



КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА ЗАБАЙКАЛЬСКОГО КРАЯ

Ленинградская ул., д.15 а, Чита, 672000
Тел./факс (3022) 26-62-32, info@kspzab.ru
ОКПО 88153208, ОГРН 1097536004213, ИНН/КПП 7536102529/753601001

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по результатам экспертно-аналитического мероприятия

25 декабря 2024 года

№ 10-24/КФ-АЗ-КСП

Наименование (тема) мероприятия: «Анализ использования средств бюджета Забайкальского края, выделенных на строительство объектов культуры».

Исследуемый период: 2019 - 2023 годы, 10 месяцев 2024 года.

Основание для проведения мероприятия: п. 2.24 Плана контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Контрольно-счетной палаты Забайкальского края на 2024 год.

Реквизиты поручения на проведение мероприятия: от 24 октября 2024 года № 6-з.

Должностные лица Контрольно-счетной палаты Забайкальского края, принимавшие участие в проведении мероприятия: главный инспектор инспекторского отдела Хан С.Ю., ведущий инспектор инспекторского отдела Рязанцева О.А.

Объект экспертно-аналитического мероприятия: Министерство культуры Забайкальского края (далее – Министерство)

Срок проведения мероприятия: с 24 октября 2024 года по 25 декабря 2024 года.

Форма проведения мероприятия: камеральная.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено следующее.

Цель 1: Оценить реализацию программных мероприятий по строительству объектов в сфере культуры.

1.1 Анализ программных показателей по строительству объектов культуры в Забайкальском крае.

Работа системного характера в сфере культуры началась с 2014 года, когда Президентом РФ были утверждены Основы государственной

культурной политики¹, целями которой определено, в том числе сохранение исторического и культурного наследия, обеспечение доступа граждан к знаниям, информации, культурным ценностям².

С 2019 года началась реализация национального проекта (НП) «Культура», в структуру которой вошли три федеральных проекта, включая федеральный проект «Обеспечение качественного нового уровня развития инфраструктуры культуры» (ФП «Культурная среда»), содержащий мероприятия по созданию или реконструкции культурно-досуговых организаций клубного типа на территориях сельских поселений, развитие муниципальных библиотек.

Постановлением Правительства Забайкальского края от 24 апреля 2014 года № 236 утверждена государственная программа Забайкальского края «Развитие культуры в Забайкальском крае» (далее – госпрограмма), в рамках которой утвержден региональный проект, коррелирующий с ФП «Культурная среда».

В целях реализации регионального проекта Минкультом России и Министерством заключены Соглашения, в т. ч. Соглашение о реализации регионального проекта «Обеспечение качественно нового уровня развития инфраструктуры культуры («Культурная среда»)» на территории Забайкальского края от 25 января 2019 года. Предметом Соглашения является организация взаимодействия Сторон при реализации регионального проекта «Культурная среда» (РП) и осуществления мониторинга его реализации по достижению целей, показателей и результатов федерального проекта в части мероприятий, реализуемых в Забайкальском крае и (или) муниципальных образованиях, расположенных на территории края.

Указанным Соглашением установлены значения показателей РП, соответствующие значениям ФП «Культурная среда»:

Таблица 1

наименование показателя регионального	Базовое значение		Значения показателей по годам реализации проекта					
	знач	дата	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Количество созданных (реконстр-х) и капитально отремонтированных объектов организаций культуры, ед.	5	январь.18	15	17	18	19	20	21
Количество организаций культуры, получивших современное оборудов., ед.	6	январь.18	13	25	28	37	40	49

Расчет показателей ФП «Культурная среда»³ производился только по указанным в таблице выше основным показателям.

¹ Указ Президента России от 24 декабря 2014 года № 808

² в соответствии со статьей 3 Основ законодательства Российской Федерации о культуре, утв. ВС РФ от 9 октября 1992 года № 3612-1, культурные ценности – нравственные и эстетические идеалы, нормы и образцы поведения, языки, диалекты и говоры, национальные традиции и обычаи, исторические топонимы, фольклор, художественные промыслы и ремесла, произведения искусства, результаты и методы научных исследований культурной деятельности, имеющие историко-культурную значимость здания, сооружения, предметы и технологии, уникальные в историко-культурном отношении территории и объекты

³ в редакции распоряжения Министерства культуры России от 19.04.2019 № Р-655

Базовым периодом оценки основного показателя являлся 2018 год, а базовое значение показателя сформировано на основании совокупных данных за 2017 год по количеству организаций культуры, построенных, реконструированных и отремонтированных в 2017 году.

В связи с изменением подходов по достижению национальных целей, установленных Указами Президента России⁴, в анализируемом периоде менялись как задачи, так и показатели НП «Культура».

В 2021 году в паспорт ФП «Культурная среда» включены общественно значимые результаты (ОЗР) — итог деятельности, направленный на достижение значимых изменений в социально-экономической жизни общества. Соответствующие изменения внесены в показатели РП.

Также внесены изменения в методику расчета показателей. Согласно изменениям, для определения базового значения показателя «Количество созданных (реконструированных) и капитально отремонтированных объектов организаций культуры (единиц) (нарастающим итогом)» ФП «Культурная среда», учитывалось его достижение за период реализации НП «Культура» (2019 - 2020 годы) и за период финансирования из федерального бюджета мероприятий в сфере культуры в рамках реализации ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 - 2017 годы и на период до 2020 года» и госпрограммы РФ «Развитие культуры».

В связи с изменением даты базовых значений показателей увеличены значения показателей по годам реализации РП⁵.

Таблица 2

наименование показателя	Значения показателей по годам реализации						
	Баз. знач.	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Количество созданных (реконструированных) и капитально отремонтированных объектов орг. культуры, ед.	46	17	30	66	90	102	117
Количество организаций культуры, получивших современное оборудование, ед.	19	11	25	24	39	40	48

Дата расчета базового значения - 2020 год

Учитывая изменения расчета показателя (с 2018 года на 2020 год, а также включение в состав учитываемых объектов детских школ искусств), общее количество отремонтированных объектов составило 46 единиц, отремонтированных в базовом периоде 2018-2020 годов (25 КДУ+21 ДШИ).

В результате плановый показатель «Количество созданных (реконструированных) и капитально отремонтированных объектов организаций культуры», установленный доп. соглашением, **занижен на 1 единицу** поскольку в составе не учтен капитальный ремонт СДК с. Олинск – мероприятие, реализуемое в рамках ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 - 2017 годы и на период до 2020 года».

⁴ от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»

⁵ дополнительное соглашение от 28 февраля 2022 года № 054-2019-А10079-1/9

Исходя из анализа заключенных доп. соглашений, значения показателей по РП увеличились по сравнению с первоначальными значениями.

На момент проведения настоящего экспертно-аналитического мероприятия (ЭАМ) установлены следующие цели и показатели:

Таблица 3

РП «Культурная среда»								
Показатели	Баз. знач.	Период, год						
		2018*	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>ОЗР - Граждане получают дополнительные возможности для творческого развития и самореализации в современных учреждениях культуры, а также более широкий доступ к культурным ценностям</i>								
Количество созданных (реконструированных) и капитально отремонтированных объектов орг. культ., ед.	46	0	17	30	43	87	102	113
Количество организаций культуры, получивших совр. оборудование, ед.	19	0	11	25	28	39	42	56

* значения показателей в соответствии с паспортом РП

Дата расчета базового значения – 2020 год

При анализе показателей РП «Культурная среда» выявлены несоответствия значений конечных результатов, установленных в паспорте проекта, размещенного в системе «Электронный бюджет» и в госпрограмме (приложение 1)⁶, в том числе в 2023 году:

- количество созданных и отремонтированных объектов по данным РП должно составить 100 ед., при этом госпрограммой предусмотрено - 79 ед., **отклонение - 21 единицы;**

- количество организаций культуры, получивших оборудование, согласно госпрограмме, составляет 42 ед. (нарастающим итогом), что соответствует РП, но **в разрезе годов реализации имеет расхождения.**

Таким образом, значения показателей госпрограммы в 2023 году не приведены в соответствие со значениями показателей РП, корректируемых доп. соглашениями Минкультотом России.

Показатели на 2024 год в Государственной программе сформированы в системе «Электронный бюджет», в соответствии с требованиями Порядка разработки, формирования, реализации, мониторинга и проведения оценки эффективности государственных программ Забайкальского края, утвержденного Постановлением Правительства Забайкальского края от 30 декабря 2013 года № 600. Согласно данным, размещенным в системе «Электронный бюджет», значение показателя «Количество созданных (реконструированных) и капитально отремонтированных объектов организаций культуры» на 2024 год установлено в размере 113 единиц, РП установлено значение 116 единиц, т.е. значения показателей госпрограммы в системе «Электронный бюджет» не приведены в соответствие с данными РП «Культурная среда».

⁶ в редакции от 13 октября 2023 года

В ходе реализации целей и задач показатели НП «Культура» и, соответственно, показатели РП менялись, что свидетельствует об **отсутствии их преемственности**.

Следует отметить, что госпрограмма не отражает полное количество построенных и капитально отремонтированных объектов, поскольку часть объектов культуры создана за счет реализации мероприятий Плана ЦЭР (преимущественно модульные здания, которые не являются объектом капитального строительства), другая часть – в рамках НП «Культура», а остальная часть – в рамках мероприятий госпрограммы «Комплексное развитие сельских территорий» (ГП «КРСТ»).

Указанное свидетельствует об **отсутствии на региональном уровне единого документа**, объединяющего реализуемые в крае мероприятия и результаты по созданию, ремонту и оснащению объектов культуры, включая модульные конструкции, и характеризующую складывающуюся ситуацию в сфере культуры.

Согласно отчетам, размещенным в информационной системе «Электронный бюджет», все установленные целевые показатели региональных проектов в сфере культуры в 2019 - 2023 годах⁷ достигнуты. Вместе с тем, в 2023 году по РП «Культурная среда» не достигнут показатель выполнения работ по реконструкции ГУК «Забайкальский государственный театр кукол «Тридевятое царство». КСП в своем заключении⁸ отмечала наличие значительных рисков неисполнения в срок обязательств по объекту.

1.2 Анализ расходов на строительство объектов культуры и отдельных вопросов закупочной деятельности.

1.2.1 За 5 лет (2019-2023 годы) бюджетные средства на строительство (реконструкцию) в крае объектов культуры выделялись в рамках следующих мероприятий (в млн. рублей):

Таблица 4

Период	Источник финансирования			Объекты
	План ЦЭР	ГП «КРСТ»	РП «Культурная среда»	
2019	20,0			Проектная документация СДК с.Цаган-Челутай (8,6), привязка проекта (11,4)
2020	179,9			Строительство 3 СДК: с.Цаган-Челутай (28,1), с.Ушарбай (68,4), с.Линево озеро (83,4)
2021				-
2022		67,5	242,6	Строительство СДК пгт.Аксеново-Зиловское (67,5) и реконструкция Забайкальского государственного театра кукол «Тридевятое царство» (242,6)
2023		51,5	218,5	Строительство СДК пгт.Аксеново-Зиловское (51,5) и реконструкция Забайкальского государственного театра кукол «Тридевятое царство» (218,5)
2024			442,1	Реконструкция Забайкальского государственного театра кукол «Тридевятое царство»
ИТОГО	199,7	119,0	903,2	

⁷ статданные за 2024 отсутствуют

⁸ от 1 сентября 2024 года № 05-24/КФ-АЗ-КСП

В 2019 году расходы на проектно-сметную документацию СДК с. Цаган-Челутай в рамках реализации мероприятий Плана ЦЭР составили 8 595,6 тыс. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета в сумме 8 410,6 тыс. рублей, краевого бюджета – 185,0 тыс. рублей, расходы на привязку проекта сложились в сумме 11 382,1 тыс. рублей за счет средств краевого бюджета.

В 2020 году расходы на строительство 3 культурно досуговых учреждений (мероприятия Плана ЦЭР) составили 179 938,2 тыс. рублей, из них за счет средств федерального бюджета – 178 019,8 тыс. рублей, краевого бюджета – 1 918,4 тыс. рублей.

В 2022 - 2023 годах в рамках ГП «КРСТ» расходы на строительство культурно-досугового учреждения в пгт. Аксеново-Зилово сложились в общей сумме 119 023,3 тыс. рублей, из них за счет средств федерального бюджета – 115 476,2 тыс. рублей, за счет краевого бюджета – 3 547,1 тыс. рублей.

В целом анализируемом периоде **расходные обязательства**, принятые в связи со строительством сельских культурно-досуговых учреждений, **исполнены в полном объеме**. Кредиторская и дебиторская задолженности отсутствуют.

1.2.2 В 2019 году ГКУ «Служба единого заказчика» Забайкальского края (далее - ГКУ «СЕЗ») заключен гос. контракт от 5 июня 2019 года на строительство сельского культурно-досугового учреждения в с. Цаган-Челутай на сумму 35 524,5 тыс. рублей, со сроком - до 1 ноября 2020 года.

Фактически контракт исполнен в апреле 2021 года, т.е. спустя полгода после установленного срока. В результате ожидаемые новогодние и другие мероприятия были проведены не в новом благоустроенном здании, а в приспособленных помещениях, что повлияло на качество оказываемых услуг.

ГКУ «СЕЗ» проведена претензионная работа в связи с неисполнением обязательств подрядчиком, сведения об оплаченных штрафах и неустойках в ЕИС отсутствует. Данный факт свидетельствует о признаках ненадлежащего исполнения Заказчиком обязанностей по взысканию начисленных штрафных санкций.

Проект здания в с. Цаган-Челутай стал типовым⁹ и был применен в 2020 году для возведения в крае новых объектов культуры.

Кроме того, в 2019 году ГКУ «СЭЗ» заключен гос. контракт на разработку проектно-сметной документации объектов: «Дом культуры в с. Линёво Озеро Хилокского района», «Дом культуры в с. Нерчинский Завод», «Дом культуры в с. Смоленка Читинского района» на общую сумму 11 382,1 тыс. рублей. Контракт исполнен в полном объеме.

Указанные объекты были включены в мероприятия Плана ЦЭР, утверждены лимиты бюджетных ассигнований. В результате резкого увеличения сметной стоимости строительства, выделенных лимитов оказалось недостаточно для строительства домов культуры в с. Смоленка и в с. Нерчинский Завод в связи с чем принято решение приобрести

⁹ получено положительное заключение госэкспертизы

быстровозводимые конструкции для возведения модульных домов культуры. Таким образом, бюджетные средства в общей сумме 7 595,8 тыс. рублей на разработку проектно-сметной документации домов культуры в с. Смоленка и в с. Нерчинский Завод использованы без достижения ожидаемого результата.

В 2020 году ГКУ «СЕЗ» заключены гос. контракты на строительство:

- «Сельского культурно-досугового центра в с. Ушарбай Могойтуйского района Забайкальского края» от 21 апреля 2020 года на сумму 68 000,0 тыс. рублей;

- «Дома культуры в с. Линёво Озеро Хилокского района» от 21 апреля 2020 года на сумму 82 374,8 тыс. рублей.

Оба контракта исполнены своевременно, объекты введены в эксплуатацию в 2020 году.

Вместе с тем, с начала ввода объекта культуры в с. Линево Озеро в эксплуатацию и до настоящего времени не устранён ряд недостатков, допущенных при строительстве (неровности и провалы тротуарной плитки по всей площади, разрушение и смещение бордюров, локальное повреждение наружной гидроизоляции, осыпание оштукатуренного фасада после намкания и др.). Кроме того, отдельные работы (устранение просветов и ремонт примыкания к вентиляционным шахтам в местах протечек) выполнены подрядчиком ненадлежащим образом.

На основании обращений учреждения культуры и администрации муниципального района «Хилокский район» ГКУ «СЕЗ» составляло акты по выявленным дефектам и направляло подрядчику (ООО «К») для исполнения гарантийных обязательств.

Учитывая, что в настоящее время **гарантийный срок** (3 года с даты получения разрешения на ввод объекта в эксплуатацию) **истек**, Заказчиком принято решение об обращении в Арбитражный суд Забайкальского края¹⁰ с иском о принуждении подрядчика к исполнению контрактных, гарантийных обязательств в судебном порядке.

В 2022 году ГКУ «СЕЗ» заключен гос. контракт на выполнение работ по строительству «Сельского дома культуры в пгт. Аксеново-Зиловское» от 23 марта 2022 года на сумму 114 900,7 тыс. рублей.

Согласно Акту о приемке выполненных работ от 22 декабря 2023 года, строительство завершено в декабре 2023 года. Акт выполненных работ подписан представителями ГКУ «СЕЗ». По информации администрации ГП «Аксеново-Зиловское», в ходе передачи имущества на баланс поселения были выявлены недостатки, изложенные в дефектном акте от 29 сентября 2024 года. Право собственности объектом передано администрации поселения только 19 ноября 2024 года – после устранения выявленных дефектов. Фактическое открытие дома культуры состоялось 20 декабря 2024 года.

Таким образом, в связи с **недобросовестной приемкой Заказчиком выполненных работ**, здание не использовалось по назначению в течение года.

¹⁰ определение о приеме в рассмотрение искового заявления Арбитражным судом Забайкальского края по делу от 19 декабря 2024 года № А78-13345/2024.

Кроме того, при эксплуатации здания выявление недостатков, допущенных при строительстве, также свидетельствует о некачественной работе Заказчика при приемке работ.

1.3 Анализ деятельности построенных СДК.

За период с 2019 по 2024 год в крае построено 4 новых культурно-досуговых учреждения на 3 сельских территориях и в 1 поселке городского типа.

Информация о численности жителей населенных пунктов, включая молодежь и учащихся, где созданы новые объекты культуры, о численности работников в них представлена в таблице

Таблица 5

Наименование	Цаган-Челутай	Ушарбай	Линево-Озеро	Аксеново-Зиловское
Дата открытия	23.02.2021	23.02.2021	03.05.2021	20.12.2024
Количество жителей всего, в т.ч.:	1098	769	1902	2 685
- учащихся	133	65	436	326
- молодежи	300	140	502	754
Численность работников СДК всего, в т.ч.:	10	7	3	10*
- основного персонала	7	4	3	5

*по данным руководителя СДК

Потребность в строительстве была обусловлена тем, что организации культуры размещались в старых и аварийных зданиях (с. Цаган-Челутай, с. Ушарбай) или в приспособленных помещениях (с. Линево-Озеро, пгт. Аксеново-Зиловское).

Как указано выше, проект для строительства сельских культурно-досуговых учреждений типовой. Согласно проекту, новые объекты культуры включают зрительный зал со сценой на 150 мест, фойе-холл, раздевалку, библиотеку, примерные, комнату реквизитов, методкабинет, операторскую, кабинеты директора и бухгалтерии, санитарные комнаты, в том числе для людей с ограниченными возможностями. Проектом предусмотрено оснащение специализированным оборудованием для инвалидов и доступность для лиц с нарушениями опорно-двигательного аппарата. Входы в здания оборудованы в соответствии с требованиями по обеспечению доступной среды для маломобильных граждан, для лиц с нарушениями слуха размещена визуальная информация об учреждении культуры.

Необходимо отметить, что в зрительном зале на 150 мест устроен горизонтальный пол. Вместе с тем, культработники, ссылаясь на обращения зрителей, указывают, что кресла, расположенные на одном уровне, ограничивают условия видимости с удаленных от сцены зрительных мест и не дают комфортности и полноты восприятия.

Во всех новых объектах культуры установлено новое светозвуковое оборудование, кресла, мебель, оргтехника, оснащены музыкальными инструментами.

Строительство культурно-досуговых учреждений позволило расширить спектр предоставляемых услуг за счет их multifunctionality. В

результате появились новые клубные формирования, активизировалась работа кружков и студий, концертная деятельность, работа по патриотическому воспитанию детей и молодежи.

Согласно статданным (форма № 7-НК «Сведения об организации культурно-досугового типа»), в 2023 году по сравнению с 2019 годом количество посещений культурно-массовых мероприятий жителями сел Цаган-Челутай и Ушарбай увеличилось в 1,1 раза, Линево Озеро - в 2,3 раза.

В анализируемом периоде (2019-2024 годы) доля посещений культурно-массовых мероприятий детьми (до 14 лет) и молодежью снизилась на 4,9 п.п. (с 52,9 % до 48 %). При этом охват детской аудитории и молодежи клубными формированиями увеличился на 5,0 п.п. (с 57,7 % до 62,7 %). Всего количество клубных формирований увеличилось с 35 до 38 единиц, количество их участников увеличилось в 1,1 раза.

Таким образом, в населенных пунктах, где построены новые объекты культуры, отвечающие современным требованиям технической оснащенности, **созданы благоприятные условия для культурного досуга и отдыха разных категорий населения.**

В приложении № 1 к Заключению проанализировано соотношение основных показателей работы новых СДК в 2023 году к значениям 2019 года.

1.4. Оценка достоверности формирования отчетных и статистических данных о деятельности учреждений культуры в крае.

В ходе ранее проведенных КСП Забайкальского края проверок достоверности представления в Министерство отчетов о реализации мероприятий РП «Культурная среда», отдельных мероприятий Плана ЦЭР и ГП «КРСТ» нарушений не выявлено.

В ходе ЭАМ проанализированы отдельные формы статистического наблюдения (например, «Сведения об организации культурно-досугового типа» (ф. 7-НК)) и установлено, что отдельными сельскими КДУ проводилось свыше 400 мероприятий в год, или в расчете на 1 календарный день приходилось более 1 мероприятия. При этом численность основных работников в данных учреждениях была незначительна, например, в с. Хушенга Хилокского района - 4 человека (607 мероприятий), в с. Верхний Ульхун Кыринского района - 5 человек (530 мероприятий), Александровский Завод - 11 человек (453).

Согласно пояснениям специалистов Министерства, в рамках одного мероприятия одновременно могут проводиться иные мероприятия (например, перед концертом проводится выставка картин) за счет чего увеличиваются показатели. Однако, проведение культурно-массовых мероприятий, к которым относятся праздники, фестивали, концерты, выставки, ярмарки, шествия, народные гуляния, спортивно-оздоровительные мероприятия, театрализованные представления, благотворительные акции, спектакли¹¹ и

¹¹ распоряжение Министерства культуры РФ от 18 сентября 2009 года № р-6.

многие другие, требуют подготовки как в творческом плане (идея, сценарий и т.д.), так и материально-техническом оснащении (площадка, костюмы, оформление и т.д.), т.е. значительных затрат как временных, так и материальных.

Следует отметить, что методики по заполнению данных статистической отчетности не содержат информации о том, каким образом проводится подсчет посещений в случаях совмещения различных культурных мероприятий (одновременного проведения нескольких мероприятий на одной площадке). Указанное обстоятельство могло оказать влияние на искажение данных статистической отчетности.

По статданным количество жителей сельских и городских поселений в крае снижается, также уменьшается количество работников культуры. За последние 5 лет численность основного состава работников культуры сократилась на 5,2%, или на 87 человек (с 1673 до 1586 ед.).

Сведения о деятельности отдельных КДУ в 2023 году представлены в таблице:

Таблица 6

Наименование	1	2	3	4	5
1. Количество культурно-массовых мероприятий в год, ед.	3278	626	607	530	452
2. Среднее количество мероприятий, проведенных в один календарный день, ед.	9	1,7	1,7	1,5	1,2
3. Количество посещений, чел.	91378	9621	12462	27257	29496
4. Количество постоянных жителей, (чел.)	3025	707	1418	746	1896
5. Среднее количество мероприятий, посещенных одним жителем в год, (в ед.)	30,2	13,6	8,8	36,5	15,5
6. Численность работников культуры, (чел.)	12	1	4	5	11

1 - МБУК «Районный межпоселенческий социально-культурный центр» с. Нижний Цасучей

2 - СДК СП «Цаган - Олуйское»

3 - МБУК «Центр культуры, досуга и информации «Гармония» СП «Хушенгинское»

4 - КДЦ «Казачество» Кыринского района (с. Верхний Ульхун)

5 - МБУК «Центральный дом культуры» с. Александровский Завод

По данным стат. отчетности (№ 7-НК «Сведения об организации культурно-досугового типа»), в 2022 году МБУК «Районный межпоселенческий социально-культурный центр» с. Нижний Цасучей проведено 3 278 культурно-массовых мероприятий, или 8,9 мероприятий в день, из них 41 платных. Количество посещений составило 91 378 человека, в т.ч. 3 493 человек на платной основе. Численность населения с. Нижний Цасучей составляет 3 025 человек, численность работников культурного центра - 12 человек. В среднем, за год житель данного села посетил мероприятия свыше 30 раз.

Также СДК СП «Цаган - Олуйское» Борзинского района, в течение года проведено 626 культурно-массовых мероприятий, или 1,7 мероприятия в день, все бесплатные. Количество посещений составило 9 621 человек. Численность

населения сельского поселения на начало текущего года - 707 человек, численность работников культурного центра - 1 человек.

Вместе с тем, за этот же период МАУК «Культурно-досуговый центр «Спутник» г. Читы с численностью основных работников 53 человека проведено всего 322 мероприятия, из них 56 платных.

Вызывает сомнения достоверность данных отчетности библиотек края. Согласно статданных № 6-НК «Сведения о деятельности библиотек» число зарегистрированных пользователей, как и число посещений, ежегодно растет (кроме 2020 года). Вместе с тем, в 2023 году по ряду сельских поселений количество зарегистрированных пользователей библиотек сопоставимо или превышает численность всех жителей поселений. Так, например, число зарегистрированных пользователей библиотеки-филиала № 18 с. Молодёжный МБУК «Приаргунская межпоселенческая центральная библиотека» составило 0,907 тыс. ед. (или 907 человек) при этом численность населения с. Молодёжный, согласно представленным администрацией района составляет 831 человек.

В 2023 году, число зарегистрированных пользователей сельской библиотеки с. Жипхеген МУК «МЦБ» Хилокского района составило 1,017 тыс. ед., при численности населения с. Жипхеген – 1 052 человека, т.е. в библиотеку записано 96,7% жителей села.

Изложенные факты свидетельствуют о признаках несоблюдения отдельными муниципальными учреждениями культуры принципов официального статистического учета и системы государственной статистики, утвержденных Федеральным законом от 29 ноября 2007 года № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации».

Цель 2: Проанализировать уровень обеспеченности учреждений культуры края зданиями и помещениями в нормативном состоянии.

2.1 Состояние зданий (помещений) КДУ и библиотек края.

На территории Забайкальского края, по состоянию на 1 января 2024 года в отрасли культуры осуществляют деятельность 1 300 учреждений культуры¹². Структура учреждений культуры в динамике выглядит следующим образом:

Таблица 7

Наименование	01.01.2020	01.01.2021	01.01.2022	01.01.2023	01.01.2024**
ВСЕГО учреждений культуры, из них:	1264	1 263	1303	1306	1300
Организации КДУ, ед. ¹³	562	562	559	562	558
Библиотеки и филиалы, ед. ¹⁴	600	600	598	597	596

¹² сведения приведены без учета частного сектора

¹³ данные статистической отчетности «Сведения об организации культурно-досугового типа» (форма годового федерального статистического наблюдения №7-нк).

¹⁴ данные статистической отчетности «Сведения об общедоступной (публичной) библиотеке» (форма годового федерального статистического наблюдения №6-нк).

Учреждения отраслевого образования, (вкл. ДШИ)	60	60	62	64	63
Музеи	27	27	27	27	27
Театрально-концертные учреждения	8	8	8	8	8
Прочие (вкл. кинотеатры, центры народного творчества, кинокомпания, зоопарк, архивы и т.д.)	7*	6*	49	48	48

* без учета архивов, кинотеатров

** по оперативным данным

Большинство всех учреждений культуры края (9 из 10) являются библиотеками и учреждениями культурно-досугового типа (КДУ). В последние годы количество КДУ и библиотек сократилось (за 5 лет по 4 единицы). Количество учреждений меняется в связи с некоторыми оптимизационными мероприятиями (количество юридических лиц уменьшается, при этом увеличивается число филиалов и структурных подразделений), либо закрытием отдельных учреждений.

Информация по состоянию зданий культурно-досуговых учреждений на 1 января 2024 года:

Таблица 8

Наименование	Всего		На праве оперативного управления		По договору аренды		Безвозмездное пользование	
	кол-во	%	кол-во	%	кол-во	%	кол-во	%
Состояние зданий (помещений) КДУ:	533	100,0	351	65,9	18	3,4	164	30,7
- аварийное	20	3,8						
- требующее ремонта	206	38,6						
- удовлетворительное	307	57,6						
Состояние зданий (помещений) библиотек:	596	100	448	75,2	64	10,7	84	14,1
-аварийное	3	7,4						
-требующее ремонта	41	9,2						
- удовлетворительное	552	92,6						

Согласно статданным (форма № 7-НК) на 1 января 2024 года число организаций КДУ в крае составляет 558 ед., в том числе: самостоятельные учреждения - 99 единиц, или 17,7% от общего количества КДУ края, филиалы учреждений, не являющиеся юридическими лицами - 437 единиц (78,4 %), структурные подразделения - 22 единицы (3,9 %).

Все КДУ края размещены в 533 зданиях (помещениях), из которых основная доля (62,9 %), или 351 здание находится в оперативном управлении, 18 зданий, или 3,4% - арендованные здания, 164 здания (30,7 %) - прочие формы пользования имущества, включая безвозмездное.

Из числа зданий (помещений) КДУ в аварийном состоянии находятся 20 зданий (3,8 % от общего числа), требуют капитального ремонта 206 зданий (38,6 %).

Только 193 здания (34,6 % от общего количества зданий КДУ) доступны для лиц с нарушением опорно-двигательного аппарата, 130 зданий (23,3 %) - для лиц с нарушением зрения, 126 зданий (22,6 %) - для лиц с нарушением слуха. Таким образом, более чем в 60 % зданий КДУ отсутствует равный

доступ к получению услуг для инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья.

Согласно статданным (форма № 6-НК) по состоянию на 01.01.2024 в крае 596 библиотек, в том числе самостоятельные учреждения - 36 единиц, филиалы учреждений (муниципальных центральных библиотек) - 493 единицы, структурные подразделения (в составе КДУ) - 67 единиц. В городской местности расположены 110 библиотек, включая 4 краевые, в сельской - 486 библиотек.

Из общего числа зданий (помещений) в количестве 596, занимаемых библиотеками в оперативном ведении находится 448 помещений (75,2 %), по договору аренды представлено 64 помещения (10,7 %), прочие формы пользования (в т. ч. здания, принадлежащие иным организациям, в которых безвозмездно используются отдельные помещения для культурно-досуговой деятельности) - 84 единицы (14,1 %).

Из числа зданий (помещений) библиотек в аварийном состоянии находится 3 единицы (0,7 % от общего числа), требуют капитального ремонта 3 единицы (0,7 %).

Аварийное состояние объектов культуры может представлять риски для безопасности людей.

2.2 Оценка существующих в крае норм (нормативов) размещения организаций культуры.

По информации Министерства в настоящее время обеспеченность края объектами культуры составляет 79,4 %. Общая потребность составляет более 320 объектов культуры, из них: в библиотеках и организациях КДУ - 169 единицы.

Расчет потребности произведен Министерством на основании Отраслевых методических рекомендаций¹⁵, утвержденных распоряжением Минкультуры России.

В соответствии с пунктом 3 Отраслевых методических рекомендаций условия оптимального размещения организаций культуры устанавливаются органами государственной власти субъектов РФ исходя из их полномочий и полномочий органов местного самоуправления (ОМСУ) в пределах собственных средств с учетом рекомендуемой нормативной потребности.

Отраслевыми методическими рекомендациями предложено органам государственной власти субъектов РФ и ОМСУ разработать и утвердить методические рекомендации о применении нормативов и норм оптимального размещения организаций культуры и обеспеченности населения услугами организаций культуры с учетом средств, предусмотренных в соответствующих бюджетах бюджетной системы РФ на культуру.

¹⁵ Методические рекомендации органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления о применении нормативов и норм оптимального размещения организаций культуры и обеспеченности населения услугами организаций культуры, утвержденные распоряжением Минкультуры России от 23 октября 2023 года № Р-2879

Вместе с тем, по информации Министерства, рекомендованные **нормы и нормативы оптимального размещения организаций культуры** на территории Забайкальского края **органами государственной власти края не разработаны и не утверждены.**

Только из двух муниципальных образований получен ответ о размещении ими объектов культуры в соответствии с градостроительными нормами¹⁶. Остальные муниципалитеты при определении потребности в создании новых объектов культуры на применение каких-либо унифицированных норм/нормативов не ссылались.

Отраслевыми методическими рекомендациями предлагается производить расчет нормативной потребности субъектов РФ (муниципальных образований) в объектах культуры исходя из:

- вида объекта исходя из его функционального значения, специализации, профиля;

- нормативного значения (количества) сетевых единиц различных функциональных видов организаций культуры, обеспечивающих комплекс услуг в соответствии с полномочиями в сфере культуры органов государственной и муниципальной власти;

- численности населения, которое должно быть обеспечено услугами организаций культуры;

- показателя территориальной доступности (время в пути до объекта культуры).

Так, для размещения библиотек Отраслевыми методическими рекомендациями предлагается:

- ✓ для городского или муниципального округа с населением менее 10 тысяч человек - 1 библиотека;

- ✓ для городского поселения с численностью населения менее 10 тысяч человек - 1 сетевая единица¹⁷.

В соответствии с Отраслевыми методическими рекомендациями минимально необходимое количество учреждений клубного типа для различных муниципальных образований и субъектов РФ может определяться по следующей формуле:

$K = N / K_n$, где:

K - минимально необходимое кол-во учреждений клубного типа;

N - численность населения;

K_n - норматив численности жителей на 1 учреждение клубного типа.

¹⁶ МР «Шилкинский район» руководствовался постановлением Правительства Забайкальского края от 11 июля 2017 года № 273, ГП «Краснокаменское» – Решением Совета ГП «Краснокаменское» от 9 февраля 2023 года.

¹⁷ при определении минимально необходимого количества библиотек в городском и в муниципальном округе (в состав которых входят сельские населенные пункты), к расчету принимается население округа за вычетом населения сельских населенных пунктов. Для сельских населенных пунктов, входящих в состав городского и муниципального округов, к расчету принимается 1 библиотека на 1 тысячу человек.

Рекомендуемые нормы и нормативы размещения библиотек и учреждений клубного типа приведены в приложениях № 2 и № 3 к настоящему Заключению.

Действующими региональными нормативами градостроительного проектирования Забайкальского края¹⁸ устанавливается совокупность расчетных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности объектами регионального значения, относящимися к областям транспорта, образования здравоохранения, физической культуры и спорта, энергетики, иными объектами регионального значения населения Забайкальского края и расчетных показателей максимально допустимого уровня территориальной доступности таких объектов для населения Забайкальского края.

В настоящее время в крае **нормативные правовые акты, регулирующие вопросы, связанные определением нормативной потребности в строительстве объектов культуры на территории Забайкальского края, отсутствуют.**

2.3 Анализ отдельных процедур по отбору объектов строительства

2.3.1 Кроме четырех СДК, являющихся объектами капитального строительства, в рамках реализации мероприятий РП «Культурная среда» для размещения организаций КДУ, закуплено и установлено 13 модульных конструкций.

Как следует из пояснений специалистов Министерства, перечень вновь создаваемых объектов культуры формируется на основании обращений глав администраций муниципальных образований, по обращению граждан поселений и поручений Губернатора края.

Так, для получения федеральных субсидий в рамках мероприятий Плана ЦЭР, сводный список направлялся в Министерство экономического развития края (Минэконом края), для формирования пакета документов и направления на рассмотрение в правительственную комиссию по вопросам социально-экономического развития Дальнего Востока. Перечень предложений, сформированных Министерством и направленных в Минэконом края для включения в План ЦЭР, в т. ч. по строительству новых объектов представлен в приложении № 4 к Заключению.

Министерством сформирован перечень, в котором преобладал приоритет исходя из численности населения, при этом не была соблюдена очередность в зависимости от численности населения. Так, мероприятия в п. Золотореченск (с численностью жителей около 1 000 человек), в списке стоит выше, т.е. является приоритетнее, чем мероприятие в п. Чернышевск (с численностью более 13 000 человек).

В ноябре 2023 года Минэконом края внес изменения в перечень объектов для включения в мероприятия Плана ЦЭР, в т. ч. по строительству новых объектов культуры (приложение № 5 к настоящему Заключению).

¹⁸ постановление Правительства Забайкальского края от 11 июля 2017 года № 273.

В результате, по протоколу заседания правительственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Дальнего Востока от 8 апреля 2024 года № 1пр, в перечень мероприятий, подлежащих финансированию за счет межбюджетных трансфертов, на реализацию мероприятий Планов ЦЭР, на 2023 - 2024 годы вошли следующие мероприятия.

Таблица 9

№п/п	Наименование мероприятия	Срок реализации	Сумма финансир, тыс. руб.
1	Создание ДК в с.Мильгидун Чернышевский район	2023	29 700
2	Создание ДК в с.Ара-Иля Дульдургинский район	2023	29 700
3	Пристройка к зданию ГУК «Национальный театр песни и танца «Амар сайн» и модернизация материально-технической базы	2023	14 850
4	Создание культурно-досугового центра на территории Экокурорта «Кука»	2024	64 350
5	Создание спортивного (танцевального зала) в быстровозводимой конструкции для Забайкальского краевого училища культуры, г. Чита	2024	39 200
6	Создание ДК в с.Усугли Тунгокоченского района в быстровозводимой конструкции с полным оснащением	2024	29 400
7	Создание ДК в с.Сохондо Читинского района в быстровозводимой конструкции с полным оснащением	2024	29 400

В результате только один объект – «Создание ДК в с. Сохондо в быстровозводимой конструкции с оснащением», из первоначально сформированного Министерством перечня, включен в утвержденный перечень мероприятий Плана ЦЭР.

При замене объектов строительства мнение Министерства не учитывалось по следующим причинам:

происходила замена на объекты, не предусмотренные Министерством; менялась очередность объектов в утвержденном перечне мероприятий, подлежащем финансированию. Так, первым и вторым пунктами утвержденного перечня обозначено строительство СДК в селах Мигильдун Чернышевского района и Ара-Иля Дульдургинского района, численность жителей которых составила 616 и 212 человек, соответственно. Расстояние до райцентра от с. Мильгидун составляет 16 км, от с. Ара - Иля - 65 километров.

Указанные обстоятельства свидетельствуют об отсутствии системного подхода при выборе объектов строительства поскольку **отбор объектов строительства** как отраслевым Министерством, так и Минэкономом края **производился в отсутствие унифицированных критериев и методик, то есть по неустановленным приоритетам.**

2.3.2 Поскольку перечень новых объектов культуры формируется в том числе, на основании обращений глав ОМСУ, обращений граждан поселений специалистами КСП проведен опрос ОМСУ о потребности в создании новых объектов культуры.

По результатам опроса дополнительная потребность составляет 81 новый объект, или: 56 КДУ, 22 библиотеки и 3 ДШИ (приложение № 6 к Заключению).

По итогам проведенного анализа КСП обращает внимание на следующие моменты.

В список потребности в строительстве объектов организаций культуры, ОМСУ заявлено с. Турген Кыринского района, численность населения которого составляет 45 человек. В 2022 году КДУ в селе было закрыто по причине малого количества жителей. Также в список потребности ОМСУ заявлены с. Надежный Кыринского района, в котором проживает 33 человека¹⁹ и с. Энгорок Хилокского района со 123 жителями.

Данное обстоятельство в значительной степени обусловлено **отсутствием установленных в крае нормативов оптимального размещения организаций культуры и обеспеченности населения услугами организаций культуры.**

Например, в 2019 году в с. Шара Александрово-Заводского района был приобретен и установлен модульный объект культуры (после пожаров), количество **жителей села на 1 января 2024 года составило 3 человека.** В настоящее время объект закрыт, а перенос модульного сооружения нецелесообразен в связи с высокой стоимостью демонтажа и транспортных расходов.

В период 2019 - 2020 годов краем приобретены 10 автоклубов, переданные в муниципальные учреждения культуры Агинского, Карымского, Могойтуйского, Сретенского, Хилокского, Александрово–Заводского, Дульдургинского, Читинского, Петровск-Забайкальского и Красночикоийского районов.

Техническое состояние всех автотранспортных средств находится в удовлетворительном состоянии, каких-либо жалоб на проблемы с эксплуатацией со стороны учреждений культуры не установлено. Эксплуатация автоклубов осуществляется, в основном, с апреля по октябрь, т.е. в теплое время года, поскольку данная техника имеет ограниченный функционал, по сути являясь сценической площадкой.

В целом, по отзывам, как жителей сел, так и работников культуры практика работы автоклубов показала свою действенность по обеспечению доступности услуг культуры.

По мнению КСП для людей, проживающих в населенных пунктах, в которых нет стационарных домов культуры и малая численность населения, как вариант, возможно рассмотреть вопрос об обслуживании их работой автоклубов.

В крае порядка 829 сельских населенных пунктов, при этом только в 263 деревнях, разъездах и населенных пунктах без названий численность жителей составляет менее 100 человек²⁰.

По информации, представленной ОМСУ дополнительная потребность в автоклубах составляет не менее 7 единиц.

¹⁹ по данным администрации муниципального района «Кыринский район» на 1 января 2024 года.

²⁰ <https://geoadm.com/naselennye-punkty-zabaikalskogo-kraya.html>

Необходимо отметить, что в крае каких-либо унифицированных подходов (критериев) **определения потребности организаций культуры в автоклубах не установлено.**

Выводы по результатам экспертно-аналитического мероприятия:

1. В анализируемом периоде в крае в рамках программных мероприятий создано 4 новых СДК (в селах Ушарбай, Цаган-Челутай, Линёво Озеро и в п. Аксеново-Зиловское), на создание которых направлено порядка 307,5 млн. рублей, что позволило решить для указанных населенных пунктов социальные проблемы и задачи:

- построены здания, взамен аварийных или приспособленных, отвечающие современным требованиям оснащенности, что создает условия для расширения предоставляемых услуг в сфере культуры;

- возросла доступность сельских граждан в удовлетворении культурных потребностей, разнообразие услуг.

Вместе с тем, имеются случаи, когда средства, направленные на разработку проектно-сметной документации по строительству ДК в с. Смоленка и в с. Нерчинский завод (7,6 млн. рублей), а также на установку модульного объекта культуры в с. Шара Александрово-Заводского района использованы без достижения конечного результата.

2. По оценке Министерства потребность в объектах культуры составляет более 320 единиц, в том числе в библиотеках и организациях КДУ - 169 единиц. При этом по информации ОМСУ потребность в объектах культуры составляет 81 единицу, из них в библиотеках и КДУ – 78 единиц.

Принимая во внимание, что на краевом уровне рекомендации о применении нормативов и норм оптимального размещения организаций культуры и обеспеченности населения услугами организаций культуры в привязке к численности и региональной специфике, не разработаны, а иные краевые нормативные правовые акты, регулирующие вопросы, связанные определением нормативной потребности в строительстве объектов культуры отсутствуют, Министерством расчет потребности произведен на основании Отраслевых методических рекомендаций, т.е. без учета региональных особенностей.

В связи с изложенным, подтвердить заявляемые Министерством и ОМСУ потребности в новых объектах культуры с учетом численности населения, доступности услуг объекта культуры и экономической целесообразности строительства, не представилось возможным.

Указанное свидетельствует об отсутствии в крае унифицированных критериев и методик отбора оптимального размещения организаций культуры и обеспеченности населения услугами организаций культуры, а отбор объектов строительства производится по неустановленным приоритетам.

3. На краевом уровне отсутствует документ, составленный на основе действующих госпрограмм и непрограммных мероприятий и объединяющий

мероприятия и показатели в целях получения объективной ситуации, складывающейся в области культуры края.

4. В настоящее время 20 зданий КДУ и 3 помещения, занимаемых библиотеками, находятся в аварийном состоянии. Аварийное состояние объектов культуры может представлять риски для безопасности людей.

5. В ходе анализа статданных об организации деятельности отдельных библиотек и организаций КДУ выявлены обстоятельства, вызывающие сомнения в достоверности отчетных данных, что указывает на признаки нарушения принципов официального статистического учета и системы государственной статистики.

6. Отсутствие в составе комиссии по приему строительных работ КДУ п. Аксеново-Зиловское представителей ОМСУ привело к затягиванию передачи объекта строительства в муниципальную собственность и вводу его в эксплуатацию, из-за выявленных местной администрацией дефектов.

При этом ранее все выполненные работы были приняты представителями ГКУ «СФЗ».

Также при эксплуатации здания СДК в с. Линево Озеро выявлены недостатки, допущенные при строительстве и не устраненные до настоящего времени (заказчик - ГКУ «УКС»).

Указанные факты свидетельствует о недобросовестном исполнении полномочий заказчиком при приемке выполненных строительных работ.

7. Практика работы автоклубов показала свою действенность по обеспечению доступности услуг культуры, что является возможностью для предоставления услуг людям, проживающим в населенных пунктах с малой численностью и в которых нет стационарных домов культуры.

Вместе с тем каких-либо унифицированных подходов (критериев) определения потребности организаций культуры в автоклубах в крае не установлено.

Предложения по результатам экспертно-аналитического мероприятия:

1. Направить заключение Губернатору Забайкальского края и в Правительство Забайкальского края для сведения.

2. Министерству культуры Забайкальского края:

- разработать краевые отраслевые нормативы и нормы оптимального размещения организаций культуры и обеспеченности населения услугами организаций культуры в соответствии с распоряжением Минкультуры России от 23 октября 2023 года № Р-2879;

- разработать единую комплексную программу в сфере культуры (план, «дорожную карту» и т.д.), на основе действующих госпрограмм и непрограммных мероприятий, объединяющую реализуемые в крае мероприятия, источники финансирования и показатели в целях получения объективной ситуации в сфере культуры и выработки единых подходов при решении проблемных вопросов;

- своевременно приводить показатели госпрограммы в соответствие с показателями региональных проектов, условиями доп. соглашений;

- оказать методическую помощь в составлении достоверной отчетности муниципальным учреждениям культуры и органам местного самоуправления муниципальных образований края;

- определить целесообразность приобретения автоклубов для малонаселенных пунктов и пунктов без стационарных домов культуры в целях увеличения доступности услуг культуры. Разработать унифицированные подходы (критерии) определения потребности организаций культуры в автоклубах. Определить потребность в автоклубах и инициировать вопрос о выделении средств на их приобретение;

- рассмотреть возможность проектирования зрительных залов в сельских домах культуры с устройством наклонных полов в целях улучшения видимости сцены с удаленных зрительных мест, т.е. в целях улучшения качества оказываемых услуг.

3. Министерству строительства, дорожного хозяйства и транспорта Забайкальского края организовать включение в состав комиссий по приемке строительных работ по объектам культуры, образуемых ГКУ «Управление капитального строительства Забайкальского края», представителей ОМСУ муниципальных образований, которым объект строительства передается в муниципальную собственность.