

## ИНФОРМАЦИЯ

о результатах контрольного мероприятия

«Проверка использования средств на бюджетные инвестиции в сфере здравоохранения в рамках государственной программы Иркутской области «Развитие здравоохранения» на 2014-2020 годы»

Реквизиты документа	Отчет № 07/13 от 20.07.2017
Руководитель контрольного мероприятия	Ризман О.М., аудитор КСП области
Основание проведения контрольного мероприятия	пункт 7 раздела IV Плана деятельности КСП области на 2017 год, распоряжение председателя КСП области от 28.03.2017 № 26-П. В План деятельности КСП области включено на основании обращения Законодательного Собрания Иркутской области от 25.10.2016 № 2830.
Цель мероприятия	осуществление контроля за законностью и эффективностью использования бюджетных средств, выделенных в 2014-2017 годах министерству строительства, дорожного хозяйства Иркутской области на бюджетные инвестиции в сфере здравоохранения.
Предмет мероприятия	средства на бюджетные инвестиции в сфере здравоохранения в рамках государственной программы Иркутской области «Развитие здравоохранения» на 2014-2020 годы.
Объект проверки	министерство строительства, дорожного хозяйства Иркутской области (далее – Министерство строительства области), областное государственное казённое учреждение «Управление капитального строительства Иркутской области» (далее – Управление капитального строительства, или ОГКУ УКС).
Исследуемый период	2014 - 2016 годы и истекший период 2017 года.
Срок проведения мероприятия	с 31.03.2017 по 03.07.2017.
Дополнительная информация	Настоящий отчет подготовлен аудитором Контрольно-счетной палаты Иркутской области Ризман О.М. в соответствии с Законом Иркутской области от 07.07.2011 №55-ОЗ «О Контрольно-счетной палате Иркутской области».

### ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

1. На осуществление бюджетных инвестиций в объекты здравоохранения в рамках подпрограммы «Повышение эффективности функционирования системы здравоохранения» государственной программы Иркутской области «Развитие здравоохранения» в 2014 году предусмотрено 668 343 тыс. рублей (9 объектов), в 2015 году - 571 025,1 тыс. рублей (6 объектов), в 2016 году - 635 638,7 тыс. рублей (7 объектов), на 2017 год – 1 510 535,1 тыс. рублей (13 объектов).

Из выделенных средств в 2014 году израсходовано 196 443,5 тыс. рублей (29 %), в 2015 году - 294 381,8 тыс. рублей (52 %), в 2016 году - 629 887,8 тыс. рублей (99 %). Средства в объеме 471 899,5 тыс. рублей в 2014 году, 276 643,3 тыс. рублей в 2015 году и 5 750,9 тыс. рублей в 2016 году не освоены.

Так, в 2014 и 2015 годах не освоены средства из федерального бюджета в объеме 256 189 тыс. рублей, предоставленные Иркутской области на строительство объекта «Центр по профилактике и борьбе со СПИДом в г. Иркутске 2 пусковой комплекс», ожидаемый результат не достигнут (согласно Госпрограмме срок ввода объекта в эксплуатацию планировался на 2016 год), что является нарушением принципа эффективности использования бюджетных средств, установленного ст. 34 БК РФ, и невыполнением бюджетных полномочий главного распорядителя бюджетных средств (министерство строительства, дорожного хозяйства Иркутской области) и получателя бюджетных средств (ОГКУ «Управление капитального строительства Иркутской области»), определенных статьями 158 и 162 БК РФ.

Неэффективные и недостаточные действия органов исполнительной власти и государственного заказчика (ОГКУ УКС) по проведению необходимых работ для строительства объекта привели к тому, что Иркутская область не использовала федеральные средства. На протяжении 3-х лет вопрос о начале строительства 2-го пускового комплекса центра так и не решен.

За проверяемый период введены в эксплуатацию 5 объектов: в 2014 году – поликлиника в ЖК «Луговое» и ЦРБ в с. Еланцы Ольхонского района, в 2015 году – больничный комплекс в п. Баяндай Баяндаевского района и поликлиника в п. Кутулик Аларского района, в 2016 году – поликлиника в п. Бохан Боханского района.

**2.** Анализ ситуации, сложившейся с передачей построенных объектов в оперативное управление медицинских организаций, показал, что с момента получения разрешения на ввод в эксплуатацию до окончательной передачи объекта и использования его по назначению проходит значительный период времени. Это приводит к неоправданному простоем готовых объектов, использованию учреждениями имущества без правовых оснований, длительному неиспользованию медицинского оборудования, истечению срока годности расходных материалов, поставляемых в комплекте с оборудованием.

Из введенных в эксплуатацию за 2014-2016 годы пяти объектов по трем из них передача имущества на дату проверки (20.06.2017) не завершена. Так, ОГБУЗ «Иркутская районная больница» не передано в оперативное управление оборудование на сумму 28 889,2 тыс. рублей (разрешение на ввод в эксплуатацию поликлиники в ЖК «Луговое» выдано 21.10.2014). Ольхонской ЦРБ не передан пожарный резервуар стоимостью 1 993 тыс. рублей (разрешение на ввод в эксплуатацию центральной районной больницы в с. Еланцы Ольхонского района выдано 30.12.2014). В связи с этим имущество, не закрепленное в установленном порядке за больницами, используется последними без правовых оснований.

**3.** Некачественное планировании бюджетных ассигнования на бюджетные инвестиции в объекты здравоохранения может привести к срыву сроков завершения их строительства и более позднему вводу объекта в эксплуатацию. Так, по детской поликлинике ОГАУЗ «Иркутская городская клиническая больница № 8» на оплату контракта по строительству объекта на 2018 год предусмотрено больше потребности на 33 483,7 тыс. рублей (с учетом увеличения 24.05.2017 цены контракта на 51 350 тыс. рублей). При этом в Госпрограмме и областном бюджете не предусмотрены средства на медицинское оборудование и мебель для оснащения данной поликлиники в объеме 345 569,9 тыс. рублей, которые планируется

приобретать в рамках другого мероприятия Госпрограммы «Укрепление материально-технической базы медицинских организаций» (ГРБС – Минздрав области).

По объекту ЦРБ в п. Бохан исходя из цены контракта на 01.01.2017, установленной в дополнительном соглашении от 15.03.2017 к контракту (1 471 413,9 тыс. рублей), остатка невыполненных работ на 01.01.2017 (581 755,6 тыс. рублей), предусмотренного в Госпрограмме и областном бюджете финансирования на 2017 и 2018 годы (соответственно 210 000 тыс. рублей и 50 200,2 тыс. рублей), с учетом дебиторской задолженности на начало 2017 года (55 427,9 тыс. рублей) недостаток средств для завершения строительства объекта составляет около 266 127,5 тыс. рублей. При этом ввод в эксплуатацию объекта Госпрограммой запланирован в 2018 году.

**4.** Работы по реконструкции детского санатория «Подснежник» ведутся ОГКУ УКС с 2006 года в нарушение ст. 51 Градостроительного кодекса РФ при отсутствии разрешения на строительство. За данным разрешением Управление капитального строительства обратилось только в октябре 2016 года и получило отказ ввиду отсутствия положительного заключения государственной экологической экспертизы проектной документации. Действия для получения заключения экологической экспертизы ОГКУ УКС не предпринимались. По обращению ОГКУ УКС министерством имущественных отношений области 15.06.2017 подано исковое заявление в Арбитражный суд Иркутской области о признании права собственности на самовольную постройку. Учитывая, что судебная практика по таким спорам неоднозначна, имеются риски признания объекта самовольной постройкой со всеми вытекающими негативными последствиями, что может привести к неэффективному расходованию бюджетных средств, потраченных на реконструкцию санатория.

**5.** Результаты проверки свидетельствуют о недостатках при организации работы и контроля со стороны министерства строительства, дорожного хозяйства Иркутской области за реализацией данного мероприятия Государственной программы:

- в нарушение ст. 79 БК РФ и постановления Правительства Иркутской области от 31.07.2015 № 374-пп на момент проверки (июнь 2017 года) министерством не приняты решения о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в следующие объекты, включенные в Госпрограмму 28.12.2016 и 14.02.2017, бюджетные ассигнования на которые предусмотрены в областном бюджете на 2017 год и плановый период по виду расходов 400 «Капитальные вложения в объекты государственной (муниципальной) собственности»: здание лечебного корпуса (стационара) на 35 коек ОГБУЗ «Катангская РБ» (140 968 тыс. рублей, в том числе 2017 год - 6 200 тыс. рублей); поликлиника на 200 посещений в п. Качуг Качугского района (175 000 тыс. рублей, в том числе 2017 год - 15 000 тыс. рублей); туберкулезное отделение ОГБУЗ «Тулунская городская больница» (15 600 тыс. рублей на 2017 год); Иркутская областная клиническая туберкулезная больница со стационаром на 600 коек (95 357,6 тыс. рублей, в том числе 2017 год - 53 462,6 тыс. рублей); филиал поликлиники ОГАУЗ «ИГКБ №1» (18 700 тыс. рублей на 2017 год); лечебный корпус № 3 ОГКУЗ «Иркутская областная психиатрическая больница № 2» в д. Сосновый Бор (51 484,1 тыс. рублей, в том числе 2017 год - 25 742,1 тыс. рублей);

- министерством, как главным распорядителем бюджетных средств, планирование расходов бюджета на бюджетные инвестиции в объекты здравоохранения в нарушение п.1 ст.158 БК РФ и Порядка планирования бюджетных ассигнований областного бюджета, утвержденного приказом Минфина области от 06.08.2012 №35н-мпр, осуществлялось без надлежащего обоснования бюджетных ассигнований. Расчеты бюджетных ассигнований на осуществление бюджетных инвестиций по форме, предусмотренной указанным Порядком (в ред. от 22.06.2015), в ходе проверки не представлены, не составлялись и в адрес Минфина области не направлялись;

- не в полной мере министерством исполняются полномочия участника Госпрограммы. Так, в нарушение п. 9 Положения о порядке принятия решений о разработке государственных программ Иркутской области и их формировании и реализации, утвержденного постановлением Правительства Иркутской области от 26.07.2013 №282-пп, представляемые ответственному исполнителю (Минздрав области) отчеты о реализации Мероприятия содержат неполную информацию, многие графы не заполнены, оценка эффективности реализации Мероприятия не проводится.

**6.** При проверке ОГКУ «Управление капитального строительства Иркутской области» установлены многочисленные нарушения и недостатки, свидетельствующие о его неэффективной работе, как государственного заказчика по строительству (реконструкции) объектов здравоохранения, в частности:

- в нарушение ст. 17 Закона Иркутской области от 21.12.2016 № 121-ОЗ «Об областном бюджете на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов» в установленный срок (следовало до 10 апреля 2017 года) не определены подрядчики (исполнители) по 4 объектам, лимиты по которым доведены 01.01.2017. В частности, не заключены контракты на реконструкцию областного детского санатория «Подснежник» в г. Иркутске» (17 041 тыс. рублей), строительство здания лечебного корпуса (стационара) на 35 коек МБУЗ «Катангская ЦРБ (6 200 тыс. рублей) и поликлиники на 200 посещений в п. Качуг (15 000 тыс. рублей). На реконструкцию здания административного корпуса в п. Мегет контракт заключен лишь 26.06.2017 на сумму 75 248 тыс. рублей (лимиты - 81 791,3 тыс. рублей). Одной из причин ОГКУ УКС указывает некорректную работу региональной информационной системы Иркутской области в сфере закупок. Однако допущенное нарушение срока более чем на три месяца несоразмерно задержке, обусловленной техническими проблемами в начале года в работе информационной системы. При данных обстоятельствах имеется риск неполного освоения бюджетных средств;

- в нарушение ч. 4 ст. 52 Градостроительного кодекса РФ, Правил проведения консервации объекта капитального строительства, утвержденных постановлением Правительства РФ от 30.09.2011 № 802, не обеспечивалась консервация объектов, работы по строительству (реконструкции) которых не осуществлялись шесть месяцев и более. Так, было приостановлено и в течение 2015 года не осуществлялось строительство объекта «Центральная районная больница на 155 коек с поликлиникой в п. Бохан». Реконструкция санатория «Подснежник» не проводилась в течение 2014 года и 9 месяцев 2015 года, с мая 2016 года работы вновь приостановлены. Результаты осмотра подтверждают необходимость консервации таких объектов с целью их сохранности. Обращения в адрес

министерства строительства, дорожного хозяйства Иркутской области о планировании средств на эти цели ОГКУ УКС не представлены;

- строительство детской поликлиники ОГАУЗ «Иркутская городская клиническая больница № 8» осуществлялось на момент проверки без оформленных в установленном порядке документов (разрешение на строительство от 06.03.2013 выдано МАУЗ «Городская клиническая больница № 8», правоустанавливающие документы на земельный участок у ОГКУ УКС отсутствуют). По этому же объекту в нарушение условий контракта от 28.07.2015 с ООО «БайкалРегионСтрой» в 2015 году выплачен аванс в большем на 11 893,7 тыс. рублей размере (41 287,4 тыс. рублей вместо 29 393,67 тыс. рублей, следовало 30% от лимитов бюджетных обязательств 2015 года). В нарушение графика погашения аванса на 01.05.2017 аванс в размере 14 000 тыс. рублей не удержан, что свидетельствует о необоснованном авансировании подрядчика и ненадлежащем контроле ОГКУ УКС за исполнением контракта;

- допускалась необоснованная оплата подрядчикам расходов за временные здания и сооружения, проверку достоверности сметной стоимости, непредвиденных расходов, средства в сумме 18 445,1 тыс. рублей израсходованы с нарушением принципа эффективности использования бюджетных средств (ст. 34 БК РФ);

- выявлен факт нецелевого использования средств в объеме 609,6 тыс. рублей, направленных ОГКУ УКС в 2016 году на оплату коммунальных услуг (электроэнергия) по объекту «ЦРБ на 155 коек с поликлиникой на 200 посещений в смену в п. Бохан Боханского района», тогда как содержание объекта до момента ввода его в эксплуатацию является обязанностью подрядчика. По рекомендации КСП области указанные средства взысканы с подрядчика и перечислены в доход областного бюджета;

- при исполнении контрактов подрядчиками нарушались сроки выполнения работ. Претензионно-исковая работа проводилась на неудовлетворительном уровне. Штрафные санкции к подрядчикам в большинстве случаев не предъявлялись. Направленные подрядчикам требования последними не исполнены. Дальнейшие действия по взысканию неустоек, включая направление исковых заявлений в суд, заказчиком не предпринимались;

- установлены факты необоснованного дробления закупок и заключения нескольких договоров в один и тот же день с одним и тем же подрядчиком или исполнителем на выполнение одних и тех же видов работ по одному объекту, что содержит признаки преднамеренного ухода от проведения конкурентных процедур в нарушение ст. 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» и ч. 2 ст. 8 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ. Так, для проведения изыскательских работ по обследованию строительных конструкций детского санатория «Подснежник» заключено 6 договоров от 26.12.2016 с ООО «ВестЛайн» стоимостью до ста тысяч рублей на общую сумму 539,9 тыс. рублей. Акты сдачи-приемки работ по данным договорам датированы также 26.12.2016, что свидетельствует о выполнении работ до заключения договоров. Результатом выполненных работ по всем 6 договорам является общий отчет по изыскательским работам, составленный в декабре 2016 года;

- в нарушение условий контрактов допускались факты необоснованного подписания и оплаты актов приемки выполненных работ до факта поставки и выполнения работ;

- имели место нарушения правил ведения бухгалтерского учета. Не проводилась инвентаризация незавершенных строительством объектов перед составлением годовой бухгалтерской отчетности в 2014-2016 годах. В нарушение п. 45 Инструкции, утвержденной приказом Минфина России от 01.12.2010 № 157н, лифты учитываются в бухгалтерском учете и передаются не в составе здания, а как отдельные инвентарные объекты. Введенные в эксплуатацию объекты не переводятся в основные средства и продолжают учитываться в составе незавершенного строительства, что не соответствует нормам п.34 Инструкции, утвержденной приказом Минфина РФ от 06.12.2010 № 162н;

- как следует из распоряжений министерства имущественных отношений Иркутской области о передаче построенных и введенных в эксплуатацию объектов учреждениям здравоохранения, имущество изымается из оперативного управления ОГКУ УКС. Между тем такое право у ОГКУ УКС отсутствует, поскольку государственная регистрация права оперативного управления на построенные объекты ОГКУ УКС не проводится;

- по ряду объектов отсутствуют общий журнал работ (форма № КС-6) и журнал учета выполненных работ (форма № КС-6а), на основании которых составляются акты приемки выполненных работ;

- в нарушение ч. 5 ст. 52 Градостроительного кодекса РФ при осуществлении реконструкции детского санатория «Подснежник» государственный строительный надзор не осуществлялся, извещение о начале работ с приложением необходимых документов в уполномоченный орган ОГКУ УКС не направляло.

**7.** Низкий уровень взаимодействия областных ведомств (Минздрав области, Минстрой области, Минимущества области) и других заинтересованных организаций, участвующих в Мероприятии по строительству (реконструкции) объектов здравоохранения, приводит к затягиванию процедур по выделению земельных участков и оформлению необходимой документации, длительным срокам передачи построенных объектов медицинским организациям, удорожанию стоимости строительства, неосвоению бюджетных средств и проч.

Не урегулирован вопрос по составлению медико-технического задания. Согласно п. 4.3 «Свода правил СП 158.13330.2014 Здания и помещения медицинских организаций. Правила проектирования», утвержденного приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 18.02.2014 №58/пр, составление медико-технического задания является обязанностью заказчика (ОГКУ УКС). Между тем, как показали результаты проверки, медико-технические задания на проектирование новых и реконструкцию существующих зданий составлялись учреждениями здравоохранения совместно с Минздравом области.

**8.** В 2013-2014 годах по ряду объектов (ЦРБ в п. Кутулик, ЦРБ в п. Бохан) проведена корректировка проектно-сметной документации, в том числе значительно расширен перечень медицинского и иного оборудования в соответствии с действующими порядками оказания медицинской помощи. В

результате существенно увеличена сметная стоимость объектов и, соответственно, цена контрактов, заключенных в 2006 году на строительство данных объектов. Так, по ЦРБ в п. Бохан цена контракта в 2014 году выросла до 1 223 036,1 тыс. рублей, по ЦРБ в п. Кутулик – до 1 227 502,1 тыс. рублей.

Согласно требованиям законодательства в сфере государственных закупок, в частности, ч.1 ст. 95 Федерального закона № 44-ФЗ, изменение существенных условий контракта в части увеличения цены допускается в случае увеличения предусмотренных контрактом количества товара, объема работы или услуги не более чем на десять процентов. В нарушение этого Управлением капитального строительства за счет включения дополнительных работ и оборудования увеличена цена контрактов, к примеру, по ЦРБ в п. Бохан дополнительным соглашением от 10.12.2014 увеличены расходы на завершение строительства на 595 507,7 тыс. рублей (в ценах 4 квартала 2011 года), в том числе оборудование – 274 718 тыс. рублей. В 2016 году цена контракта вновь увеличена за счет корректировки проектно-сметной документации. С учетом корректировок 2013 и 2016 годов цена контракта в ценах 4 квартала 2016 года составила 1 471 413,9 тыс. рублей, в том числе дополнительные работы и оборудование – 882 437 тыс. рублей, из них оборудование - 429 552 тыс. рублей.

Произведенное заказчиком увеличение цены контрактов за счет включения дополнительных наименований медицинского оборудования и мебели не отвечало принципу эффективности использования бюджетных средств (ст. 34 БК РФ). Закупку оборудования следовало осуществить в соответствии с требованиями Федерального закона № 44-ФЗ путем проведения конкурентных процедур.

Поставка медицинского оборудования в рамках контракта на строительство объекта неэффективна и приводит к неоправданному повышению расходов областного бюджета. Так, сравнительный анализ стоимости оборудования, поставленного в рамках контрактов на строительство объектов здравоохранения (в п. Бохан, п. Баяндай, п. Кутулик, всего на сумму 324 635,4 тыс. рублей) с ценами потенциальных поставщиков (прайс-листы), выявил значительный разброс цен одного и того же наименования оборудования, что свидетельствует о необходимости проведения закупки оборудования путем конкурентных процедур. Исходя из сложившегося в 2016 году процента снижения цены (21,5 %) по торгам на приобретение медицинского оборудования, проведенным Минздравом области, экономия по закупкам оборудования на торгах могла бы составить порядка 70 млн. рублей.

**9.** Указанные в годовых отчетах Минздрава области о реализации государственной программы за 2015 и 2016 годы достигнутые значения целевого показателя «Динамика вводимых мест (коек) в медицинских организациях Иркутской области», равные плановым значениям соответственно 9% и 11%, являются недостоверными. Фактические значения составили в 2015 году – 7,3 %, в 2016 году – 0 %. Ожидаемый результат от реализации Мероприятия не достигнут.

**10.** Всего по результатам контрольного мероприятия выявлено нарушений на сумму 622 059,6 тыс. рублей (справка о выявленных нарушениях прилагается).

## РЕКОМЕНДАЦИИ

В целях повышения эффективности использования бюджетных средств, предусмотренных на строительство (реконструкцию) объектов здравоохранения, Контрольно-счетная палата Иркутской области **рекомендует** Правительству Иркутской области, заинтересованным министерствам Иркутской области, ОГКУ «Управление капитального строительства Иркутской области»:

1. Проанализировать результаты контрольного мероприятия, принять меры по устранению выявленных нарушений и недостатков, а также исключению подобных фактов в дальнейшем.

2. Урегулировать механизм подготовки медико-технического задания, определив зоны ответственности всех заинтересованных сторон.

3. Повысить качество планирования бюджетных ассигнования на строительство объектов здравоохранения. Для своевременного ввода в эксплуатацию построенных объектов, получения лицензии и открытия для оказания медицинской помощи населению предусмотреть необходимые средства на закупку медицинского оборудования и мебели.

4. В целях устранения правовой неопределенности рассмотреть вопрос о возможности внесения соответствующих изменений в постановление Правительства Иркутской области от 07.05.2013 № 179-пп «Об утверждении Положения об определении формы, порядка подготовки и рассмотрения предложений о закреплении имущества, находящегося в государственной собственности Иркутской области, за государственными унитарными предприятиями Иркутской области, государственными учреждениями Иркутской области», либо принять отдельный правовой акт об установлении порядка закрепления имущества завершенных строительством объектов, что позволит значительно сократить время оформления правоустанавливающих документов на объекты и их передачу в оперативное управление учреждений. Проверка показала, что на сроки передачи построенных объектов в пользование учреждений здравоохранения отчасти влияет неурегулированность взаимодействия между собой участвующих в процессе передачи ведомств и учреждений, поскольку постановлением Правительства Иркутской области от 07.05.2013 № 179-пп не определен порядок передачи имущества завершенных строительством объектов в оперативное управление учреждений, для которых они строились.

5. ОГКУ «Управление капитального строительства Иркутской области» привести бухгалтерский учет капитальных вложений в соответствие с требованиями действующего законодательства.

6. Уменьшить на 6 543,4 тыс. рублей объем бюджетных ассигнований 2017 года, предусмотренный на реконструкцию здания административного корпуса в п. Мегет под Мегетское поликлиническое отделение, в связи с полученной экономией по результатам аукциона и заключением контракта от 26.06.2017 по цене 75 248 тыс. рублей.

7. О принятых мерах проинформировать Контрольно-счетную палату Иркутской области в срок до 10.09.2017.