8 предприятий из 29 (27,6 %), за 2011 год - у 2 предприятий из 26 (7,7 %), за 2012 год - у 16 предприятий из 34 (47,1 процента).

Общая себестоимость производимой продукции ФГУП УИС составляла:

- в 2010 году - 9187833,0 тыс. рублей, или 98,6 % от суммы выручки;
- в 2011 году - 19724922,0 тыс. рублей, или 89,7 % от суммы выручки;
- в 2012 году - 19166342,0 тыс. рублей, или 89,8 % от суммы выручки.

В ходе аудита было выявлено завышение в 2010-2012 годах сельскохозяйственными ФГУП «Маслозавод», «Сельинвест» и «Калужское» цен на закупаемое сырье (относительно региональных цен производителей сырья, по данным Росстата) на общую сумму 596435,8 тыс. рублей (2010 год - 160532,0 тыс. рублей, 2011 год - 356047,3 тыс. рублей, 2012 год - 79856,5 тыс. рублей), что повлекло увеличение себестоимости выпускаемой продукции и принесло этим предприятиям убытки.

Анализ показывает, что по итогам 2010 года от производственной деятельности ФГУП УИС понесен убыток в сумме 570256,0 тыс. рублей (общий убыток предприятий - 757961,0 тыс. рублей, прибыль - 187705,0 тыс. рублей). Полностью убыточной была деятельность 5 сельскохозяйственных ФГУП ФСИН России: «Консервный завод», «Комбинат хлебопродуктов», «Сельинвест», «Маслозавод» и «Хлебокомбинат Татищевский».

Кроме того, в 2010 году 9 ФГУП УИС понесли убытки от производства сельскохозяйственной продукции (растениеводство и животноводство) и перерабатывающего производства в сумме 464904,0 тыс. рублей, которые были покрыты прибылью этих предприятий от реализации другой продукции.

Основными причинами убытков в 2010 году согласно пояснительной записке к годовому отчету названы форс-мажорные обстоятельства, связанные с последствиями неблагоприятных агрометеорологических условий (гибель посевов, снижение урожайности зерновых и картофеля, повышение стоимости кормов для животноводства), и включение в расходы ФГУП стоимости доставки продукции до получателей.

Кроме указанных факторов, увеличению затрат на производство сельскохозяйственной продукции и продуктов питания способствует включение в их себестоимость расходов по уплате процентов за пользование кредитными ресурсами. Так, в связи с необходимостью уплаты процентов по кредитам ФГУП «Сельинвест» ФСИН России в 2010 году осуществило продажу озимой пшеницы по ценам ниже себестоимости, что привело к убытку для предприятия в размере 81218,1 тыс. рублей.

По итогам 2011 года ФГУП УИС получена прибыль в сумме 712678,0 тыс. рублей, однако деятельность 2 ФГУП оказалась убыточной: у ФГУП «Кемеровское» убытки составили 164617,0 тыс. рублей, у ФГУП «Сибирское» - 92771,0 тыс. рублей. По отдельным видам деятельности за 2011 год убытки понесли 4 ФГУП.

В 2012 году ФГУП УИС получили прибыль в сумме 363291,0 тыс. рублей, что на 349387,0 тыс. рублей меньше, чем в 2011 году (общая прибыль составила 532444,0 тыс. рублей, убыток - 169153,0 тыс. рублей).

Убыточной по итогам 2012 года оказалась деятельность 4 ФГУП ФСИН России: «Сельинвест», «Управление строительства 25», «Промсервис» и «ПТЦ». По отдельным видам производственной деятельности за 2012 год убытки понесли 4 ФГУП ФСИН России в сумме 111702,0 тыс. рублей.

Анализ деятельности ФГУП УИС за проверяемый период указывает на снижение показателей их рентабельности по чистой прибыли (далее - рентабельность - отношение чистой прибыли к общей выручке предприятий).

За 2010 год деятельность ФГУП УИС была полностью убыточной.

За 2011 год средний показатель рентабельности ФГУП УИС составил 3,2 %, при этом по сельскохозяйственным ФГУП показатель рентабельности составил 1,4 %, по строительным - 1,2 %, по иным предприятиям - 9,2 процента.

Наименьший уровень рентабельности показало ФГУП «Владимирское» - 0,02 % и ФГУП «Управление строительства СЗФО» - 0,1 %, наибольший: ФГУП «Тамбовское» - 20,3 % и ФГУП ЦИТОС ФСИН России - 14,2 процента.

Необходимо отметить, что высокий уровень рентабельности не всегда свидетельствует о высокой эффективности деятельности предприятия, а может быть обусловлен и негативными причинами. Так, по результатам проверки вышеназванного ФГУП ЦИТОС, проведенной Счетной палатой в 2012-2013 годах, было установлено почти трехкратное завышение цен на устройства СЭМПЛ (системы электронного мониторинга подконтрольных лиц, или «электронные браслеты») по сравнению с экспертной оценкой их стоимости, проведенной ОАО «Системы управления» Минпромторга России, в результате чего общее превышение стоимости всех устройств, оплаченных ФСИН России по государственным контрактам ФГУП ЦИТОС из средств федерального бюджета, составило 1651848,0 тыс. рублей, то есть высокая рентабельность, показанная этим предприятием, явилась следствием завышенной цены изделий.

За 2012 год средний показатель рентабельности ФГУП УИС составил 1,7 % и снизился по сравнению с 2011 годом на 1,5 процентного пункта, при этом по сельскохозяйственным ФГУП он составил 2,2 %, по строительным ФГУП - 2,4 %. Наибольший показатель рентабельности был достигнут ФГУСХП «Вологодское» - 8,6 %, наименьший: ФГУП «Маслозавод», «Строительное управление 23» и «Управление строительства 3» ФСИН России - 0,1 процента.

Деятельность ФГУП, осуществляющих иные виды деятельности, за 2012 год была убыточной.

Неэффективная финансово-хозяйственной деятельностью ФГУП «Маслозавод» ФСИН России и ФГУП «Сельинвест» ФСИН России, ненадлежащая работа менеджмента этих предприятий, выразившаяся в создании значительной кредитной нагрузки на предприятия, непринятии эффективных мер по организации производственного процесса и повышению рентабельности предприятий, приобретении сырья по завышенным ценам и ненадлежащего качества, привели к крупным убыткам, понесенным предприятиями, и, как следствие, к их финан-

совой несостоятельности, в результате чего в 2012-2013 годах в отношении этих предприятий было введено внешнее наблюдение.

Концепцией развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года предусмотрено решение в части продовольственного обеспечения двух задач: обеспечение продовольственной безопасности и независимости УИС от колебаний конъюнктуры рынка продуктов питания путем постоянного повышения уровня самообеспеченности учреждений УИС основными видами продовольствия; оптимизация системы закупок для нужд УИС в целях повышения ее экономичности, эффективности и прозрачности.

В ходе аудита проведен сравнительный анализ динамики численности лиц, содержащихся в учреждениях УИС, и расходов средств федерального бюджета ФСИН России в рамках государственного оборонного заказа на их продовольственное обеспечение, которые представлены в таблице:

	На 01.01.2010	На 01.01.2011	На 01.01.2012	На 01.01.2013
Продовольственное обеспечение, млн. руб.	16993,6	16376,6	19772,3	18975,9
Численность спецконтингента, тыс. чел.	864,2	819,3	755,6	701,9

Анализ показал, что численность лиц, содержащихся в учреждениях УИС, имела устойчивую тенденцию к снижению, и сократилась за 3 года на 18,8 %, а расходы на их продовольственное обеспечение в этом же периоде выросли в среднем на 11,7 %, при этом только в 2011 году при снижении численности спецконтингента на 7,8 % расходы на его продовольственное обеспечение увеличились на 20,4 процента.

В проверяемом периоде доля поставок продовольствия ФГУП УИС в общем объеме затрат на продовольственное обеспечение возросла с 33,5 % до 59,5 процента:

	(%)		
	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Доля поставок ФГУП УИС в продовольственном обеспечении ФСИН России	33,5	57,9	59,5
Доля прочих поставок в продовольственном обеспечении ФСИН России	66,5	42,1	40,5

Однако увеличение доли ФГУП УИС в объеме затрат на продовольственное обеспечение лиц, содержащихся в учреждениях УИС, не привело к снижению расходов федерального бюджета на закупку продовольствия даже при значительном снижении численности спецконтингента. На основе представленных показателей можно сделать вывод, что не выполнена одна из главных задач организации внутрисистемных поставок продовольствия через ФГУП УИС - повышение эффективности использования средств федерального бюджета на его закупку.

Это обусловлено недостаточной эффективностью производственной деятельности сельскохозяйственных ФГУП УИС, вследствие чего цены на поставляемое ими в учреждения ФСИН России продовольствие в значительной мере превышали среднерегиональные цены производителей аналогичной продукции (по данным Росстата).

Для всех сельскохозяйственных ФГУП УИС цены на производимую продукцию устанавливались ФСИН России протоколами согласования цены на отдельные виды продовольственных товаров, производимых предприятиями и учреждениями ФСИН России для поставки в учреждения УИС (на 2010 года - протокол от 27 января 2010 года, на 2011 год - протокол от 20 января 2011 года).

В 2010 и 2011 годах цены были едины для всех предприятий, независимо от их территориального расположения, и включали в себя в 2010 году стоимость тары, упаковки и доставки товара, а в 2011 году - только стоимость тары и упаковки без учета стоимости доставки.

В 2012 году цены на продукцию ФГУП УИС устанавливались дифференцировано для каждого предприятия в соответствии с протоколом от 19 октября 2011 года № 1 совещания рабочей группы по формированию «Плана обеспечения учреждений и органов УИС отдельными видами продукции, производимой предприятиями и учреждениями УИС в 2012 году». В цену продовольственных товаров включалась стоимость их доставки.

Аудит показал, что единая цена, установленная для всех предприятий, в должной мере не учитывала сложившийся уровень среднерегиональных цен, условий производства продукции, региональной стоимости сырья и материалов, обеспеченности предприятий необходимым производственным оборудованием, ряд других факторов.

В ходе аудита установлено необоснованное превышение цен на производимую продукцию сельскохозяйственными ФГУП УИС (по сравнению с региональными ценами производителей аналогичной продукции, по данным Росстата), что привело к нарушению статьи 34 Бюджетного кодекса (неэффективным (неэкономным) расходам средств федерального бюджета) при осуществлении закупки этой продукции учреждениями ФСИН России на общую сумму 3599417,6 тыс. рублей. Информация о суммах превышения цен представлена в таблице:

ФГУП ФСИН России	2010 г.	2011 г.	2012 г.	Итого
«Сельинвест»	88083,7	699455,1	502520,3	1290059,1
«Кубанское»	58575,5	36315,1	118706,6	213597,2
«Консервный завод»	76358,6	130770,8	47919,2	255048,6
«Маслозавод»	107881,6	440001,3	325335,4	873218,3
«Архангельское»	0,0	74632,2	76143,6	150775,8
«Ульяновское»	16199,3	249028,9	235428,6	500656,8
«Калужское»	10071,8	213622,0	87241,9	310935,7
«Татищевский»	137,4	0,0	0,0	137,4
«Оренбургское»	0,0	0,0	4988,7	4988,7
Всего	357307,9	1843825,4	1398284,3	3599417,6

В ходе аудита также были установлены отдельные факты реализации одноименной продукции внутрисистемным и сторонним потребителям, при которых цена, установленная для учреждений ФСИН России, более чем в 3,5 раза превышала цену для сторонних потребителей. Так, общая сумма завышения цены реализованных ФГУП «Кубанское» мясных субпродуктов для внутрисистем-

ных потребителей (относительно цены для сторонних потребителей) составила 2161,5 тыс. рублей.

В общем объеме производственной деятельности ФГУП сельскохозяйственного профиля растениеводство составляет 7,5 %, животноводство - 23,7 %, перерабатывающее производство - 68,8 %, то есть почти 2/3 производственной деятельности этих ФГУП занимает переработка закупаемой у сторонних организаций продукции, а не собственно сельскохозяйственное производство, что не соответствует основной цели создания данных предприятий, определенной их уставами.

Пунктом 7 части 2 статьи 55 Федерального закона № 94-ФЗ и пунктом 3 постановления Правительства Российской Федерации № 175 установлено, что заключение государственных контрактов с ФГУП УИС без проведения торгов возможно лишь в случае, если производство товаров, выполнение работ, оказание услуг, являющихся предметом закупки, осуществляется исключительно предприятием УИС. Согласно разъяснениям ФАС России (письмо от 24 октября 2011 года № АЦ/39720) привлечение субподрядчиков для исполнения этих контрактов возможно, если данные субподрядчики являются также учреждениями УИС.

В ходе проведения аудита на ФГУП «Сельинвест» ФСИН России установлено, что предприятие непосредственного участия в выращивании сахарной свеклы и овощной продукции не принимало, а оплачивало все виды работ по договорам оказания услуг сторонним организациям. Также ФГУП «Сельинвест» не принимало участия в производстве сахара-песка, который производился на сторонних сахарных заводах (по договорам оказания услуг), а продавался учреждениям ФСИН России как собственная продукция без проведения торгов. Всего в 2010-2012 годах в нарушение указанных законодательных норм ФГУП «Сельинвест» под видом продукции собственного производства реализовало учреждениям ФСИН России продукцию, приобретенную у сторонних производителей, на общую сумму 1084666,2 тыс. рублей, в том числе: овощную продукцию - на сумму 421437,5 тыс. рублей; сахар-песок - на сумму 663228,7 тыс. рублей.

Общий объем средств федерального бюджета, выделенных ФСИН России в 2010-2012 годах на выполнение строительных и ремонтных работ, составил 24951249,0 тыс. рублей, из этого объема государственные контракты со строительными ФГУП УИС были заключены и оплачены на общую сумму 12907985,9 тыс. рублей (51,7 %). При этом собственными силами предприятий работы были выполнены только на сумму 5840172,5 тыс. рублей (45,2 % от объема перечисленных средств), остальные работы (54,8 %) были выполнены субподрядчиками. Информация о данных расходах приведена в таблице:

	(млн. руб.)		
	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Объем бюджетных ассигнований на строительство и капитальный ремонт	5465	9081	10406
Объем работ, выполненных ФГУП собственными силами	911	1763	3176
Объем работ, выполненных ФГУП с привлечением субподрядчиков	703	2897	3469

Анализ показывает, что с 2010 по 2012 год объемы освоения строительными ФГУП средств, выделенных ФСИН России из федерального бюджета на капитальное строительство и ремонт, увеличились с 29,5 % до 63,8 %, т.е. более чем в 2 раза. В то же время строительные ФГУП смогли выполнить собственными силами в 2010 году 56 % объема работ по заключенным контрактам, в 2011 году - 38 %, в 2012 году - 48 процентов.

В 2010 году два строительных ФГУП выполнили работы своими силами менее чем на 20 % (управление строительства 34 - 18 %, управление строительства СЗФО - 19 %). В 2011 году шесть ФГУП выполнили работы своими силами в объеме от 33 % до 43 %, в 2012 году семь ФГУП выполнили работы своими силами в объеме от 25 % до 47 процентов.

В нарушение пункта 7 части 2 статьи 55 Федерального закона № 94-ФЗ, пункта 3 постановления Правительства Российской Федерации № 175 и письма ФАС России от 24 октября 2011 года № АЦ/39720 строительными ФГУП в проверяемом периоде были привлечены субподрядные организации, не являющиеся учреждениями ФСИН России, для выполнения строительных и ремонтных работ на общую сумму 7067813,4 тыс. рублей (54,8 % от общего объема средств федерального бюджета, перечисленных строительным ФГУП УИС по заключенным государственным контрактам).

Например, ФГУП «Управление строительства ЦФО» ФСИН России при строительстве и реконструкции объектов в Челябинской области, Чеченской Республике и Республике Ингушетия никакие виды работ, а также приемку законченных объектов силами своих работников не осуществляло, все работы на сумму 1354684,6 тыс. рублей были выполнены субподрядными организациями. При этом за услуги генподрядчика ФГУП получило 79245,9 тыс. рублей вознаграждения (5,8 % от объема выполненных субподрядными организациями работ).

В ходе аудита было проверено ФГУП «Производственно-технический центр» ФСИН России (далее - ФГУП ПТЦ), в уставе которого предусмотрено более 60 видов деятельности, из которых осуществляются только 2.

В нарушение пункта 7 части 2 статьи 55 Федерального закона № 94-ФЗ, пункта 3 постановления Правительства Российской Федерации № 175 и письма ФАС России от 24 октября 2011 года № АЦ/39720:

- основную деятельность по поставкам медицинской техники ФГУП ПТЦ осуществляло путем приобретения комплектующих и сборки оборудования на арендованных площадях силами субподрядных организаций и только частично - собственных сотрудников, при этом в 2010-2012 годах учреждениями УИС было перечислено ФГУП ПТЦ из средств федерального бюджета по оплате госконтрактов на поставку медицинской техники 557560,9 тыс. рублей;

- в проверяемом периоде транспортно-экспедиционные услуги автомобильным и железнодорожным транспортом ФГУП ПТЦ оказаны на сумму 667233,0 тыс. рублей, при этом перевозки осуществлялись в основном арендо-

ваным транспортом по договорам субподряда. Собственным автотранспортом в 2011-2012 годах осуществлено перевозок на сумму 53898,0 тыс. рублей, в том числе в 2012 году транспортом, взятым в лизинг, на сумму 39264,5 тыс. рублей. Таким образом, стоимость перевозок, осуществленных по договорам субподряда, составила 613335,0 тыс. рублей.

В нарушение пункта 17 статьи 12 Федерального закона от 4 мая 2011 года № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» в 2011 году 6 флюорографов (на базе автомобилей КАМАЗ) стоимостью 37200,0 тыс. рублей ФГУП ПТЦ изготовило без соответствующей лицензии.

В конце 2011 года в финансовую аренду (лизинг) ФГУП ПТЦ было взято 20 седельных тягачей «Скания» и 20 изотермических полуприцепов «Шмитц». Общий лизинговый платеж составил 178603,5 тыс. рублей и должен быть осуществлен до декабря 2014 года. На момент проверки ФГУП ПТЦ уже было оплачено 85904,8 тыс. рублей, однако в связи с существующей задолженностью по графику платежей в октябре 2012 года вся автотехника была изъята у предприятия лизингодателем. При этом в результате неэффективного управления финансово-хозяйственной деятельностью предприятия в 2012 году затраты на приобретение автомобилей в лизинг превысили доходы, полученные от их эксплуатации, на 46640,0 тыс. рублей.

Также установлено, что пробег 20 автомобилей «Скания» по показаниям спидометров на 379008 км превышает километраж выполненных этими автомобилями перевозок согласно путевым листам, что содержит признаки эксплуатации автомобилей без надлежащего документального оформления. Расчетная стоимость указанного пробега составляет 13038,5 тыс. рублей.

Деятельность ФГУП ПТЦ ведется на базе арендованного недвижимого имущества. Стоимость его аренды за 2010-2012 годы составила 16271,0 тыс. рублей, из которых предприятием оплачено 12979,2 тыс. рублей. Задолженность по арендным платежам составляет 3291,8 тыс. рублей.

Остаточная стоимость основных средств ФГУП ПТЦ на 31 декабря 2012 года составляла 1000,0 тыс. рублей, из них транспортных средств - 959,4 тыс. рублей (19 автомобилей КАМАЗ с выработанным моторесурсом и 13 прицепов остаточной стоимостью от 0,7 до 218,0 тыс. рублей).

Недвижимое имущество, переданное в управление ФГУП ПТЦ в декабре 2010 года (военный городок в п/о Чашниково Московской области - участок 1,71 га и 11 строений с коммуникациями), до настоящего времени в интересах предприятия не используется, документальное оформление права пользования на него невозможно в связи с тем, что в отношении этого имущества установлено ограничение (обременение) права в пользу ОАО «Авиационная компания «ТРАНСАЭРО» по договору 1998 года об аренде нежилых помещений. За проверяемый период ФГУП ПТЦ на содержание военного городка в п/о Чашниково израсходовано 757,2 тыс. рублей.



Итогом хозяйственной деятельности ФГУП ПТЦ в 2012 году явился чистый убыток в сумме 90320,0 тыс. рублей. Чистые активы ФГУП ПТЦ на 31 декабря 2012 года отрицательны и составили минус 43813,0 тыс. рублей.

В ходе аудита на ФГУП УИС были установлены иные нарушения.

В соответствии с нормами статьи 5 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 года № 5473-1 предприятия УИС специально создаются для обеспечения деятельности уголовно-исполнительной системы, в связи с чем правовых оснований для ведения ими коммерческой деятельности по реализации товаров, работ и услуг сторонним, не входящим в УИС организациям, они не имеют. В нарушение этого требования в 2010-2012 годах объем реализации продукции ФГУП УИС сторонним потребителям составил 744359,0 тыс. рублей.

По результатам проверки ФГУП «Калужское» ФСИН России установлено, что в 2010 году для обеспечения внутрисистемных потребностей предприятие поставляло муку соевую пищевую текстурированную ароматизированную со вкусом говядины, использование которой не предусмотрено нормами питания осужденных, утвержденными приказом Минюста России от 2 августа 2005 года № 125 (нормами предусмотрено использование муки соевой без ароматической добавки). Это привело к неэффективным расходам средств федерального бюджета на закупку этой муки учреждениями ФСИН России в сумме 168272,7 тыс. рублей (объем поставок - 2592,8 тонны, разница в цене - 64,9 рубля за килограмм).

В рамках аудита на ФГУП УИС были установлены нарушения пункта 4 статьи 18 Федерального закона от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» в части совершения установленных данным пунктом видов сделок без согласия собственника имущества предприятий - ФСИН России:

- ФГУП «Кубанское» ФСИН России в 2010 году приобрело стадо крупного рогатого скота породы «Шароле» и реконструировало животноводческий комплекс за счет заемных средств в сумме 44960,0 тыс. рублей, полученных по кредитным договорам с ОАО «Российский сельскохозяйственный банк» (далее - ОАО «Россельхозбанк»). Также без согласия собственника в обеспечение исполнения своих обязательств ФГУП «Кубанское» ФСИН России заключило договоры с ОАО «Россельхозбанк» о залоге недвижимого имущества на сумму 34649,0 тыс. рублей и залоге приобретенных животных стоимостью 34637,0 тыс. рублей;

- ФГУП СУ-23 ФСИН России в 2010-2012 годах без согласия собственника оказало учреждениям УФСИН России по Краснодарскому краю безвозмездную помощь на общую сумму 749,6 тыс. рублей, при этом уставом предприятия благотворительная деятельность или деятельность по оказанию безвозмездной помощи иным организациям не предусмотрена;

- в 2010-2011 годах ФГУП «Управление торговли ГУФСИН России по Красноярскому краю» без согласия собственника предоставило своим сотрудникам беспроцентные займы на общую сумму 1620,0 тыс. рублей.

Согласно Прогнозному плану (программе) приватизации федерального имущества и основным направлениям приватизации федерального имущества на 2014-2016 годы, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 июля 2013 года № 1111-р, все ФГУП ФСИН России, после снятия ФСИН России ограничений, в указанный срок подлежат приватизации.

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

Возражения и замечания руководителей объектов контрольного мероприятия по актам проверки в установленном порядке не представлены.

### **Выводы**

**1.** Аудит эффективности финансово-хозяйственной деятельности исправительных учреждений ФСИН России показал, что деятельность центров трудовой адаптации осужденных не обеспечивает одну из основных задач уголовно-исполнительной системы - привлечение осужденных к труду:

- до 70 % трудоспособных осужденных не привлечено к трудовой деятельности;

- средняя загруженность производственных мощностей исправительных учреждений ФСИН России не превышает 58 %;

- количество заказов учреждениям ФСИН России на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд от государственных структур, региональных и муниципальных органов власти не превышает 50 % от общего объема производства исправительных учреждений;

- установленные нормативы использования прибыли на модернизацию производственно-технического оборудования выполнены в среднем на 75 %, при этом износ производственного оборудования исправительных учреждений ФСИН России составляет более 65 процентов.

**2.** Ценообразование на производимую исправительными учреждениями продукцию осуществляется ФСИН России без достаточного экономического обоснования и объективной оценки плановых калькуляций, в результате чего в ряде случаев цена на продукцию, поставляемую для внутрисистемных нужд, до 50 % превышает цену на аналогичную продукцию для сторонних, не входящих в уголовно-исполнительную систему, потребителей и среднерегionalные цены производителей этой продукции.

**3.** В нарушение пункта 1 статьи 13 Федерального закона от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» на 1 января 2013 года уставные фонды 21 федерального государственного унитарного предприятия ФСИН России (60 % от общего количества ФГУП) в размере 11130,0 тыс. рублей в установленные сроки не сформированы.

4. Плановые показатели экономической эффективности деятельности, утвержденные программами деятельности ФГУП ФСИН России, в большинстве случаев существенно, до 7 раз, отличаются от полученных результатов как в сторону перевыполнения, так и невыполнения плановых показателей.

Это свидетельствует о существенных недоработках в технико-экономическом обосновании программных мероприятий, недостатках в планировании затрат на их реализацию и прогнозировании ожидаемого эффекта от их выполнения, что не позволяет дать объективную оценку экономической эффективности ФГУП ФСИН России в целом, основываясь на анализе утвержденных программами деятельности показателей.

5. Основными причинами неисполнения ФГУП ФСИН России утвержденных программами деятельности показателей явились:

- слабый контроль со стороны центрального аппарата ФСИН России за деятельностью предприятий;
- недостаточный уровень менеджмента предприятий;
- отсутствие эффективных мер по снижению себестоимости выпускаемой продукции и повышению рентабельности предприятий;
- значительный объем кредитной нагрузки, лизинговых платежей и аренды основных средств;
- приобретение сырья для производства продукции по завышенным ценам и ненадлежащего качества.

6. Снижение выручки, увеличение себестоимости производимой продукции в результате завышения закупочных цен, а также уплаты процентов за пользование кредитными ресурсами привели к снижению в проверяемом периоде уровня рентабельности ФГУП ФСИН России по чистой прибыли и, как следствие, убыточности отдельных предприятий.

Только в трех сельскохозяйственных ФГУП ФСИН России («Маслозавод», «Сельинвест» и «Калужское») установлено завышение цен на закупленное сырье относительно средних региональных цен производителей аналогичной продукции на общую сумму 596435,8 тыс. рублей.

Неэффективная финансово-хозяйственной деятельностью ФГУП «Маслозавод» ФСИН России и ФГУП «Сельинвест» ФСИН России, ненадлежащая работа менеджмента этих предприятий, выразившаяся в создании значительной кредитной нагрузки на предприятия, непринятии эффективных мер по организации производственного процесса и повышению рентабельности, приобретению сырья по завышенным ценам и ненадлежащего качества, привели к крупным убыткам, понесенным предприятиями, и, как следствие, их финансовой несостоятельности, в результате чего в 2012-2013 годах в отношении этих предприятий было введено внешнее наблюдение.

7. Аудитом установлено необоснованное превышение утверждаемых ФСИН России цен на производимую сельскохозяйственными ФГУП ФСИН России

продукцию (по сравнению с региональными ценами производителей аналогичной продукции по данным Росстата) на общую сумму 3599417,6 тыс. рублей, или 19,2 % от общей суммы заключенных с этими предприятиями государственных контрактов. Это нарушает установленный статьей 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации принцип эффективности использования бюджетных средств в части необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) при закупке исправительными учреждениями ФСИН России продукции, произведенной сельскохозяйственными ФГУП.

**8.** В нарушение требований Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и постановления Правительства Российской Федерации от 17 марта 2008 года № 175 «О предоставлении преимуществ учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы и организациям инвалидов, участвующим в размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков», пункта 1 письма ФАС России от 24 октября 2011 года № АЦ/39720 производство товаров и выполнение работ по государственным контрактам, заключенным с ФГУП ФСИН России без проведения конкурсных процедур, было осуществлено этими предприятиями с привлечением сторонних субподрядных организаций, не входящих в уголовно-исполнительную систему, на общую сумму 7072714,0 тыс. рублей.

**9.** В нарушение пункта 4 статьи 18 Федерального закона от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» ФГУП «Кубанское» ФСИН России, ФГУП СУ-23 ФСИН России и ФГУП «Управление торговли ГУФСИН России по Красноярскому краю» совершили установленные данным пунктом виды сделок без согласия собственника имущества предприятий - ФСИН России, на общую сумму 116615,6 тыс. рублей.

**10.** ФСИН России не завершена работа по оформлению прав на объекты недвижимого имущества: из 52872 объектов недвижимости и 4061 земельного участка, используемых органами, учреждениями и предприятиями уголовно-исполнительной системы (согласно данных инвентаризации в рамках исполнения поручения Президента Российской Федерации от 24 апреля 2012 года № Пр-1064), на 1 января 2013 года в реестр федерального имущества внесено только 44923 объекта недвижимости (84,9 %) и 3532 земельных участка (86,9 %), право собственности Российской Федерации оформлено на 24923 объекта недвижимого имущества, право оперативного управления - на 36900 объектов (47,1 % и 69,8 % от их общего количества, соответственно), право постоянного (бессрочного) пользования оформлено на 3603 земельных участка (88,7 % от их общего числа).

### **Предложения**

- 1.** Направить представление Счетной палаты Российской Федерации директору Федеральной службы исполнения наказаний с приложением настоящего отчета.
- 2.** Направить информационное письмо Счетной палаты Российской Федерации Министру юстиции Российской Федерации.
- 3.** Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Генеральную прокуратуру Российской Федерации и Федеральную службу безопасности Российской Федерации.
- 4.** Направить отчет и краткую информацию о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**С.Н. МОВЧАН**