

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 20 апреля 2012 года № 18К(851) «О результатах контрольного мероприятия «Стратегический аудит сбалансированности социально-экономического развития Архангельской области с учетом реализации «Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года» и влияния оборонно-промышленного комплекса»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить представления Счетной палаты губернатору Архангельской области, в Министерство промышленности и торговли Российской Федерации и Федеральное агентство по управлению государственным имуществом.

Направить информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации.

Направить информационное письмо в Министерство экономического развития Российской Федерации.

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

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Аудит сбалансированности социально-экономического развития Архангельской области с учетом реализации «Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года» и влияния оборонно-промышленного комплекса»

Основание для проведения мероприятия: пункт 2.1.2.12 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2012 год.

Предмет контрольного мероприятия

Нормативно-правовое регулирование и деятельность государственных органов исполнительной власти Архангельской области в сфере стратегирования, программирования и бюджетирования процессов социально-экономического развития на региональном уровне в соответствии со стратегическими и концептуальными документами федерального уровня, с учетом реализации «Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года» и влияния оборонно-промышленного комплекса.

Объекты контрольного мероприятия

Правительство Архангельской области (г. Архангельск), открытое акционерное общество «Производственное объединение «Северное машиностроительное предприятие» (г. Северодвинск), открытое акционерное общество «Центр судоремонта «Звездочка» (г. Северодвинск), Управление Федеральной

налоговой службы по Архангельской области и Ненецкому автономному округу (по запросу) (г. Архангельск).

Срок проведения контрольного мероприятия: февраль-апрель 2012 года.

Цели контрольного мероприятия

Цель 1. Анализ системы стратегического планирования социально-экономического развития Архангельской области.

1.1. Анализ основных стратегических субъектов, влияющих на социально-экономическое развитие Архангельской области.

1.2. Анализ системы документов стратегического планирования социально-экономического развития Архангельской области в соответствии с документами стратегического планирования федерального уровня.

Цель 2. Анализ ключевых потенциалов и активов социально-экономического развития Архангельской области.

2.1. Анализ учета потенциалов социально-экономического развития в Стратегии социально-экономического развития Архангельской области и Стратегии социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 года.

2.2. Анализ основных потенциалов социально-экономического развития Архангельской области.

Цель 3. Анализ и оценка системы управления социально-экономическим развитием Архангельской области с учетом реализации «Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года» и влияния оборонно-промышленного комплекса.

3.1. Анализ и оценка эффективности системы бюджетирования и программирования социально-экономического развития Архангельской области.

3.2. Анализ и оценка эффективности функционирования системы государственных закупок в Архангельской области.

3.3. Оценка эффективности мер государственной поддержки градообразующих предприятий оборонно-промышленного комплекса (в соответствии с объектами проверки) с учетом их вклада в социально-экономическое развитие Архангельской области.

3.4. Анализ влияния государственного регулирования и управления на региональном и муниципальном уровнях на эффективность выполнения заданий ГОЗ предприятиями оборонно-промышленного комплекса (в соответствии с объектами проверки).

Исследуемый период: с 2007 по 2011 год и истекший период 2012 года (при необходимости, по отдельным вопросам - с 2003 года).

Краткая информация об объекте контрольного мероприятия

Архангельская область расположена на севере Европейской части России. Площадь территории - 589,913 тыс. кв. км. Часть территории Архангельской

области отнесена к районам Крайнего Севера: острова Белого моря (Соловецкий архипелаг), архипелаг Новая Земля, Ненецкий автономный округ, Лешуконский, Пинежский и Мезенский районы, г. Северодвинск. Все остальные муниципальные образования области имеют статус территорий, приравненных к районам Крайнего Севера.

В 1992 году Архангельская область и Ненецкий автономный округ получили статус субъектов Российской Федерации.

Численность населения Архангельской области 1185 тыс. человек (2010 год), городское население составляет около 1 млн. человек. Плотность населения 2,2 человека на 1 кв. км. В городах проживает 74,7 %, в сельской местности - 25,3 % населения. Средний возраст населения 37 лет. Трудоспособное население составляет 64,3 % его численности.

Архангельская область располагает значительными лесными ресурсами. Площадь, покрытая лесом, составляет 22,3 млн. га, общий запас древесины - более 2500 млн. куб. м. Регион располагает избыточными водными ресурсами. Здесь насчитывается 70 тыс. больших и малых рек суммарной протяженностью 275 тыс. км. Полезные ископаемые на территории области имеют главным образом осадочное происхождение. В 100 км севернее Архангельска на территории Приморского и Мезенского районов находятся крупнейшие в Европе месторождения алмазов. В Ненецком автономном округе развивается добыча нефти и газа. На Новой Земле разведаны месторождения марганцевых и полиметаллических руд.

Архангельская область - это один из центров лесной индустрии, рыбной промышленности, современного судостроения и российской космонавтики.

Результаты контрольного мероприятия

Цель 1. Анализ системы стратегического планирования социально-экономического развития Архангельской области

1.1. Анализ основных стратегических субъектов, влияющих на социально-экономическое развитие Архангельской области

В соответствии со статьей 71 Конституции Российской Федерации в ведении Российской Федерации находятся установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации. В соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в том числе, находятся вопросы, непосредственно влияющие на стратегирование социально-экономического развития регионов. В соответствии со статьей 73 Конституции Российской Федерации вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

В соответствии со статьей 21 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, а также участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, социального обеспечения, безопасности дорожного движения и экологии.

В Российской Федерации публичные правовые образования не являются юридическими лицами. Наделение публичных правовых образований правами юридических лиц планируется в ходе реализации Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 года № 1101-р (далее - ППЭБР). В этой связи актуальной является проблема обеспечения границ субъектности правоотношений в сфере стратегического планирования социально-экономического развития регионов. В настоящее время по поручению Президента Российской Федерации Д.А. Медведева готовятся предложения по расширению предметов ведения субъектов Российской Федерации и соответствующих полномочий региональных органов исполнительной власти.

В соответствии с ППЭБР в ходе продолжающейся административной реформы основной акцент будет сделан на проектном принципе организации деятельности органов власти. При этом учет их возможностей и интересов носит стратегический характер и должен производиться на начальной стадии проекта. Не менее актуальной представляется идентификация всех заинтересованных сторон при разработке и реализации стратегий социально-экономического развития регионов.

Перечень ведущих предприятий, которые могут рассматриваться в качестве стратегических партнеров в процессе стратегирования социально-экономического развития Архангельской области, в отраслевом разрезе с аналитической оценкой министерства экономического развития Архангельской области их вклада в ВРП и доходы консолидированного бюджета Архангельской области приведен в приложении 2 (приложения в Бюллетене не публикуются). Там же приведен перечень основных налогоплательщиков, составленный на основе аналогичной оценки министерства финансов Архангельской области.

В настоящее время не существует действенного механизма согласования интересов стратегических субъектов и партнеров в рамках государственно-частного партнерства региональных стратегий, стратегий федеральных округов и стратегий крупных компаний, в том числе естественных монополий и государственных корпораций, как стратегических партнеров органов власти в дос-

тижении целей развития. И в данном контексте Архангельская область не является позитивным исключением.

Так, в Стратегии социально-экономического развития Архангельской области до 2030 года, одобренной распоряжением администрации Архангельской области от 16 декабря 2008 года № 278-ра/48 (далее - Стратегия области 2030, Стратегия), текущим проблемам и перспективам развития энергетики практически не уделяется внимание. И если электроэнергетика хотя бы присутствует в качестве третьего по значимости отраслевого приоритета деятельности региональной администрации, то проблемы в сфере теплоснабжения даже не упоминаются.

В то же время, учитывая природно-климатические условия региона, уровень тарифов в сфере энергетики и ее состояние в целом являются одними из определяющих факторов конкурентоспособности экономики и социальной сферы Архангельской области, способных поставить под сомнение достижимость заявленных стратегических целей развития региона.

Учитывая общую конструкцию формирования оптовых цен на газ, предусмотренную Основными положениями формирования и государственного регулирования цен на газ и тарифов на услуги по его транспортировке на территории Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2000 года № 1021 (далее - Основные положения), регулируемые оптовые цены на газ, добываемый ОАО «Газпром» и его аффилированными лицами, реализуемый в рамках Единой системы газоснабжения, устанавливаются дифференцированно по ценовым поясам, как правило, территориально совпадающим с административными границами субъектов Российской Федерации. При этом выделяются специальные ценовые пояса - новые зоны газификации, появляющиеся вследствие создания новых магистральных трубопроводов (в настоящее время на территории Архангельской области существует 2 ценовых пояса). После окончания срока окупаемости инвестиционного проекта расчет цен (тарифов) производится в общем порядке.

Перед окончанием строительства участка «Вельск - Мирный» газопровода «Нюксеница - Архангельск» ОАО «Газпром» обратилось в ФСТ России по вопросу выделения рассматриваемой территории в отдельный ценовой пояс - новую зону газификации. По результатам рассмотрения представленных ОАО «Газпром» и администрацией области материалов рассматриваемая территория была выделена в отдельный ценовой пояс, и оптовые цены на газ для нее были установлены приказом ФСТ России от 29 декабря 2006 года № 481-э/2 на уровне, предложенном администрацией области на 1 января 2010 года. Указанные цены были установлены на 2007 год. На 1 января 2010 года для потребителей зон новой газификации они составили: для населения - 2668 руб./1000 куб. м; для прочих потребителей - 3224 руб./1000 куб. м, для остальных потребителей Архангельской области: для населения - 1668 руб./1000 куб. м, для прочих потребителей - 2240 руб./1000 куб. метров.

В период 2007-2011 годов темп роста оптовых цен на газ для потребителей новой зоны газификации Архангельской области был, как правило, ниже, чем для остальных потребителей Архангельской области, но иногда эта разница носила символический характер. Так, для населения новой зоны газификации за 2010 год цены выросли на 20,72 %, для остального населения Архангельской области - на 20,74 процента.

Впоследствии, после завершения строительства газопровода «Нюксеница-Архангельск», было принято решение о выделении территории, газоснабжение которой осуществляется от участка «Мирный - Архангельск» указанного газопровода в отдельный ценовой пояс. При этом оптовые цены для второй зоны газификации определялись в рассматриваемом периоде как сумма оптовой цены, установленной для ценового пояса, газоснабжение которого осуществляется от участка газопровода «Вельск - Мирный», и стоимости транспортировки газа на участке Мирный - Архангельск, определяемой исходя из установленных на соответствующий период тарифов на услуги ОАО «Газпром» по транспортировке газа по магистральным газопроводам, оказываемые независимым организациям.

При этом в 2011 году цены на газ для потребителей Архангельской области, расположенных на территориях «новой» газификации, стали выше не только по сравнению с ценами для потребителей из южных районов Архангельской области, но и по сравнению с ценами для потребителей в других субъектах Российской Федерации:

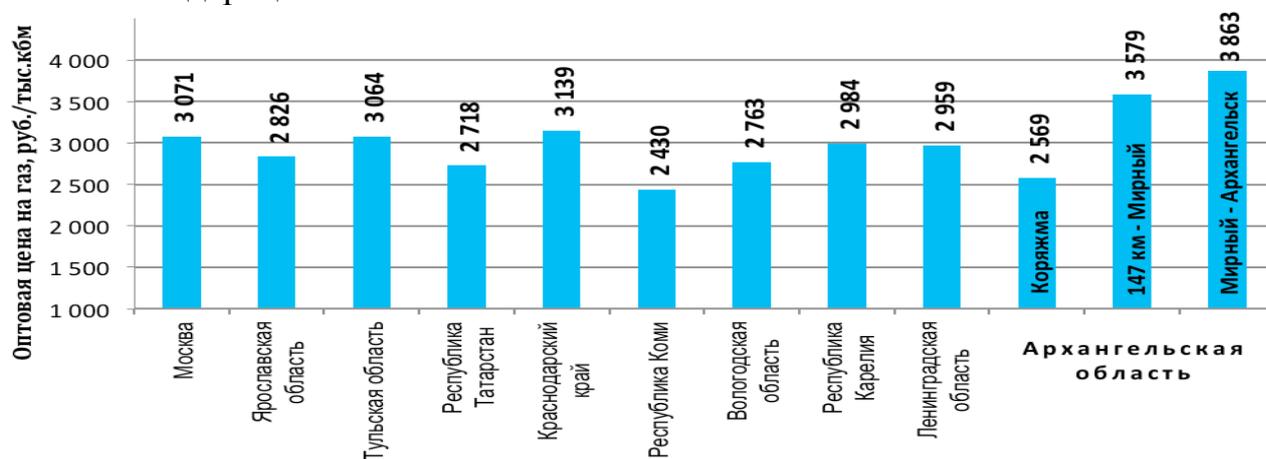


Рис. 1. Сравнение оптовых цен на газ, установленных ФСТ России на 2011 год, в субъектах Российской Федерации.

Такой подход может создавать необоснованные конкурентные преимущества для отдельных предприятий, например, для Котласского ЦБК, расположенного на юге области в г. Коряжма, перед Архангельским ЦБК, расположенным на севере области в г. Новодвинске.

Высокие энергозатраты, обусловленные природно-климатическими условиями, в комплексе с высокими энерготарифами снижают как инвестиционную привлекательность, так и конкурентоспособность большинства отраслей экономики Архангельской области в целом.

1.2. Анализ системы документов стратегического планирования социально-экономического развития Архангельской области в соответствии с документами стратегического планирования федерального уровня

В систему документов стратегического планирования социально-экономического развития Архангельской области входят Стратегия социально-экономического развития Архангельской области до 2030 года (одобренный проект), схемы территориального планирования, Лесной план, региональные стратегии и концепции, а также долгосрочные и ведомственные целевые программы. В целом Стратегия, по данным, размещенным на интернет-портале Минрегиона России, соответствует Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р (далее - Концепция 2020, КДР).

В Стратегии области 2030 отражены ключевые проблемы и ключевые преимущества Архангельской области, стратегические цели, а также критичные условия реализации стратегии, такие, как привлечение в область достаточного объема инвестиций, обеспечение потребностей экономики в трудовых ресурсах, развитие малого и среднего бизнеса в регионе, а также развитие транспортной и энергетической инфраструктуры. Также в Стратегии приводятся прогнозы ключевых показателей экономики Архангельской области на период до 2030 года.

Указом губернатора Архангельской области от 20 декабря 2011 года № 175-у утвержден Лесной план Архангельской области (далее - Лесной план). Лесной план является основным документом лесного планирования, определяющим цели, задачи и параметры мероприятий по использованию, охране, защите и воспроизводству лесов. В целом данный документ подготовлен в четком соответствии с законодательством Российской Федерации, регулирующим правоотношения в данной сфере, а также увязан с другими документами стратегического и территориального планирования Архангельской области. При его подготовке учтены следующие долгосрочные целевые программы:

«Градостроительное развитие Архангельской области на 2009-2011 годы» (утверждена постановлением администрации Архангельской области от 22 сентября 2008 года № 215-па/33);

«Развитие массового жилищного строительства в Архангельской области на 2010-2013 годы» (утверждена постановлением администрации Архангельской области от 22 сентября 2008 года № 216-па/33);

«Активизация индивидуального жилищного строительства в Архангельской области на 2009-2011 годы» (утверждена постановлением администрации Архангельской области от 17 марта 2009 года № 72-па/10);

«Развитие и совершенствование сети региональных автомобильных дорог общего пользования Архангельской области (2009-2012 годы)» (утверждена постановлением администрации Архангельской области от 24 февраля 2009 года № 56-па/7);

«Охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности Архангельской области на 2009-2011 годы» (утверждена постановлением администрации Архангельской области от 16 сентября 2008 года № 202-па/30).

Проект Схемы территориального планирования Архангельской области разрабатывался по заданию администрации области на основании государственного контракта от 11 августа 2005 года № 03-К ФГУП РосНИПИ Урбанистики. Проектом предусматривается проведение мероприятий территориального планирования в сфере деревообработки, целлюлозно-бумажного производства, машиностроения (военного, судостроения, металлообработки, строительства морских буровых станций и пр.), рыбной промышленности, транспорта, топливно-энергетического комплекса, добывающей промышленности и агропромышленного комплекса.

Наряду с проектом Схемы территориального планирования Архангельской области, также разработаны Объединенные схемы территориального планирования частей Архангельской области, которые предполагают развитие территорий на основе кластерного подхода.

Цель 2. Анализ ключевых потенциалов и активов социально-экономического развития Архангельской области

2.1. Анализ учета потенциалов социально-экономического развития в Стратегии социально-экономического развития Архангельской области и Стратегии социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 года

Главными стратегическими целями развития в соответствии со Стратегией социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2011 года № 2074-р (далее - Стратегия СЗФО), являются устойчивое повышение благосостояния населения и сокращение различий в условиях жизни в субъектах Российской Федерации, входящих в состав округа, на основе выбора наиболее эффективных приоритетов развития, модернизации экономической базы и активизации инвестиций, интеграции экономического пространства и межрегионального сотрудничества.

Анализируя Стратегию СЗФО, можно выделить ключевые проблемы развития экономики и социальной сферы Архангельской области, к которым относятся:

- низкий уровень деловой активности и развития предпринимательства;
- относительно низкий уровень производительности труда;
- недостаточное развитие инфраструктуры (транспортно-логистической, энергетической и телекоммуникационной);

- неблагоприятные условия для жизни (суровые климатические условия, низкий уровень развития жилищно-коммунального хозяйства и высокий уровень заболеваемости населения).

При этом область обладает рядом важных преимуществ, в частности, к ним относятся: наличие развитого машиностроительного кластера, доступ к морю, наличие богатых природных ресурсов, уникальные культурно-исторические достопримечательности. Конкурентным преимуществом области являются судостроительная и судоремонтная индустрия, производство и техническое обслуживание подъемно-транспортного оборудования портов и логистических терминалов. Необходимо отметить, что в целях дальнейшего развития отрасли необходимо до 2020 года провести модернизацию предприятий судостроения и судоремонта Архангельской области. При этом данное положение Стратегии СЗФО носит декларативный характер. Пока не предусматривается реализация проектов, направленных на развитие машиностроительного комплекса области.

В основе комплекса добычи полезных ископаемых - минерально-сырьевая база, созданная еще в СССР, которая включает 6 горнорудных месторождений (Кольский, Карельский, Архангельский, Северо-Западный, Калининградский и Средне-Тиманский центры) и 3 топливно-энергетических центра (Тимано-Печорский, Воркутинский и Прибалтийский). В Стратегии СЗФО говорится о том, что в Архангельской области к 2015 году на месторождении им. Ломоносова должна быть введена 2-я очередь горно-обогачительного комбината, производительность которого увеличится с 1 млн. т перерабатываемой руды в год до 5,6 млн. т. Перспективы Архангельской области в комплексе добычи полезных ископаемых также связываются с добычей алмазов. Так, освоение месторождений в Архангельской области позволит почти на 25 % увеличить общероссийскую добычу алмазов и создать производства по их обработке.

Комплекс стратегических проектов добычи, транспортировки и переработки углеводородного сырья, связанных с освоением Штокмановского газоконденсатного месторождения, будет реализовываться в Мурманской и Архангельской областях, что создает предпосылки для кооперации и сотрудничества регионов в сфере добычи полезных ископаемых.

В Стратегии СЗФО говорится, что рост добычи нефти на территории округа, увеличение поставок на новой ветке Балтийской трубопроводной системы, а также начало освоения газовых месторождений арктической зоны с вывозом продукции морским путем предполагает значительный рост переработки нефти и газа на территории округа, но при этом Стратегией СЗФО не предусмотрены конкретные шаги по Архангельской области.

Рыбохозяйственный комплекс имеет особое значение для экономики Северо-Западного федерального округа, его рыбопромысловая и рыбоперерабатывающая отрасли глубоко интегрированы с судостроением, рыбопереработкой в море и на берегу. Эффективность основных направлений развития отрасли в долгосрочной перспективе определяется федеральной целевой программой

«Повышение эффективности использования и развитие ресурсного потенциала рыбохозяйственного комплекса в 2009-2014 годах», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 12 августа 2008 года № 606. ФЦП включает в себя проведение мероприятий в отношении 23 объектов, находящихся на территории Северо-Западного федерального округа, в том числе на территории Архангельской области.

Лесопромышленный комплекс играет важную роль в экономике Архангельской области, его удельный вес в общем объеме промышленного производства области составляет 16,2 %. Стратегией СЗФО предусматривается реализация проектов, имеющих стратегическое значение: создание производства древесных топливных гранул (пеллет) в пос. Березник (Архангельская область); строительство деревообрабатывающего комбината в г. Архангельске мощностью 95 тыс. куб. м в год клееного бруса и строганых изделий для каркасного домостроения.

Сфера туризма в соответствии со Стратегией СЗФО относится к конкурентным преимуществам Архангельской области, однако развитию туризма препятствуют недостаточно разветвленная сеть автомобильных дорог, небольшое количество мест в гостиницах, слабое развитие индустрии развлечений и другие факторы. Стратегическим документом не предусматриваются конкретные мероприятия по развитию туристско-рекреационной деятельности в Архангельской области.

К основным проблемам транспортного обеспечения потребностей экономики и населения Архангельской области, в частности, относятся: недостаточная плотность развития транспортной инфраструктуры, несовершенство структуры транспортной сети, а также несоответствие дорог нормативным требованиям.

Положительным примером межрегионального сотрудничества может являться продвижение проекта строительства железнодорожной магистрали по направлению Соликамск - Гайны - Сыктывкар - Архангельск («БЕЛКОМУР»). В продвижении данного проекта совместно участвуют Республика Коми, Пермский край и Архангельская область.

Справочно: планируемая общая протяженность магистрали - 1155 км, из них новое строительство - 715 км, в том числе по территории Архангельской области - 160 км. Бюджет проекта - 155 млрд. рублей. Срок реализации проекта - 2012-2017 годы.

Проект рекомендован к рассмотрению на Правительственной комиссии по инвестиционным проектам, имеющим общегосударственное значение. Но в связи с тем, что с конца 2009 года финансирование новых проектов за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации приостановлено на неопределенный срок, регионами - участниками проекта «БЕЛКОМУР» разработана альтернативная концепция реализации проекта за счет нефинансовых форм государственной поддержки.

Проект «БЕЛКОМУР» включен Минрегионом России в Стратегию социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 года. Вместе с тем это единственный межрегиональный проект, включенный в данную Стратегию.

Основными проблемами электроэнергетики Северо-Западного федерального округа являются старение генерирующих мощностей и электрических сетей, а также недостаточная пропускная способность электрической сети на основных транзитных маршрутах.

К основным проблемам газовой промышленности относятся:

- недостаточная газификация населенных пунктов округа;
- высокая степень износа основных фондов газовой промышленности;
- недостаточная степень инвестирования в развитие отрасли и низкие темпы геолого-разведочных работ при освоении месторождений континентального шельфа арктических морей.

Одним из направлений развития газовой промышленности является газификация населенных пунктов Архангельской области.

Планируется, что наиболее значительное влияние на темпы экономического роста и повышение степени диверсификации экономики Архангельской области окажут следующие стратегические проекты:

- реконструкция аэропорта Архангельск;
- строительство горно-обогатительного комбината на базе месторождения алмазов имени В. Гриба;
- расширение яичного производства до 580 млн. штук яиц (Вельский район);
- строительство жилого комплекса «Солнечный» (г. Архангельск);
- строительство железнодорожной магистрали Соликамск - Гайны - Сыктывкар - Архангельск («БЕЛКОМУР»);
- реконструкция и строительство объектов инфраструктуры в порту Архангельск;
- строительство глубоководного района в северной части порта Архангельск;
- строительство Мезенской приливной электростанции;
- строительство деревообрабатывающего комбината в г. Архангельске (клееный брус, строганые изделия для каркасного домостроения).

В ряде отраслей экономики, описанных в Стратегии СЗФО, Архангельская область не упоминается. В частности, это относится к внешнеэкономической деятельности, развитию малого и среднего бизнеса, финансово-банковской сфере и др.

Раздел Стратегии СЗФО, посвященный социальному развитию и использованию трудового потенциала округа, напрямую практически не затрагивает проблемы и перспективы развития Архангельской области в данном направлении. Демографическая ситуация в округе характеризуется постоянным сокращением численности населения. С 1990 года население округа сократилось на 2 млн. чело-

век, или на 12 %. Это одно из самых больших снижений среди федеральных округов. Серьезной проблемой в сфере занятости населения является недостаток мест приложения труда в местах проживания населения, то есть в сельских и городских поселениях. Во многих случаях количество экономически активного населения в 2-3 раза превышает возможности занятости по месту проживания.

В северной части округа в силу климатических и историко-экономических причин соответствующие показатели уровня развития социальной сферы существенно уступают среднероссийским. Также проблемой является чрезмерная концентрация социальных объектов (особенно образовательных и медицинских) в наиболее крупных населенных пунктах, что резко ограничивает возможности их использования значительной частью населения. Более того, отдельные составляющие социальной сферы более чем на 80 % сконцентрированы в Санкт-Петербурге и областных центрах округа.

В соответствии со стратегическими документами Архангельской области в качестве основных стратегических целей экономического характера определены, в числе прочего, следующие ориентиры и цели:

- преодоление существенных различий в уровне экономического развития с другими субъектами Российской Федерации, входящими в состав Северо-Западного федерального округа (целевой ориентир - отклонение в сторону понижения от средних по округу показателей среднедушевых денежных доходов и размера валового регионального продукта на 1 человека не более чем на 25 %);

- модернизация и инновационное развитие базовых секторов экономики округа, доведение доли продукции инновационного характера в валовом региональном продукте в целом по округу до 25 %, в том числе в промышленности - до 30 %;

- увеличение на основе модернизации и инновационного развития среднегодовых темпов роста валового регионального продукта к 2020 году до 6-7 %, производительности труда - до 7-8 %;

- экономическая активизация депрессивных территорий, создание 600-700 тысяч новых и восстановленных рабочих мест на основе: перепрофилирования временно не работающих предприятий и строительства новых объектов; развития малого и среднего бизнеса; предприятий, ориентированных на региональные и локальные рынки; подъема сельского хозяйства; развития социальной сферы и туризма;

- ускоренное развитие на инновационной основе машиностроительного комплекса региона, в том числе путем создания системы производственных кластеров, а также развития межтерриториальной кооперации (целевой ориентир - доведение доли машиностроительной продукции в объеме промышленного производства до 30 %);

- развитие сельскохозяйственного производства как отрасли, имеющей важное экономическое и социальное значение (целевой ориентир - достижение среднегодовых темпов роста производства сельскохозяйственной продукции на 4,5-5 %);

- модернизация лесопромышленного комплекса за счет углубления переработки леса, расширения лесозаготовок на периферийных территориях, строительства лесовозных дорог и улучшения организационной структуры лесопользования, а также оптимизация экспорта лесопродукции.

2.2. Анализ основных потенциалов социально-экономического развития Архангельской области

Планируемый стратегический результат развития экономики и социальной сферы Архангельской области к 2030 году - рост производительности труда в 3-5 раз, увеличение доходов населения до почти 35 тыс. рублей в месяц (в ценах 2006 года), достижение ВРП на уровне Португалии - на основе модернизации существующих предприятий и активного привлечения инвестиций в создание новых рабочих мест. В соответствии со стратегическими задачами определены следующие отраслевые приоритеты: машиностроение (в том числе судостроение), ЛПК, транспорт, добыча полезных ископаемых (кроме топливно-энергетических ресурсов), рыболовство, пищевая промышленность, химия и нефтехимия, промышленность строительных материалов, строительство, сельское хозяйство.

Анализ стратегических направлений развития базовых отраслей экономики произведен в соответствии со статистическими данными без учета Ненецкого автономного округа.

В 2010 году основной вклад в стоимостную долю ВРП был внесен за счет следующих видов деятельности: обрабатывающие производства (25,3 %), транспорт и связь (17,0 %), оптовая и розничная торговля (14,1 %). Отрасли промышленного производства составляли в общем объеме 28,1 % (увеличение доли по сравнению с 2009 годом на 5,1 %), в том числе: добыча полезных ископаемых - 0,6 %, обрабатывающие производства - 25,3 % (увеличение доли по сравнению с 2009 годом на 5,2 %), производство и распределение электроэнергии, газа и воды - 2,2 % (снижение по сравнению с прошлым периодом на 0,1 процента).

По оценке, в 2011 году, как и в 2010 году, обрабатывающие производства вносили основной стоимостной вклад в формирование ВРП - 27,1 % (увеличение доли по сравнению с 2010 годом на 1,8 %), доля транспорта и связи составила 16,1 % (снижение по сравнению с 2010 годом на 0,9 процента).

В таблице представлена структура ВРП (оценка) по основным видам деятельности за 2011 год:

Вид деятельности	%
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	4,3
Рыболовство, рыбоводство	2,4
Добыча полезных ископаемых	0,6
Обрабатывающие производства	27,1
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	2,1
Строительство	5,8
Транспорт и связь	16,1
Оптовая и розничная торговля	13,8
Прочие виды деятельности	27,8

В соответствии с распоряжением правительства Архангельской области от 11 октября 2011 года № 554-рп «Прогноз социально-экономического развития Архангельской области на 2012 год и на период до 2014 года» объем валового

регионального продукта (без Ненецкого автономного округа) в расчете на 1 жителя области должен составить: в 2011 году - 226,5 тыс. рублей, в 2012 году - 266,0 тыс. рублей, в 2013 году - 296,2 тыс. рублей, в 2014 году - 332,2 тыс. рублей. В соответствии со Стратегией области 2030 ВРП в расчете на 1 жителя должен достичь: в 2010 году - 192,2 тыс. рублей, в 2011 году - 226,5 тыс. рублей, в 2012 году - 266,0 тыс. рублей, в 2013 году - 296,2 тыс. рублей, в 2014 году - 332,2 тыс. рублей, в 2030 году - 450 тыс. рублей.

В целом за 2007-2011 годы производительность труда в регионе имеет положительную динамику роста, исключение составляет снижение производительности труда в 2009 году на 1,9 % вследствие уменьшения в период кризиса уровня объема ВРП в 2009 году по сравнению с 2008 годом на 2,7 %. В 2010 году производительность труда увеличилась по сравнению с 2009 годом на 30,4 %, несмотря на то, что численность занятых в экономике людей сократилась на 9,2 %. В 2011 году по сравнению с 2010 годом производительность труда увеличилась на 17,7 %, а по сравнению с 2007 годом - на 80,4 процента.

В 2010 году по сравнению с 2009 годом фондовооруженность труда увеличилась на 18,7 % вследствие сокращения численности занятых в экономике и увеличения стоимости основных фондов на 7,7 %. Если сопоставить рост производительности и фондовооруженности труда в 2010 году с 2009 годом, то наблюдается следующая картина: при росте фондовооруженности труда на 18,7 % производительность труда увеличилась на 30,4 процента:

(тыс. руб. на 1 чел.)		
	Производительность труда	Фондовооруженность труда
2007 г.	260,6	885,8
2008 г.	312,1	993,7
2009 г.	306,2	1106,3
2010 г.	399,3	1312,7
2011 г.	470,2	-
2012 г.	552,2	-
2013 г.	614,4	-
2014 г.	688,0	-
2030 г.	2500,0	-

В связи с кризисом в 2009 году произошло сокращение инвестиций в основной капитал за счет всех источников финансирования (без учета НАО) по отношению к 2008 году на 35,1 %. В 2010 году отмечается увеличение инвестиций в основной капитал по сравнению с 2009 годом на 6,0 %. В 2011 году объем инвестиций по сравнению с 2010 годом увеличился в 2,3 раза и составил 94488,4 млн. рублей.

Анализ динамики коэффициента эффективности инвестиционных вложений показал нулевую доходность вложений в 2008-2009 годах по сравнению с 2007 годом (на 1 рубль вложенных инвестиций в основной капитал в 2007 году приходилось 10 копеек чистой прибыли, полученной организациями). В 2010 году на 1 рубль вложенных инвестиций в основной капитал приходилось 15,2 копейки чистой прибыли.

Основную долю в общем объеме отгруженных товаров собственного производства в 2011 году составляют обрабатывающие производства - 76,7 % (увеличе-

ние доли по сравнению с 2010 годом на 0,4 %, по сравнению с 2007 годом - снижение на 2,2 %). Структура промышленного производства в 2011 году выглядит следующим образом: добыча полезных ископаемых - 2,1 %, обрабатывающие производства - 76,7 %, производство и распределение электроэнергии, газа и воды - 21,2 процента.

Лесопромышленный комплекс

Основной потенциал развития лесопромышленного комплекса Архангельской области в соответствии со Стратегией области 2030 связан с обеспечением доступности лесных ресурсов и более высокой глубины переработки леса.

Общая площадь лесов Архангельской области составляет 30,9 млн. га, из них на земли лесного фонда приходится 28,5 млн. га, в том числе лесные земли, на которых образованы или могут быть образованы лесничества, - 22,2 млн. га. По объему лесных ресурсов Архангельская область находится на 8 месте в России и на 2 в СЗФО. По состоянию на 1 января 2012 года в целом по Архангельской области поставлено на кадастровый учет лесных участков на площади 19030638 га, что составляет 66 % от общей площади лесного фонда, или 85,6 % площади лесных земель Архангельской области. С учетом неучтенных лесов ориентировочно площадь лесных земель в области составляет 23,5-24,0 млн. га. Отсутствие достоверной информации о наличии лесных ресурсов в Архангельской области относится к системной проблеме, сдерживающей эффективное лесопользование, охрану и воспроизводство лесов. В период 2007-2011 годов на территории Архангельской области не реализовывались областные целевые программы в данной сфере.

Лесозаготовительную деятельность на территории Архангельской области осуществляет более пятисот предприятий, включая предприятия малого бизнеса, в 2011 году 28 предприятий были отнесены к крупным и средним, количество которых с 2007 года сократилось на 15 предприятий.

Удельный вес отгруженной продукции обрабатывающих производств лесопромышленного комплекса в общем объеме отгруженной продукции обрабатывающих отраслей Архангельской области составляет более 50 %. С 2007 года этот показатель уменьшился и составил в 2011 году 53,3 % против 61,8 % в 2007 году.

Доля налоговых и лесных платежей, поступающих в областной бюджет от предприятий лесопромышленного комплекса, в общем объеме налоговых и неналоговых доходов Архангельской области составила в 2010 и 2011 годах 9,0 %, что меньше показателя 2007 года (11 процентов).

Загрузка производственных мощностей наиболее крупных предприятий лесопромышленного комплекса с 2009 года не достигает 100 %. По состоянию на февраль 2012 года загрузка производственных мощностей деревообрабатывающих предприятий в среднем составляла 73 %, целлюлозно-бумажных - 86 %. Одной из причин стагнации производства в отрасли является неудовлетворенный спрос лесоперерабатывающих организаций в деловой древесине. Объемы заготовки древесины в области снизились с 13425 тыс. куб. м в 2007 году до 11778 тыс. куб. м в 2011 году. Установленный ежегодный объем заготовки древесины (расчетная ле-

сосека) осваивается на 50 %. Наибольший уровень использования расчетной лесо-секи наблюдался в 2007 году - 61 процент.

С 2007 года в лесозаготовительной отрасли Архангельской области складывается отрицательный финансовый результат. В целом убыток лесозаготовительной отрасли увеличился с 80,1 млн. рублей в 2007 году до 506,5 млн. рублей в 2011 году, или в 6,3 раза.

Динамика финансового результата (прибыль, убыток) лесопромышленного комплекса области в 2007-2011 годах приведена в таблице:

Отрасли	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Лесозаготовительная отрасль	-80,1	-651,9	-526,6	-382,1	-506,5
Деревообрабатывающая	1294,6	-1512,4	-397,0	420,8	-101,5
Целлюлозно-бумажная	1526,2	726,3	1738,3	8911,8	9300,0
Всего	2740,7	-1438,0	1079,6	8950,5	8692,0

(млн. руб.)

С 2007 года снижаются объемы производства пиломатериалов с 2133 тыс. куб. м в 2007 году до 1675 тыс. куб. м в 2011 году, незначительно - товарной целлюлозы, бумаги, картона. Несколько увеличилось производство целлюлозы по варке: с 2,0 млн. т в 2007 году до 2,1 млн. т в 2011 году.

С 2007 года снижается среднесписочная численность работников, занятых в лесопромышленном комплексе Архангельской области. Особенно в лесозаготовительной отрасли, где с 2007 года среднесписочная численность работников сократилась с 15200 человек до 6700 человек в 2011 году, или более чем в 2 раза. В целом по лесопромышленному комплексу Архангельской области среднесписочная численность работников уменьшилась с 42000 человек в 2007 году до 25400 человек в 2011 году.

Инвестиции в основной капитал с 2007 года по лесопромышленному комплексу выросли за счет развития целлюлозно-бумажной промышленности. В лесозаготовительной отрасли инвестиции снизились с 436,8 млн. рублей в 2007 году до 247,0 млн. рублей в 2010 году.

Доля производства деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности области занимают, соответственно, 1,7 % и 8,1 % в ВРП Архангельской области.

Удельный вес отгруженной продукции предприятий ЛПК в общем объеме обрабатывающего производства в 2011 году:

	(%)
Обработка древесины и производство изделий из дерева	12,1
Целлюлозно-бумажное производство, издательская и полиграфическая деятельность	42,6
Химическое производство	1,7
Прочие виды деятельности обрабатывающего производства	43,6

За 2007-2011 годы индексы производства по основным видам деятельности лесопромышленного комплекса имели следующую динамику:

	(%)		
	Обработка древесины и производство изделий из дерева	Целлюлозно-бумажное производство; издательская и полиграфическая деятельность	Химическое производство
2007 г.	101,8	100,1	104,2
2008 г.	90,0	100,4	123,0
2009 г.	76,6	94,1	71,1
2010 г.	100,0	104,1	126,6
2011 г.	123,6	100,8	125,4

Производительность труда по виду деятельности «Обработка древесины и производство изделий из дерева» в 2011 году, также как и в 2010 году, имеет положительную динамику роста, несмотря на то, что в 2011 году по сравнению с 2010 годом численность работающих сократилась на 2,8 %, а в 2010 году - на 5,1 %. Однако в 2011 году по сравнению с 2010 годом темп прироста снизился на 14,7 %. Объем отгруженной продукции в 2011 году по сравнению с 2010 годом вырос на 3,5 %, а по сравнению с 2007 годом сократился на 9,2 процента.

По виду деятельности «Целлюлозно-бумажное производство» динамика роста производительности труда за 2010-2011 годы имеет положительный результат: в 2010 году она увеличилась на 46,8 %, в 2011 году - на 12,4 %. В 2010-2011 годах имело место сокращение численности работающих: в 2010 году - на 3,9 %, в 2011 году - на 2,0 %. Объем отгруженной продукции в 2010 году по сравнению с 2009 годом вырос на 41,0 %, в 2011 году - на 10,1 процента.

В 2011 году по сравнению с 2010 годом производительность труда в химическом производстве увеличилась на 28,8 % за счет сокращения численности работающих на 14,3 %. В 2010 году увеличение роста производительности труда достигло уровня 82,3 % вследствие увеличения объема отгруженной продукции на 58,7 % и сокращения численности работающих на 12,9 %. В 2011 году объем отгруженной продукции по сравнению с 2010 годом увеличился на 10,4 %, по сравнению с 2007 годом - в 2 раза:

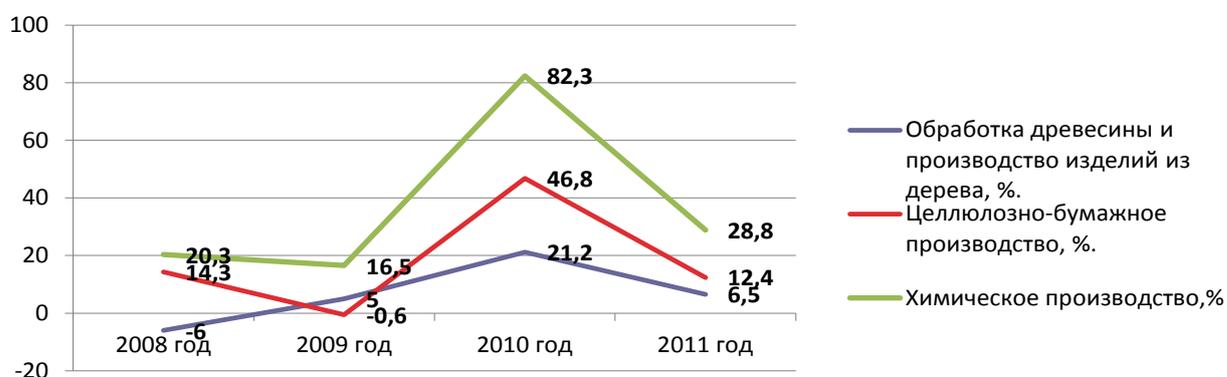


Рис. 2. Динамика темпов роста производительности труда по видам деятельности.

Проведенный анализ динамики коэффициентов эффективности инвестиционных вложений в основной капитал по виду деятельности «Обработка древесины и производство изделий из дерева» за 2008, 2009 годы показал низкую доходность, несмотря на то, что в 2009 году произошло увеличение инвестиций в основной капитал в 2,3 раза. В 2010 году на 1 рубль вложенных инвестиционных средств приходилось 40 копеек полученной чистой прибыли. Сальдированный финансовый результат по сравнению с 2007 годом сократился на 66,2 процента.

По виду деятельности «Целлюлозно-бумажное производство» низкая инвестиционная доходность наблюдалась в 2009 году, объем вложенных инвестиций в основной капитал по сравнению с 2008 годом был сокращен на 9,4 %. В 2010 году на 1 рубль вложенных средств приходилось 1,3 рубля чистой

прибыли. Сальдированный финансовый результат предприятий в 2010 году по сравнению с 2007 годом увеличился в 2,2 раза.

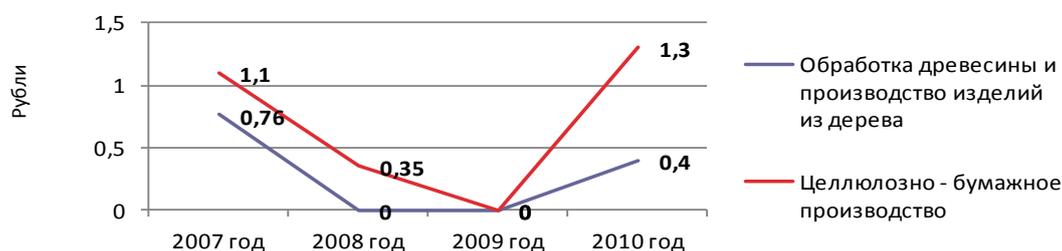


Рис. 3. Динамика коэффициента эффективности инвестиционных вложений в основной капитал.

Изменение долей убыточных предприятий по видам деятельности: «Обработка древесины и производство изделий из дерева», «Целлюлозно-бумажное производство» в общем объеме предприятий за 2007-2010 годы отражено на рисунке 4.

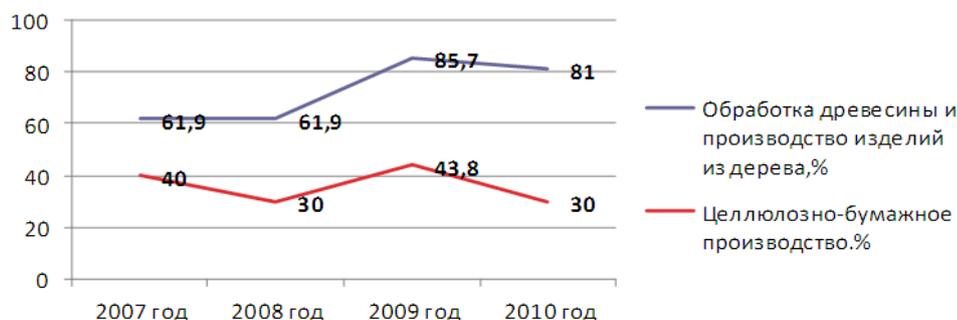


Рис. 4. Показатели динамики удельного веса убыточных предприятий по видам деятельности «Обработка древесины и производство изделий из дерева» и «Целлюлозно-бумажное производство».

Архангельская область традиционно является лесоэкспортным регионом. Из общего объема произведенных пиломатериалов в 2011 году экспортировано на мировые рынки 68 %, что меньше показателя 2007 года, когда экспорт пиломатериалов составлял 73 %. Экспорт товарной целлюлозы составил в 2011 году 85 % от произведенного объема, что выше показателя 2007 года на 15 %. Объем экспорта круглых лесоматериалов незначителен - 2,0 % в 2007 году и 0,9 % в 2011 году. В 2010 году доля древесины, бумаги и изделий из них в экспорте Архангельской области составляла 13,4 % (увеличение по сравнению с 2009 годом на 0,7 процента).

Распоряжением правительства Архангельской области от 22 марта 2011 года № 111-рп «О социально-экономическом положении Архангельской области в 2010 году» утвержден перечень стратегических целей исполнительных органов государственной власти Архангельской области, показателей и целевых индикаторов их достижения на 2011-2013 годы.

В 2011 году не достигнут целевой индикатор по показателю «Отношение площади искусственного восстановления леса к площади вырубленного и погибшего» - искусственное восстановление леса было произведено на площади, составляющей 7,77 % к площади вырубленного и погибшего леса (при целевом

показателе 9,9 %), что меньше показателя 2010 года (8,15 %). Не достигнут также в 2011 году показатель «Соотношение проданных объемов лесных насаждений к предусмотренным годовым объемам»: утвержденный индикатор - 81 %, фактически достигнутый - 73 процента.

В 2011 году в бюджет Архангельской области поступило 471,8 млн. рублей доходов от использования лесов, что выше показателя 2007 года на 5,4 % (в 2007 году поступило 447,8 млн. рублей) и превышает в 2,2 раза утвержденный на 2011 год распоряжением правительства Архангельской области № 111-рп целевой показатель (218,0 млн. рублей).

Доходы федерального бюджета от платежей за использование лесов составили в 2011 году 796,3 млн. рублей, в том числе арендная плата за пользование лесным фондом в части минимальных ставок платы за древесину - 652,4 млн. рублей, или 82,0 процента.

Недоимка по плате за использование лесов в федеральный бюджет и бюджет Архангельской области составила на 1 января 2012 года 371,9 млн. рублей, в том числе недоимка за прошлые периоды - 216,6 млн. рублей, по арендной плате - 296,6 млн. рублей, из них в федеральный бюджет - 185,9 млн. рублей, бюджет субъекта - 110,7 млн. рублей.

За период 2007-2010 годов сумма взысканной недоимки в областной бюджет увеличилась с 1,7 млн. рублей в 2007 году до 114,7 млн. рублей в 2010 году, в федеральный бюджет - соответственно, с 4,7 млн. рублей до 157,9 млн. рублей.

Работа министерства природных ресурсов и лесопромышленного комплекса Архангельской области по организации тушения лесных пожаров в условиях введенного режима чрезвычайной ситуации в лесах регионального характера признана неудовлетворительной (распоряжение правительства Архангельской области от 23 августа 2011 года № 495). По сравнению с 2010 годом количество пожаров в лесах Архангельской области в 2011 году увеличилось в 2 раза, площадь, пройденная огнем, - в 5,6 раза (с 14,2 тыс. га до 79,5 тыс. гектаров).

Машиностроительный комплекс

Главными приоритетами в развитии машиностроительного комплекса Северо-Западного федерального округа до 2020 года и в дальнейшем являются: судостроение, энергомашиностроение, производство инновационного оборудования, производство техники для нефтегазовой промышленности, производство техники для лесопромышленного и рыбохозяйственного комплексов, радиоэлектронная промышленность.

В Архангельской области машиностроительный комплекс занимает существенное положение в структуре промышленного производства. Он является второй по величине отраслью региона после лесного комплекса. Среднесписочная численность работающих в машиностроительном комплексе составляет 43 тыс. человек (56,1 % от занятых на предприятиях обрабатывающих производств и 9,9 % от общего количества занятых в области).

Индекс металлургического производства и производства готовых металлических изделий в 2009 году по отношению к 2008 году составил 134,4 %, одна-

ко в 2010 году по отношению к 2009 году он снизился до 93,9 %, а в 2011 году снова возрос до 102,0 %. Индекс производства по виду деятельности «Производство машин и оборудования» в 2010 году по сравнению с 2009 годом составлял 104,4 %, а в 2011 году наблюдался отрицательный темп прироста - (-3,8 %). Индекс производства транспортных средств и оборудования в 2010 году имел также положительный результат - 160 %, однако в 2011 году он составил всего 61,5 %. В целом динамика индекса обрабатывающих производств характеризовалась как положительная.

Динамика индексов производства по видам экономической деятельности приведена в таблице:

	Обрабатывающие производства	Металлургическое производство и производство готовых металлических изделий	Производство машин и оборудования	Производство транспортных средств и оборудования
2007 г.	113,1	103,3	160,0	127,6
2008 г.	103,6	108,6	88,2	119,3
2009 г.	96,3	134,4	68,8	100,0
2010 г.	118,8	93,9	104,4	160,0
2011 г.	88,0	102,0	96,2	61,5

Удельный вес основных видов деятельности, относящихся к машиностроительному комплексу, в общем объеме обрабатывающего производства в 2011 году составил: металлургическое производство и производство готовых металлических изделий - 1,9 %, производство машин и оборудования (без производства оружия и боеприпасов) - 1,8 %, прочие виды деятельности обрабатывающего производства - 96,3 процента.

В 2011 году, также как и в 2010 году, производительность труда в металлургическом производстве и производстве готовых металлических изделий имеет отрицательную динамику, несмотря на то, что в 2011 году по сравнению с 2010 годом численность работников по полному кругу предприятий увеличилась в 2,2 раза. Это связано с сокращением объемов отгруженной продукции в 2011 году по сравнению с 2010 годом на 9,5 %. Показатели динамики темпов роста производительности труда по основным видам деятельности машиностроительного комплекса в 2008-2011 годах приведены в таблице:

	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Металлургическое производство и производство готовых металлических изделий	29,4	27,3	-14,3	-58,3
Производство машин и оборудования	16,7	-14,3	16,7	14,3

Анализ динамики эффективности инвестиционных вложений по виду деятельности «Производство машин и оборудования» за 2007-2010 годы показал низкую доходность инвестиционных вложений за 2010 год. При инвестициях в основной капитал в размере 6,2 млн. рублей (снижение показателя по сравнению с 2009 годом на 31,9 %) сальдированный финансовый результат предприятий по виду деятельности «Производство машин и оборудования» являлся отрицательным (-36,2 млн. рублей). В 2009 году на 1 рубль вложенных инвестиционных средств приходилось 6 рублей чистой прибыли предприятий,

несмотря на то, что сальдированный финансовый результат в 2009 году по сравнению с 2008 годом снизился на 13,5 процента.

Доля убыточных предприятий по виду деятельности «Производство машин и оборудования» в общем объеме предприятий составила: в 2007 году - 25 %, в 2008 году - 37,5 %, в 2009 году - 20 %, в 2010 году - 80 процентов.

В 2010 году доля убыточных предприятий по виду деятельности «Производство машин и оборудования» в общем объеме предприятий увеличилась на 60 %, в 2009 году по сравнению с 2008 годом их доля была снижена на 17,5 % и на 5 % по сравнению с 2007 годом.

В 2010 году доля машин, оборудования и транспортных средств в экспорте Архангельской области составляла 1,5 % (увеличение по сравнению с 2009 годом на 0,2 %), а в импорте - 76,2 % (сокращение по сравнению с 2009 годом на 1,9 процента).

Комплекс добычи полезных ископаемых

Государственным балансом полезных ископаемых на территории Архангельской области по состоянию на 1 января 2012 года учитываются 15 видов твердых полезных ископаемых, слагающих 18 месторождений, 5 из которых разрабатываются, 1 подготавливается к разработке. Кроме того, на учете стоит 31 месторождение подземных пресных вод, 8 месторождений минеральных лечебных вод и 3 месторождения минеральных промышленных вод. По экспертной оценке управления по недропользованию по Архангельской области, стоимость запасов основных видов минерального сырья (за исключением ОПИ и подземных вод) в недрах Архангельской области составляет около 1,7 трлн. рублей.

Доля Архангельской области (по запасам, учитываемым госбалансом, по основным видам полезных ископаемых) в общероссийских запасах составляет: алмазы - 20,8 %, алюминий (бокситы) - 18 %, свинец - 2,3 %, цинк - 3,2 %, серебро - 0,6 %, известняки для целлюлозно-бумажной промышленности - 28 %, доломиты для металлургии - 6,8 %, известняки флюсовые - 2,9 %, известняки для цементной промышленности - 1,6 %. По суммарной ценности разведанных месторождений среди субъектов СЗФО Архангельская область занимает 5 место, по минеральным ресурсам алмазов, свинцово-цинковых руд - 1 место.

По состоянию на 1 января 2012 года в Архангельской области действуют (без ОПИ) 16 лицензий на право пользования недрами с целью геологического изучения и добычи твердых полезных ископаемых (поисковые - 4 лицензии, на условиях предпринимательского риска - 4 лицензии, эксплуатационные - 7 лицензий, прочие - 1 лицензия), 2 лицензии на пользования недрами с целью геологического изучения, поисков и оценки углеводородного сырья, 276 лицензий - на право пользования недрами с целью добычи подземных вод. Количество действующих лицензий на пользование участками недр местного значения в 2008-2010 годах имело тенденцию к уменьшению, положение несколько улучшилось в 2011 году.

Проверка показала отдельные факты ненадлежащего контроля со стороны департамента природных ресурсов Архангельской области за выполнением лицензионных соглашений.

Так, лицензия АРХ 01049 ТЭ была выдана ООО «Севзапстрой» 28 сентября 2004 года с целью добычи песка и песчано-гравийной смеси на месторождении Жилино в Холмогорском районе на срок до 27 сентября 2009 года. Горноотводной акт оформлен 8 апреля 2005 года сроком до 27 сентября 2009 года. Срок действия договора аренды лесного участка установлен с 10 апреля 2008 года по 31 июля 2009 года. Добыча не велась в 2008-2009 годах, чем были нарушены существенные условия лицензионного соглашения (пункт 2.1 - добыча не позже 2005 года) и пункт 10 части 2 статьи 22 Закона «О недрах». В соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 20 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах» в случае нарушения пользователем недр существенных условий лицензии право пользования недрами может быть досрочно прекращено, приостановлено или ограничено органами, предоставившими лицензию.

Меры по обеспечению выполнения недропользователем условий лицензионного соглашения департаментом природных ресурсов Архангельской области приняты не были. Изменения в лицензионное соглашение по переносу исполнения работ на более поздний срок не вносились.

В нарушение пункта 5.2 лицензионного соглашения, согласно которому продление срока пользования по инициативе недропользователя возможно в случае выполнения предусмотренных лицензией условий, по заявке недропользователя и на основании рекомендации комиссии по рассмотрению выполнения условий лицензионных соглашений, внесению изменений и дополнений в лицензионные соглашения и досрочному прекращению права пользования участками недр (протокол от 18 мая 2009 года № 16) департаментом природных ресурсов Архангельской области срок действия лицензии был продлен на 2 года до 29 сентября 2011 года (изменения от 1 июня 2009 года № 302доп).

В соответствии с распоряжением администрации области от 24 июня 2008 года № 112ра/18 «Об утверждении перечней долгосрочных и ведомственных целевых программ Архангельской области, принимаемых к разработке в 2008 году, отдельных показателей областного бюджета на 2009 год и на период до 2011 года в части целевых программ Архангельской области и областной адресной инвестиционной программы» была разработана программа «Геологическое изучение и воспроизводство минерально-сырьевой базы Архангельской области в 2009-2011 годах» с объемом финансирования 77,7 млн. рублей: за счет внебюджетных средств (60 млн. рублей) и из областного бюджета (17,7 млн. рублей, в том числе: на 2009 год - 8539 тыс. рублей, в 2010 году - 5523 тыс. рублей, в 2011 году - 3670 тыс. рублей).

В период с 2009 по 2011 год министерством финансов области на реализацию программы средства не выделялись, действие программы приостановлено

в 2010 году. Стратегический план развития добывающей отрасли в Архангельской области в 2010-2011 годах не разрабатывался и не утверждался.

Доля средств федерального бюджета в затратах на геолого-разведывательные работы в области составляет в среднем около 12 % (от 2,5 % до 25 %). В 2011 году финансирование работ за счет федерального бюджета составило минимальный за последние 5 лет объем - 7 млн. рублей. К примеру, в 2010 году было профинансировано 106,893 млн. рублей.

Доля производства по виду экономической деятельности «Добыча полезных ископаемых» в ВРП Архангельской области колебалась в 2007-2010 годах на уровне 0,5-0,6 %. По этому показателю Архангельская область занимает 6 место в Северо-Западном федеральном округе. Стратегией области 2030 года определено, что по базовому сценарию выручка сектора должна вырасти в 2006-2030 годах в 7,6 раза: с 1 млрд. рублей до 7,6 млрд. рублей.

Перспективы Архангельского горнорудного центра связываются с добычей алмазов. В соответствии со Стратегией области 2030 года освоение месторождений позволит почти на 25 % увеличить общероссийскую добычу алмазов и создать производства по их обработке.

Динамика добычи полезных ископаемых Архангельской области в сравнении плановых и фактических показателей приведена в приложении 3.

Динамика индекса добычи полезных ископаемых за 2007-2011 годы выглядит следующим образом: 2007 год - 127,8 %, 2008 год - 79,6 %, 2009 год - 75,7 %, 2010 год - 141,9 %, 2011 год - 112,8 процента.

В 2011 году по сравнению с 2010 годом индекс добычи полезных ископаемых имел положительный рост и составил 112,8 %, однако по сравнению с приростом 2010 года имеет место снижение на 29,1 пункта, а по сравнению с 2007 годом прирост снизился на 15 пунктов.

В целом за 2007-2011 годы производительность труда по виду деятельности «Добыча полезных ископаемых» имеет положительную динамику. В 2010 году производительность труда увеличилась по сравнению с 2009 годом на 12,6 %, несмотря на то, что численность занятых в экономике людей уменьшилась на 7,0 %. В 2011 году по сравнению с 2010 годом производительность труда увеличилась на 16,9 %, а по сравнению с 2007 годом - в 2,7 раза. Объем добычи полезных ископаемых в 2011 году по отношению к 2010 году увеличился на 27,0 %, численность работников по полному кругу предприятий - на 8,7 процента.

В 2010 году по сравнению с 2009 годом фондовооруженность труда увеличилась на 23,3 % вследствие увеличения стоимости основных фондов, численность работающих сократилась на 8,7 %. Несмотря на сокращение численности работающих на 2,9 %, основной рост фондовооруженности труда приходился на 2008 год (рост в 3,5 раза) за счет увеличения стоимости основных фондов в 2008 году по сравнению с 2007 годом в 3 раза.

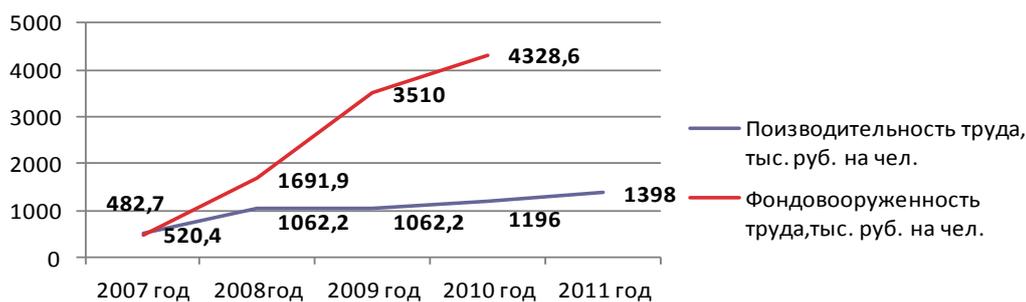


Рис. 5. Динамика показателей производительности и фондовооруженности труда в секторе добычи полезных ископаемых.

Изменение удельного веса убыточных предприятий по виду деятельности «Добыча полезных ископаемых» отображено ниже:

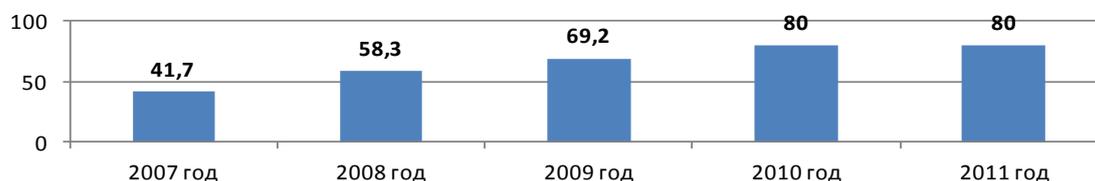


Рис. 6. Динамика показателей удельного веса убыточных предприятий.

Налог на добычу полезных ископаемых, уплаченный недропользователями в 2011 году, составил 109186 тыс. рублей (90,3 % по отношению к уровню 2010 года). Налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ), уплаченный в областной бюджет в 2011 году, составил 97423 тыс. рублей (86,5 % по отношению к уровню 2010 года). Снижение обусловлено уменьшением НДПИ, уплаченного ОАО «Севералмаз» за добычу природных алмазов. Кроме того, НДПИ на ОПИ, уплаченный в областной бюджет в 2011 году, составил 26648 тыс. рублей, что не превышает 87-89 % от объема поступлений 2007-2008 годов. Поступление НДПИ на ОПИ уменьшилось в 2009 году на треть по сравнению с 2008 годом и, несмотря на рост в 2009-2011 годах, не достигло уровня 2007-2008 годов.

Динамика поступления налога на добычу полезных ископаемых в 2007-2011 годах и распределение по бюджетам разных уровней приведены в приложении 4.

Рыбохозяйственный комплекс

Рыбохозяйственный комплекс имеет особое значение для экономики Северо-Западного федерального округа, его рыбопромысловая и рыбоперерабатывающая отрасли глубоко интегрированы с судостроением, рыбопереработкой в море и на берегу. На область приходится около 20 % общего объема уловов рыбы всего Северного бассейна. Всего морским промыслом используются 39 видов водных биоресурсов. Основным направлением развития рыболовства в Архангельской области остается океанический лов рыбы. Основу добычи водных биоресурсов (более 99 %) составили уловы в российской экономической зоне и за ее пределами. Во внутренних морских водах (для Архангельской области это Белое море)

освоение биоресурсов существенно ниже - менее 20 %. В рыбном хозяйстве области занято порядка 4 тысяч работников, около 50 % из них - плавсостав.

Количество хозяйствующих субъектов в отрасли - 151, береговых рыбоперерабатывающих производств в области - 7 единиц, в том числе 3 крупных. «Архангельский траловый флот» (далее - ОАО «АТФ») является одним из крупнейших рыбодобывающих предприятий России, основным предприятием рыбопромышленного комплекса Архангельской области.

Океанический судовой промысел осуществляют 19 предприятий в Северной Атлантике. Добыча биоресурсов предприятиями Архангельской области за 2009-2011 годы в океаническом промысле не увеличилась. Более того, в 2011 году был зафиксирован минимальный за последние 3 года улов в океаническом промысле - 132194 т, который составил 85 % от уровня 2010 года. Процент освоения квоты (океанический промысел) в 2009 и 2011 годах составил 94,6 % и 98,9 %, соответственно.

Рыболовство и рыбоводство в структуре ВРП Архангельской области в 2011 году составляет 2,4 % (увеличение по сравнению с 2007 годом на 0,4 %). Динамика индекса производства по виду деятельности «Рыболовство и рыбоводство» за 2007-2011 годы выглядит следующим образом: 2007 год - 101,8 %, 2008 год - 97,7 %, 2009 год - 103,2 %, 2010 год - 104 процента.

Анализ динамики эффективности инвестиционных вложений по виду деятельности «Рыболовство и рыбоводство» за 2007-2010 годы показывает нулевую эффективность вложений в 2008 году. В 2010 году по сравнению с 2009 годом инвестиционные вложения увеличились в 9 раз, однако на 1 рубль инвестиций в 2010 году приходилось 68 копеек сальдированного финансового результата (в 2007 году - 7,6 рубля).

В 2011 году по сравнению с 2010 годом объем инвестиций увеличился в 2,6 раза. Динамика коэффициента эффективности инвестиционных вложений по виду деятельности «Рыболовство и рыбоводство»: 2007 год - 7,6 %, 2008 год - 0 %, 2009 года - 8,3 %, 2010 год - 0,68 процента.

За период 2008-2009 годов наблюдается снижение удельного веса убыточных предприятий по виду деятельности «Рыболовство и рыбоводство» с 27,3 % до 12,5 %. В 2011 году убыточные предприятия отсутствуют.

Удельный вес рыбной отрасли в пищевой промышленности Архангельской области составляет свыше 40 %. Это позволяет в полной мере обеспечить население области рыбной продукцией. Фактическое среднедушевое потребление рыбной продукции в 2010 году, по данным статистики, составило 33 кг в год (максимальное по Северо-Западному федеральному округу) при норме в потребительской корзине в Архангельской области 21 кг в год и среднероссийском показателе в 2011 году - 22 кг в год.

Объем реализации рыбопродукции на внутреннем рынке Российской Федерации в 2011 году составил более 87,7 тыс. т, или 67 % (105 % к 2010 году), за границу - 41,8 тыс. т, или 33 % (100 % к 2010 году).

В настоящее время 85 % судов (35 единиц) эксплуатируются сверх нормативного срока службы. Эти суда в ближайшие годы должны быть списаны, что приведет к снижению объемов вылова и сокращению рабочих мест в отрасли.

Одной из основных проблем отрасли является снижение рентабельности добычи рыбы из-за постоянного удорожания топлива. За 2011 год стоимость дизельного топлива и мазута возросла на 10 % и продолжает расти. В настоящее время в себестоимости рыбы стоимость затрат на топливо составляет свыше 50 %. При этом цены реализации рыбопродукции с начала 2011 года почти не изменились.

С 2006 года субвенции, перечисляемые Архангельской области и НАО на реализацию полномочий в области охраны водных биологических ресурсов на внутренних водных объектах, за исключением особо охраняемых природных территорий федерального значения и пограничных зон, не используются и возвращаются в федеральный бюджет.

Цель 3. Анализ и оценка системы управления социально-экономическим развитием Архангельской области с учетом реализации «Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года» и влияния оборонно-промышленного комплекса

Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 года № 1101-р. Данным распоряжением органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления рекомендовано разработать и реализовать аналогичные региональные и муниципальные программы. Соответствующая Программа повышения эффективности бюджетных расходов в Архангельской области на период до 2012 года утверждена постановлением правительства Архангельской области от 5 июля 2011 года № 222-пп.

3.1. Анализ и оценка эффективности системы бюджетирования и программирования социально-экономического развития Архангельской области

Базовым условием реализации ППЭБР определено обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы. Одним из основных принципов ответственной бюджетной политики ППЭБР определяет ограничение бюджетного дефицита и государственного долга. В этой связи необходимо отметить, что расходы бюджета Архангельской области на 2012 год не покрываются доходами на 18 процентов.



Рис. 7. Структура областного бюджета Архангельской области на 2012 год.

Дефицит бюджета Архангельской области в 2011 году составлял 26,58 %, а на 2012 год запланирован в размере 26,46 % от налоговых и неналоговых доходов областного бюджета (рисунки 8 и 9).



Рис. 8. Дефицит бюджета и доходы бюджета (налоговые и неналоговые) Архангельской области, млн. рублей.

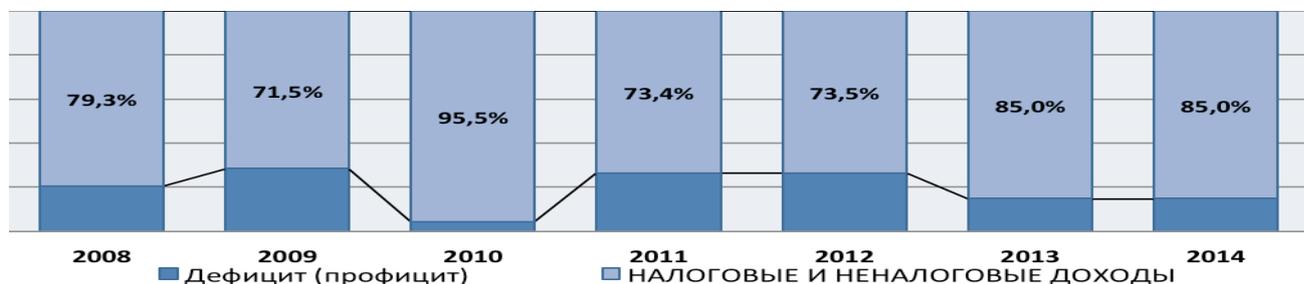


Рис. 9. Соотношение дефицита бюджета и доходов бюджета (налоговых и неналоговых) Архангельской области.

Продление до 1 января 2017 года действия нормы¹, установленной Федеральным законом от 9 апреля 2009 года № 58-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», в соответствии с которой допускается превышение установленного Бюджетным кодексом Российской Федерации 15-процентного уровня дефицита региональных бюджетов на разницу полученных и погашенных бюджетных кредитов, при том, что объем данных кредитов для конкретного субъекта Российской Федерации заранее не определен, делает ограничение дефицита формальным.

¹ Необходимо отметить, что в качестве одной из нерешенных на момент своего принятия проблем ППЭБР выделяет остающиеся непрозрачными сферы деятельности участников сектора государственного управления за счет постоянно продлеваемых переходных норм.

На рисунке 10 приведена структура источников финансирования дефицита бюджета Архангельской области (в 2013 и 2014 годах изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджета для финансирования дефицита использовать не планируется).

Обращает на себя внимание, что дефицит бюджета Архангельской области на прогнозный период 2013, 2014 годов установлен строго в размере 15 % от налоговых и неналоговых доходов областного бюджета. Однако отсутствие объективных предпосылок для его удержания в заданных пределах в условиях пролонгации ранее установленных сроков введения 15-процентного ограничения дефицита может указывать на формальный подход к составлению трехлетнего бюджета Архангельской области.



Рис. 10. Источники финансирования дефицита бюджета Архангельской области.

Начавшийся в 2008 году резкий рост дефицита областного бюджета, в составе источников финансирования которого преобладают кредитные ресурсы, обусловил резкий рост государственного долга Архангельской области (рисунок 11).

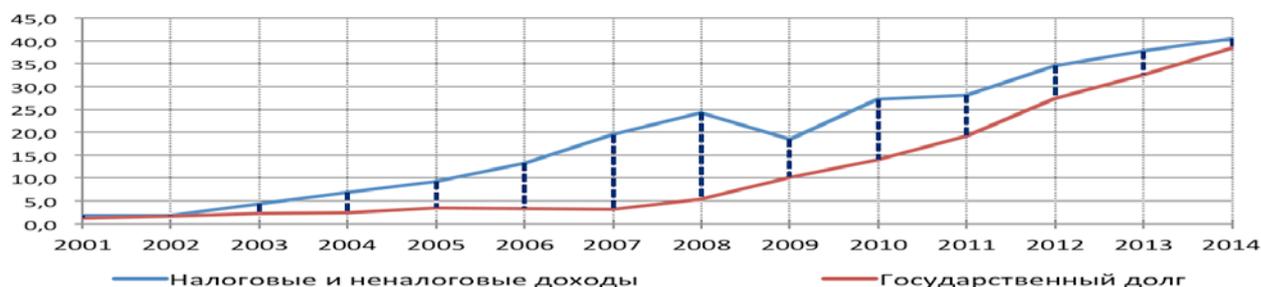


Рис. 11. Динамика государственного долга Архангельской области.

И если в 2008 году еще сохранялась положительная динамика в части превышения налоговых и неналоговых доходов над государственным долгом, то, начиная с 2009 года, данная динамика становится отрицательной (рисунок 12). При этом установленный областным бюджетом верхний предел государственного долга по состоянию на 1 января 2015 года превышает соответствующий показатель 2002 года.

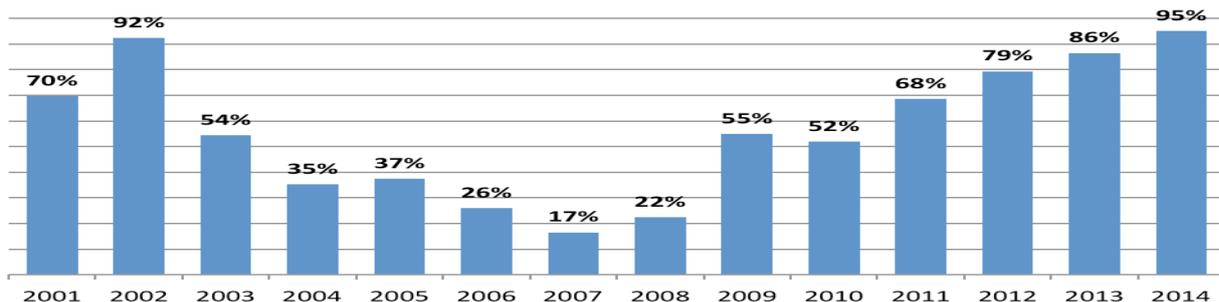


Рис. 12. Отношение государственного долга к доходам бюджета (налоговым и неналоговым).

В структуре источников финансирования дефицита бюджета Архангельской области преобладают кредиты коммерческих банков:

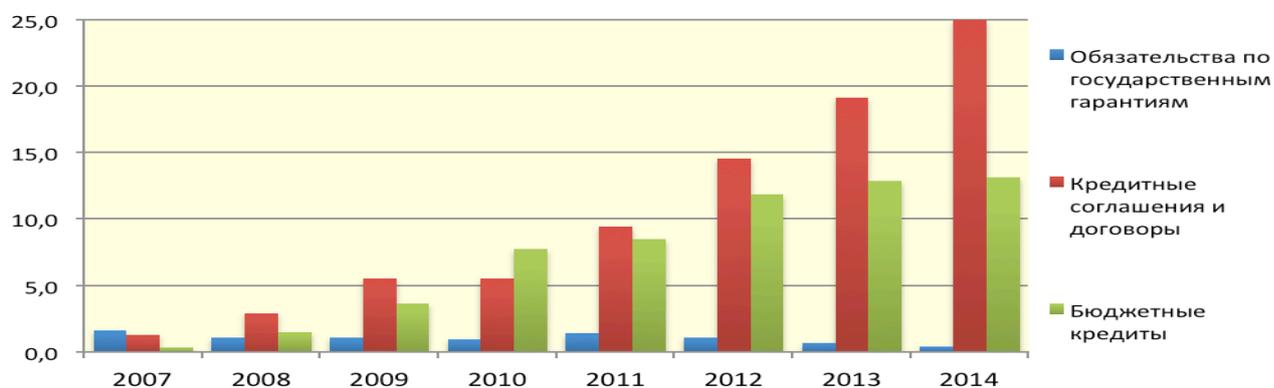


Рис. 13. Структура государственного долга Архангельской области, млрд. рублей.

Изменившаяся в сторону роста коммерческих кредитов структура источников финансирования дефицита областного бюджета, а также начавшийся в 2008 году мировой финансовый кризис обусловили резкий рост расходов бюджета Архангельской области на обслуживание государственного долга:

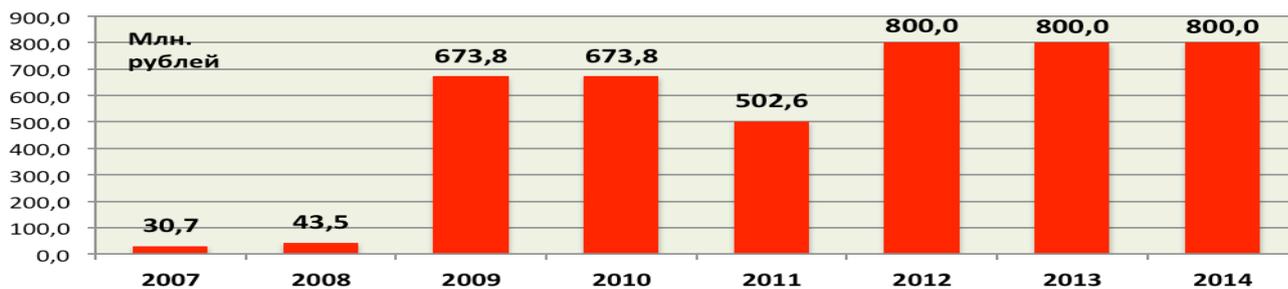


Рис. 14. Динамика расходов на обслуживание государственного долга Архангельской области.

Ухудшение условий функционирования экономики вследствие макроэкономической нестабильности неизбежно приводит к замедлению роста или в особо неблагоприятных условиях - к снижению доходов бюджетов бюджетной системы, то есть к сокращению возможностей публично-правовых образований не только для достижения заявленных долгосрочных стратегических целей, но и для исполнения принятых публичных обязательств перед гражданами.

Кроме того, в таких условиях существенно усложняется планирование деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, снижается их ответственность за определение и достижение целей и индикато-

ров результативности своей деятельности, возникают стимулы к постоянному «раздуванию» расходов, не имеющих четких критериев оценки их необходимости и достаточности для решения задач государственной политики в соответствующих сферах.

Из всего перечня федеральных налоговых льгот по региональным и местным налогам влияние на доходную базу бюджета Архангельской области оказывают льготы по налогу на имущество организаций, установленные статьей 381 и международными договорами в соответствии со статьей 7 Налогового кодекса Российской Федерации.

Только за период реализации ППЭБР общий объем выпадающих доходов консолидированного бюджета Архангельской области, вызванных решениями федеральных органов власти, оценивается в 16,6 млрд. рублей. Объемы выпадающих доходов бюджета Архангельской области и их влияние на общий объем собственных налоговых и неналоговых доходов областного бюджета приведены в приложении № 5.

Кроме мер по поэтапному сокращению установленных федеральными законами льгот по региональным и местным налогам, ППЭБР предусматривает для обеспечения стабильности бюджетов субъектов Российской Федерации меры по повышению эффективности взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления при администрировании налогов и других платежей.

В этой связи необходимо отметить, что одним из основных бюджетообразующих источников формирования доходной части бюджета Архангельской области, администрируемым ФНС России, является налог на доходы физических лиц (в 2011 году поступления составили 42 % налоговых и неналоговых доходов бюджета).

При этом именно с администрированием этого налога возникает одна из главных проблем формирования доходов бюджета Архангельской области, которая заключается в том, что задолженность по данному налогу выявляется и взыскивается налоговыми органами только в результате проводимых ими проверок: в течение года проверяется незначительная часть налогоплательщиков (в 2011 году - примерно 2,5 процента).

Для решения данной проблемы Архангельское областное Собрание депутатов постановлением от 29 сентября 2006 года № 859 вносило в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации законодательную инициативу о поправках в статью 230 Налогового кодекса Российской Федерации о введении оперативной налоговой отчетности по налогу на доходы физических лиц².

Однако все предложения субъектов Российской Федерации по данной проблематике получают отрицательные заключения Правительства Российской

² Помимо целей администрирования налога на доходы физических лиц такая отчетность может использоваться и для перспективного прогнозирования доходного потенциала бюджетов всех уровней.

Федерации, которые объясняются увеличением затрат налоговых органов на администрирование налога на доходы физических лиц.

Еще одна проблема администрирования налога на доходы физических лиц напрямую связана с реформированием Вооруженных Сил Российской Федерации. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 года № 1082 «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации» и приказом Министра обороны Российской Федерации от 2 августа 2008 года № 400 с 1 января 2009 года офицерам, проходящим военную службу в объединениях, соединениях и воинских частях, по решению Министра обороны Российской Федерации стали выплачиваться наградные деньги за счет средств федерального бюджета, выделенных на содержание Вооруженных Сил Российской Федерации.

Налог на доходы физических лиц, удерживаемый с наградных денег, должен уплачиваться в бюджет воинскими частями по месту своей дислокации и по установленным нормативам распределяться между региональными и муниципальными бюджетами. Однако на практике выплата наградных денег стала осуществляться, минуя воинские части. В частности, офицерам, проходящим службу на территории Архангельской области в воинских частях космодрома «Плесецк», данные выплаты осуществлялись непосредственно Минобороны России путем перечисления средств на счета награждаемых офицеров в отделениях Сбербанка России. Как следствие, налог на доходы физических лиц, удерживаемый с наградных денег, не поступал в доход консолидированного бюджета Архангельской области.

Также в настоящее время в регионе возникла проблема с исчислением и взиманием платы за негативное воздействие на окружающую среду. Администрирование данного вида неналоговых доходов должно осуществляться Управлением Росприроднадзора по Архангельской области. С начала 2012 года полностью отсутствуют поступления в консолидированный бюджет Архангельской области по данному источнику, тогда как только за январь 2011 года поступления составили 60,5 млн. рублей. Причиной полной остановки платежей за негативное воздействие на окружающую среду в бюджет области является нарушение Федеральной службой по надзору в сфере природопользования требований статьи 160.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 года № 995 в части своевременного принятия нормативного акта, регламентирующего порядок администрирования доходов на 2012 год.

В результате все уплачиваемые плательщиками платежи за негативное воздействие на окружающую среду аккумулируются в федеральном бюджете как невыясненные поступления³.

Особо следует отметить вопросы влияния на социально-экономическое развитие Архангельской области ее статуса как сложносоставного субъекта Российской Федерации. До 2004 года федеральное законодательство не устанавливало для сложносоставных субъектов Российской Федерации особенностей, регулирующих

³ Архангельская область направила в Минфин России письмо от 13 февраля 2012 года № 05-07/40 с ходатайством об оказании содействия в урегулировании данной проблемы.

финансовые вопросы взаимоотношения области и входящих территориально в состав области автономных округов.

С 2004 года в Федеральном законе от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» появились нормы (статьи 26.6, 26.17) о зачислении федеральных доходов с территории автономного округа в доход бюджета области и об исполнении областью ряда государственных полномочий на территории округа, если иное не предусмотрено договором между органами государственной власти двух субъектов и Федеральным законом.

Кроме того, с 2006 года в статью 131 Бюджетного кодекса Российской Федерации введена норма, по которой федеральные дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации для «необъединившихся» сложносоставных регионов рассчитываются для консолидированной области совместно с автономным округом.

Справочно: ситуация в Архангельской области, при которой «область» дотационная, а «округ» самодостаточный, может считаться уникальной в Российской Федерации. В большинстве сложносоставных субъектов Российской Федерации именно автономные округа являлись высокодотационными, а Тюменскую область с Ямало-Ненецким и Ханты-Мансийским округами в вопросах бюджетной обеспеченности можно считать «партнерами».

Учитывая, что по методике Минфина России расчетная бюджетная обеспеченность Ненецкого автономного округа в этом периоде была самой высокой среди субъектов Российской Федерации (в 3,18 раза превышала среднероссийскую), при объединении исходных данных по Архангельской области и Ненецкому округу Архангельская область «потеряла» существенную сумму федеральной дотации (объем финансовой помощи на выравнивание в 2006-2007 году складывался ниже показателя 2005 года, когда дотация была рассчитана раздельно по каждому субъекту Федерации).

Неоднократные официальные обращения администрации Архангельской области в Правительство Российской Федерации и Минфин России об изменении методики расчета межбюджетных трансфертов к положительному результату не привели.

Именно это обстоятельство (сокращение федеральных дотаций Архангельской области вследствие изменения методики их расчета) явилось причиной для заключения договоров между органами государственной власти Архангельской области и Ненецкого автономного округа.

Условия договоров предусматривали, что округ самостоятельно исполняет за счет собственных доходов все государственные полномочия субъекта Российской Федерации на своей территории, при этом часть федеральных доходов от плательщиков, расположенных на территории Ненецкого автономного округа, зачисляется в бюджет Архангельской области. Таким образом, в 2006 году область получила в виде налогов от НАО 1429 млн. рублей, в 2007 году - 3753 млн. рублей. Эти суммы, по сути, являлись компенсацией потерь федеральных дотаций.

С 1 января 2008 года Архангельская область в полном объеме исполняет на территории Ненецкого автономного округа государственные полномочия, предусмотренные пунктами 2 и 3 статьи 26.6 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

На 2012-2014 годы между органами государственной власти Архангельской области и Ненецкого автономного округа заключен Договор об осуществлении отдельных полномочий Архангельской области на территории Ненецкого автономного округа в сфере организации оказания медицинской помощи и обязательного медицинского страхования (финансирование переданных полномочий будет осуществляться за счет субвенций из областного бюджета).

В соответствии с пунктом 4 статьи 56 Бюджетного кодекса Российской Федерации в областной бюджет Архангельской области зачисляются доходы от федеральных налогов по плательщикам Ненецкого автономного округа по нормативам, установленным Бюджетным кодексом Российской Федерации (основные: налог на доходы физических лиц, налог на прибыль организаций, налог на добычу полезных ископаемых).

Сравнение доходов, поступивших в областной бюджет от плательщиков НАО, и расходов за счет средств областного бюджета на выполнение государственных полномочий на территории НАО за 2008-2012 годы приведено в таблице:

(млн. руб.)

	Доходы от плательщиков НАО		Расходы на выполнение государственных полномочий на территории НАО
	план	факт	
2008 г.	9934	9237	5550
2009 г.	5040	4737	5281
2010 г.	6415	8077	4439*
2011 г.	6817	6506	4932
2012 г.	7937	-	4764

* Сокращение расходов в 2010 году обусловлено снижением доходной базы областного бюджета в результате финансового кризиса и изменений федерального законодательства. Сокращены расходы, не отнесенные Федеральным законом № 184-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которые они обязаны осуществлять на территории автономного округа (досрочный завоз в районы Крайнего Севера, компенсация тарифов на тепловую и электрическую энергию).

Доходные источники Ненецкого автономного округа существенно зависят от федеральной политики налогообложения нефтедобывающей отрасли, а также от конъюнктурной ситуации в нефтедобывающей отрасли (цена барреля нефти, объемы производства и реализации).

Указанные факторы приводят к непрогнозируемым возвратам налогоплательщикам ранее уплаченных налогов. Возврат налога на прибыль из областного бюджета налогоплательщикам, расположенным на территории Ненецкого автономного округа, составил в 2009 году 871 млн. рублей, 2010 году - 126 млн. рублей, в 2011 году - 2289 млн. рублей. Невозвращенная переплата по состоянию на 1 января 2012 года составила 1540 млн. рублей.

Необходимо отметить, что Минфин России при формировании межбюджетных отношений рассчитывает потенциал бюджетов субъектов Российской Федерации по налогу на прибыль, исходя из бухгалтерских данных об объемах

прибыли прибыльных предприятий, и не учитывает применение при исчислении налога повышающих коэффициентов амортизации.

В результате бюджеты дотационных субъектов Российской Федерации несут двойные потери доходов: потери налога на прибыль в результате применения налогоплательщиками повышающих коэффициентов амортизации основных средств и недополучение финансовой помощи из федерального бюджета, поскольку повышенная амортизация не учитывается в межбюджетных расчетах.

Нахождение на территории области автономного округа отражается и на особенностях расчета и предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета. Методика распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации не учитывает установленное федеральным законодательством закрепление налогов за «областью» и «округом».

В Архангельскую область от плательщиков, расположенных на территории Ненецкого автономного округа, зачисляются только федеральные налоги, сборы и специальные налоговые режимы. Налог на имущество организаций как региональный налог полностью зачисляется в окружной бюджет Ненецкого автономного округа. Однако в исходных данных при оценке налогового потенциала Архангельской области учитывается и налог на имущество организаций, поступающий в бюджет округа. Тем самым расчетный налоговый потенциал и бюджетная обеспеченность области, влияющие на результат распределения дотаций, искусственно завышаются.

Завышение расчетной бюджетной обеспеченности Архангельской области влияет как на снижение объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, так и на снижение объема субсидий из федерального бюджета (расчетная бюджетная обеспеченность субъекта Российской Федерации учитывается при определении уровня софинансирования расходного обязательства из федерального бюджета).

Анализ данных по распределению дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности показывает, что:

- при росте общего объема дотаций в федеральном бюджете на выравнивание бюджетной обеспеченности с 2003 года по 2012 год в 2,45 раза (с 162 млрд. рублей до 397,0 млрд. рублей) объем дотаций для области увеличился всего в 1,33 раза;

- при стабильном общем объеме Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации в 2010-2012 годах (397 млрд. рублей) объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности для области уменьшился в 2 раза (с 7,6 млрд. рублей до 3,5 млрд. рублей);

- уровень бюджетной обеспеченности области после выравнивания в 2012 году значительно ниже, чем в 2003 году.

Сопоставление объема собственных финансовых ресурсов, которыми в результате реализации статей 26.6 и 26.17 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъек-

ектов Российской Федерации» располагают органы государственной власти Архангельской области и Ненецкого автономного округа, свидетельствует об усилившейся дифференциации в обеспеченности финансовыми ресурсами для исполнения государственных полномочий.

За органами государственной власти Ненецкого автономного округа остались незначительные по финансовой нагрузке обязательные государственные полномочия, тогда как региональные налоги и все неналоговые источники, остающиеся в окружном бюджете, являются достаточно существенными и стабильными.

Справочно: поступление налога на имущество организаций в окружной бюджет НАО составило: в 2008 году - 2198 млн. рублей, в 2009 году - 4444 млн. рублей, в 2010 году - 4968 млн. рублей, в 2011 году - 4913 млн. рублей, в 2012 году запланировано 4986 млн. рублей).

Если сопоставить объем собственных доходов региональных бюджетов на одного жителя Архангельской области и на одного жителя Ненецкого автономного округа в 2011 году, то разница подушевых доходов с учетом исполнения полномочий на территории Ненецкого автономного округа составит 16 раз (в Архангельской области - 20 тыс. руб./чел., в Ненецком автономном округе - 312 тыс. руб./чел.).

Правительство Архангельской области оценивает общий объем выпадающих доходов консолидированного бюджета области за период реализации ППЭБР в 2010, 2011 годах и текущем 2012 году в 16566,0 млн. рублей (приложение б).



Рис. 15. Влияние решений, принимаемых на федеральном уровне, на бюджет Архангельской области.

Осуществленное в 2009 году изменение федерального законодательства в части разграничения доходных и расходных полномочий отрицательно отразилось на финансовом состоянии консолидированного бюджета Архангельской области в 2010 году.

С учетом оценки Минфина России, общий объем потерь Архангельской области, вызванный изменениями федерального законодательства, составил

в 2010 году 3395 млн. рублей. При этом компенсировалось из федерального бюджета лишь 2731 млн. рублей.

Также к росту расходов привел переход на предоставление мер социальной поддержки в форме денежных выплат, что являлось условием софинансирования мероприятий Фонда реформирования жилищно-коммунального хозяйства.

В связи с изменением порядка предоставления мер социальной поддержки по оплате ЖКУ⁴ увеличились расходы областного бюджета в части оплачиваемого в составе платежей налога на добавленную стоимость, а также расходов на оплату услуг банков (отделений связи). В 2010 году рост расходов, вызванный указанными причинами, составил 360,5 млн. рублей.

Некомпенсируемое сокращение доходов (увеличение расходов) консолидированного бюджета Архангельской области в 2010 году вследствие изменения федерального законодательства оценивается в объеме порядка 1,0 млрд. рублей.

В течение 2010 года на федеральном уровне также осуществлены изменения законодательства, приведшие к очередному некомпенсируемому увеличению расходов бюджета Архангельской области на 2011 год.

Федеральным законом от 29 ноября 2010 года № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» утверждены изменения в части установления расчета размера годовой суммы страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения. В соответствии с Законом размер страховых взносов не может быть меньше произведения численности неработающих застрахованных лиц и тарифа страхового взноса на обязательное медицинское страхование неработающего населения с учетом коэффициента удорожания стоимости территориальной программы обязательного медицинского страхования. Соблюдение данного условия потребует дополнительных расходов бюджета Архангельской области в период 2011-2015 годов в размере 4,5 млрд. рублей.

На 2011 год в соответствии с методикой расчета минимального размера платежа на обязательное медицинское страхование неработающего населения субъекта Российской Федерации рост ассигнований бюджета Архангельской области на обязательное медицинское страхование неработающего населения по отношению к 2010 году составил 1242,3 млн. рублей.

Увеличение в 2011 году размера страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования с 26 до 34 % от фонда заработной платы обусловило дополнительные расходы консолидированного бюджета Архангельской области в 2011 году в сумме порядка 1,2 млрд. рублей.

Федеральным законом от 27 июля 2010 года № 237-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные

⁴ Оплаты стали производиться непосредственно гражданам в денежной форме на их банковские счета (или через почтовые отделения связи).

акты Российской Федерации» с 1 января 2011 года органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации переданы полномочия по регулированию тарифов на услуги в сфере водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов.

В связи с тем, что муниципалитетами в силу дефицита финансовых ресурсов или проводимой тарифной политики не компенсировались в должном объеме убытки, связанные с регулированием тарифов в данной сфере, рост расходов бюджета области в 2011 году на указанные цели составил 128 млн. рублей. Дополнительные расходы областного бюджета также не могут быть в полной мере компенсированы сокращением финансовой помощи местным бюджетам, так как передача полномочий происходит и от муниципальных образований, не получающих финансовую помощь из областного бюджета.

С 2011 года федеральным законодательством произведено уменьшение в 2 раза базовой ставки транспортного налога. В Архангельской области в целях приведения регионального законодательства в соответствие с требованиями Налогового кодекса Российской Федерации было произведено уменьшение ставок транспортного налога с 1 января 2011 года. В результате прямые потери бюджета области в 2011 году составили 32 млн. рублей.

В соответствии с Федеральным законом от 22 июля 2008 года № 158-ФЗ «О внесении изменений в главы 21, 23, 24, 25 и 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации о налогах и сборах» в подпункт 1 пункта 1 статьи 259.3 Налогового кодекса Российской Федерации внесены изменения, согласно которым налогоплательщики, использующие основные средства в условиях агрессивной среды, получили право при исчислении налога на прибыль применять к основной норме амортизации основных средств специальный повышающий коэффициент (не выше 2).

Воспользовавшись таким правом, ряд компаний, осуществляющих добычу, хранение и транспортировку углеводородного сырья на территории Ненецкого автономного округа, по итогам 2010 года применили повышающий коэффициент амортизации 1,5 ко всему амортизируемому имуществу и одновременно заявили налог на прибыль «к уменьшению» в части бюджета Архангельской области. В результате по итогам 2011 года возвращено переплаты на счета организаций 2673,0 млн. рублей, зачтено в счет уплаты текущих платежей 894,0 млн. рублей. Прямые потери бюджета Архангельской области составили 3567,0 млн. рублей.

Общий некомпенсируемый объем увеличения расходов (уменьшения доходов) бюджета Архангельской области на 2011 год, обусловленный изменениями федерального законодательства, оценивается в 6,2 млрд. рублей.

Увеличение расходов консолидированного бюджета области в 2012 году, вызванное ранее принятыми на федеральном уровне решениями, составит:

- 1921 млн. рублей (повышение фондов оплаты труда: работников бюджетной сферы на 6,5 % с 1 июня 2011 года, учителей - на 30 % с 1 сентября 2011 года и остальных работников бюджетной сферы - на 6,5 % с 1 октября 2011 года);

- 89 млн. рублей (введение регионального материнского капитала по 50 тыс. рублей на рождение 3-го ребенка).

Рост расходов на обязательное медицинское страхование неработающего населения на 2012 год, вызванный методикой расчета минимального размера платежа на обязательное медицинское страхование неработающего населения субъекта Российской Федерации, составил 401 млн. рублей.

С 2012 года в связи с переводом подразделений МВД России на финансирование за счет средств федерального бюджета государственная пошлина за государственную регистрацию транспортных средств и иные юридически значимые действия уполномоченных федеральных государственных органов, связанные с изменениями и выдачей документов на транспортные средства, выдачей регистрационных знаков и т.д., передана в федеральный бюджет. В результате доходная база бюджетов муниципальных районов и городских округов Архангельской области в 2012 году сокращается на 200 млн. рублей.

Кроме того, из областного бюджета в федеральный бюджет централизованы 60-процентные отчисления доходов от уплаты акцизов на алкогольную продукцию, в результате чего доходная база бюджета Архангельской области с 2012 года уменьшается на 500 млн. рублей.

Одновременно на уровень субъекта Российской Федерации передано содержание учреждений среднего профессионального образования, находившихся в ведении федеральных органов власти, в сумме 44 млн. рублей, а также учреждений службы занятости - в сумме 379 млн. рублей.

Общее уменьшение расходных обязательств бюджета области, связанное с передачей органов внутренних дел на финансовое обеспечение за счет федерального бюджета, составило 1218 млн. рублей.

В связи с дальнейшим сокращением софинансирования со стороны федерального бюджета социально значимых расходных обязательств субъектов Российской Федерации с 2012 года прекращено софинансирование расходов на реализацию мер социальной поддержки реабилитированных лиц и на содержание ребенка в семье опекуна и приемной семье, а также на вознаграждение, причитающееся приемному родителю, в общей сумме 85,8 млн. рублей.

Некомпенсируемые потери Архангельской области на 2012 год оцениваются правительством Архангельской области в сумме 9,4 млрд. рублей.

Рост поступлений собственных налоговых и неналоговых доходов бюджета Архангельской области не компенсирует рост расходных обязательств, вызванных решениями федеральных органов власти, что является одной из причин роста дефицита бюджета Архангельской области.

С момента вступления в силу областного закона от 15 апреля 2009 года № 4-2-ОЗ «О признании утратившими силу отдельных областных законов и положений областных законов о социально-экономических целевых программах Архангельской области» в области в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации стали действовать долгосрочные и ведомственные целе-

вые программы. Порядок их разработки и реализации установлен постановлением администрации Архангельской области от 26 ноября 2007 года № 185-па «О порядке разработки и реализации целевых программ Архангельской области».

Доля расходов областного бюджета (за исключением межбюджетных трансфертов общего характера), формируемая в рамках ДЦП и ВЦП, составила: по итогам 2007 года - 13,7 %, по итогам 2008 года - 10,7 %, по итогам 2009 года - 4,3 %, по итогам 2010 года - 9,1 %, по итогам 2011 года - 22 процента.

В соответствии с областным законом от 16 декабря 2011 года № 407-27-ОЗ «Об областном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» в 2012 году запланировано 39,5 % расходов областного бюджета осуществить в рамках областных целевых программ, в 2013 году - 35,1 %, в 2014 году - 34,4 %. Вместе с тем с 1 января 2013 года планируется перейти на стопроцентное распределение расходов по программно-целевому принципу⁵.

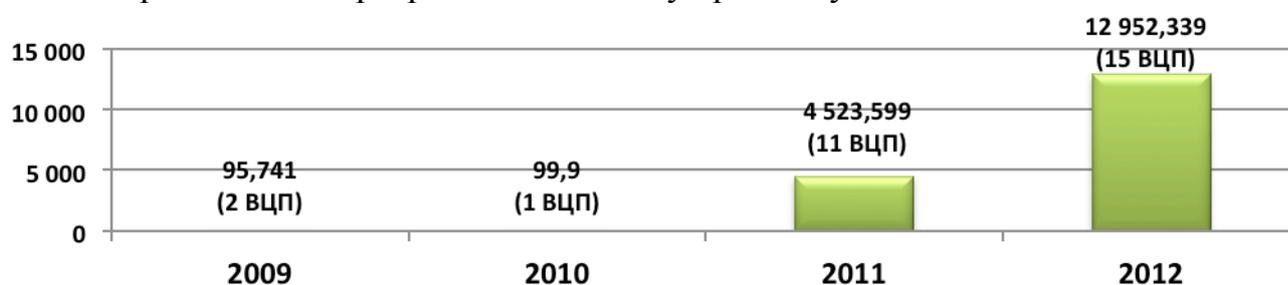


Рис. 16. Объемы расходов областного бюджета в 2009-2012 годах, формируемых в рамках ВЦП, млн. рублей.

Распределение объема средств областного бюджета на 2012 год в рамках ВЦП по исполнительным органам государственной власти Архангельской области выглядит следующим образом:

- минобрнауки и культуры (4 ВЦП) - 62,36 %;
- минфин (3 ВЦП) - 32,33 %;
- минсоцразвития (3 ВЦП) - 3,84 %;
- агентство по труду и занятости населения - 0,58 %;
- министерство региональной политики и МСУ - 0,42 %;
- агентство по печати и СМИ - 0,41 %;
- агентство противопожарной службы и гражданской защиты - 0,04 %;
- инспекция по надзору за сохранностью памятников истории и культуры - 0,01 процента.

Министерство экономического развития Архангельской области в ходе настоящего контрольного мероприятия отмечает, что разработка и использование количественных индикаторов оценки бюджетных расходов вызывают трудности для разработчиков программ, особенно для социальных расходов. Также возни-

⁵ Распоряжение правительства Архангельской области от 11 октября 2011 года № 554-рп «О прогнозах социально-экономического развития Архангельской области без Ненецкого автономного округа, Ненецкого автономного округа, Архангельской области, включая Ненецкий автономный округ, на 2012 год и на период до 2014 года» и распоряжение правительства Архангельской области от 8 ноября 2011 года № 683-рп «Об исполнении областного бюджета за 9 месяцев 2011 года».

кают трудности при составлении прогнозов результатов и затрат на весь период реализации программы, в особенности, если программа является долгосрочной, в том числе и из-за отсутствия достоверного статистического наблюдения, применяемого в качестве мониторинга индикаторов.

Постановлением правительства Архангельской области от 5 июля 2011 года № 222-пп была утверждена «Программа повышения эффективности бюджетных расходов в Архангельской области на период до 2012 года» (далее - Программа ПЭБР Архангельской области).

В соответствии с пунктом 16 Плана реализации ППЭБР в III квартале 2010 года на федеральном уровне должны были быть внесены изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части создания правовой базы для перехода к формированию бюджетов на основе программно-целевого принципа.

В связи с тем, что до настоящего времени данные изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации не вносились, на региональном уровне возникает неопределенность с внедрением понятия «госпрограммы», их содержанием и т.п.

В то же время правительством Архангельской области в 2011 году были реализованы следующие мероприятия Программы ПЭБР Архангельской области:

1. На областном уровне осуществлен переход к трехлетнему бюджетному планированию. Для этого были внесены необходимые изменения в областной закон «О бюджетном процессе Архангельской области», предусматривающие, начиная с областного бюджета на 2012 год, составление его сроком на 3 года (на очередной финансовый год и плановый период).

2. Принят ряд нормативных правовых актов, направленных на развитие доходной базы консолидированного бюджета Архангельской области, введение правил оценки объема действующих расходных обязательств и процедуры принятия новых расходных обязательств:

- распоряжение правительства Архангельской области от 12 апреля 2011 года № 185-рп «Об утверждении Методических рекомендаций по оценке эффективности налоговых льгот, предоставленных инвесторам, реализующим инвестиционные проекты на территории Архангельской области»;

- постановление правительства Архангельской области от 27 декабря 2011 года № 524-пп «Об утверждении Порядка принятия решений по введению новых (увеличению действующих) расходных обязательств Архангельской области (в том числе конкурсного распределения принимаемых расходных обязательств)»;

- распоряжение министерства финансов Архангельской области от 10 февраля 2012 года № 15-рф «Об утверждении значений оценок критериев конкурсного распределения принимаемых расходных обязательств».

3. В целях снижения неэффективных расходов в сфере государственного и муниципального управления расходы на содержание органов власти области формировались с учетом установленных нормативов. Утвержденный Минфином России для Архангельской области норматив на содержание органов государственной власти на 2011 год составляет 2,8 % от собственных доходов консолидированного

бюджета области (с учетом дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности). Фактическое соотношение за 2011 год составило 2,59 процента.

На 2012 год норматив на содержание органов государственной власти Архангельской области утвержден Минфином России в размере 2,8 %, согласно плановым назначениям областного бюджета - 2,71 процента.

3.2. Анализ и оценка эффективности функционирования системы государственных закупок в Архангельской области

Постановлением правительства Архангельской области от 18 декабря 2009 года № 215-пп утверждено Положение об агентстве государственного заказа и конкурентной политики Архангельской области (далее - Агентство). В соответствии со статьей 27 областного закона от 25 мая 2009 года № 19-3-ОЗ «О правительстве Архангельской области и иных исполнительных органах государственной власти Архангельской области» Агентство является исполнительным органом государственной власти Архангельской области, осуществляющим в установленной сфере ведения функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом Архангельской области. Агентство не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, за исключением случаев, устанавливаемых постановлениями правительства Архангельской области. Статьей 28 указанного закона установлено, что исполнительным органом государственной власти Архангельской области, осуществляющим функции по контролю и надзору, является контрольно-ревизионная инспекция Архангельской области (далее - Инспекция).

В соответствии со статьей 1 Положения об Инспекции, утвержденного постановлением правительства Архангельской области от 18 декабря 2009 года № 216-пп, Инспекция является исполнительным органом государственной власти, уполномоченным на осуществление контроля в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд Архангельской области. Агентство осуществляет контрольные функции в части согласования решений государственных, муниципальных заказчиков и иных заказчиков Архангельской области о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика).

Из содержания части 1 статьи 31, части 1 статьи 40, части 7 статьи 41.1, части 8 статьи 46 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 - Закон № 94-ФЗ) следует, что если конкурс, аукцион, открытый аукцион в электронной форме не состоялись (или при повторном размещении заказа путем запроса котировок не подана ни одна котировочная заявка), заказчик, уполномоченный орган вправе направить соответствующие документы заказа в уполномоченный на осуществление контроля в сфере размещения заказов орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации. По согласованию с таким органом заказчик может принять

решение о размещении заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика). Порядок согласования возможности заключения контракта с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком) установлен федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативно-правовое регулирование в сфере размещения заказов.

В соответствии с пунктом 2 Порядка согласования проведения закрытого конкурса, закрытого аукциона, возможности заключения государственного или муниципального контракта с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком), утвержденного приказом Минэкономразвития России от 3 мая 2006 года № 124 (далее - приказ № 124), для получения согласования государственный или муниципальный заказчик, орган, уполномоченный на выполнение функций по размещению заказов для государственных или муниципальных заказчиков, направляет письменное обращение, подписанное уполномоченным должностным лицом заказчика, в уполномоченный на осуществление контроля в сфере размещения заказов орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

В нарушение указанной нормы в положение об уполномоченном на осуществление контроля в сфере размещения заказов органе исполнительной власти субъекта Российской Федерации (контрольно-ревизионная инспекция Архангельской области) полномочия по согласованию решения о размещении заказа у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) не включены.

Пунктом 10 приказа № 124 установлен перечень случаев, когда уполномоченный на осуществление контроля в сфере размещения заказов орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации отказывает в согласовании возможности заключения государственного и муниципального контракта с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком), в том числе, если в представленном обращении или в сопроводительных документах выявлены нарушения законодательства о размещении заказов. Указанная информация в соответствии с частью 5 статьи 17 Закона № 94-ФЗ должна являться основанием для проведения контрольных мероприятий и привлечения виновных лиц к ответственности.

Учитывая, что указанная информация консолидируется в Агентстве, не наделенном полномочиями по проведению внеплановых проверок и полномочиями по привлечению виновных лиц к ответственности, и не передается Агентством в уполномоченный на осуществление контроля орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации (контрольно-ревизионная инспекция Архангельской области), выстроенная в Архангельской области система разделения контрольных функций в сфере размещения заказов, является неэффективной и содержит коррупционные риски.

Распоряжением департамента по конкурентной политике Архангельской области от 3 марта 2009 года № 04/04р утверждено Положение о Единой комиссии по размещению заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд Архангельской области.

По состоянию на 20 февраля 2012 года указанное Положение не актуализировано в соответствии с законодательством о размещении заказов: отсутствует порядок работы Единой комиссии при проведении открытых аукционов в электронной форме.

По информации, представленной контрольно-ревизионной инспекцией Архангельской области за 2011 год, указанным ведомством проведено 17 проверок соблюдения законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих сферу размещения заказов. Составлен 151 протокол об административном правонарушении. К административной ответственности привлечены 25 должностных лиц. В 143 случаях руководителям учреждений объявлено устное замечание.

Практика взаимодействия Агентства с государственными заказчиками при направлении последними в Агентство заявок на размещение заказов и подготовки Агентством документации исходит из того, что Агентство при выявлении в представленной заявке признаков нарушения законодательства в сфере размещения заказов сообщает об этом заказчику. В подавляющем большинстве случаев заказчики настаивают на размещении заказа исключительно на основании представленной ими заявки без внесения в нее необходимых изменений, что подтверждается письмами заказчиков. Агентство после получения подобных писем с нарушением требований законодательства Российской Федерации утверждает документацию и размещает закупку.

Утверждение документации и ее размещение с нарушением законодательства Российской Федерации в сфере размещения заказов по требованиям заказчиков содержит признаки административных правонарушений, предусмотренных частями 4.1, 4.2 статьи 7.30 КоАП.

Выстроенная система взаимоотношений между Агентством, заказчиками и контрольно-ревизионной инспекцией Архангельской области позволяет констатировать, что мероприятия, направленные на предупреждение правонарушений (косвенно к этим мероприятиям можно отнести прекращение административных дел по малозначительности), неэффективны, а применение мер административной ответственности к виновным лицам в рамках нормативного регулирования в отсутствие в Архангельской области четкого разграничения ответственности между Агентством и заказчиками невозможно.

В ходе контрольного мероприятия выявлены факты установления при проведении торгов ограничений, не предусмотренных Законом № 94-ФЗ, а также неправомерных требований к участникам размещения заказа.

В 2009-2011 годах Агентством проводились торги на полный цикл строительства объекта, включая выполнение работ по инженерным изысканиям, проектированию и организации строительства («под ключ»). Так, в 2011 году Агентством было проведено 18 открытых аукционов в электронной форме по размещению заказов на строительство объектов «под ключ» на общую сумму свыше 500 млн. рублей.

Объединение в один предмет торгов работ по подготовке проектной документации и работ по организации строительства законодательством о размещении заказов запрещается (часть 1 статьи 41.6 Закона № 94-ФЗ) и приводит к ограничению количества участников размещения заказа в связи с тем, что указанные работы относятся к различным товарным рынкам.

В 2011 году Агентством проведено 57 торгов на выполнение капитального и текущего ремонта на сумму свыше 1,4 млрд. рублей. При этом при размещении 30 заказов на сумму около 1,3 млрд. рублей в документации к торгам были установлены требования к участникам размещения заказа, не предусмотренные законодательством о размещении заказов, а именно: наличие у участников свидетельств о допуске к определенным видам работ, влияющим на безопасность объектов капитального строительства. Данное обстоятельство существенно ограничило количество участников размещения заказа и негативно отразилось на общей эффективности таких закупок.

В 2011-2012 годах Агентством проведены 37 процедур размещения заказов на выполнение капитального ремонта автомобильных дорог, на содержание автомобильных дорог, на содержание мостов на автомобильных дорогах на общую сумму более 3,5 млрд. рублей. В нарушение требований законодательства о размещении заказов (часть 4 статьи 11 Закона № 94-ФЗ) документация к торгам на содержание автомобильных дорог включала требования к материально-технической базе участников размещения заказов, что могло привести к ограничению количества участников.

В ходе мероприятия установлены факты, содержащие признаки нарушения заказчиками Архангельской области Закона № 94-ФЗ в части выбора способа размещения заказа, в том числе имеют место случаи необоснованного заключения контрактов с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком).

Например, департаментом здравоохранения Архангельской области 21 и 29 декабря 2009 года заключены 2 контракта на поставку рентгеноконтрастных веществ и расходных материалов с ООО «Империя-Фарма» и ООО «Фармацевтическая фирма «Атаяда» для оснащения регионального сосудистого центра на общую сумму 5000500 рублей. Документы, свидетельствующие о необходимости срочного медицинского вмешательства или подтверждающие наступление обстоятельств непреодолимой силы, отсутствуют.

Государственным казенным учреждением Архангельской области «Дорожное агентство «Архангельскавтодор» ежегодно без проведения конкурсных процедур размещения заказа и, соответственно, без снижения начальной (максимальной) цены контракта заключались контракты с единственным подрядчиком на выполнение работ по устранению повреждений (разрушений), произошедших в период паводка. Так, в 2009 году были заключены 14 контрактов на сумму более 49 млн. рублей, в 2010 году - 16 контрактов на сумму более 22 млн. рублей, в 2011 году - 11 контрактов на сумму более 16 млн. рублей.

Имеют место факты заключения заказчиками Архангельской области контрактов с единственным подрядчиком по результатам несостоявшихся торгов по начальной (максимальной) цене контракта (или без существенного снижения цены).

В октябре 2009 года департаментом по конкурентной политике Архангельской области был объявлен открытый аукцион на право заключения контракта на выполнение работ по завершению строительства областной больницы в квартале 62-А г. Архангельска с начальной ценой контракта 1653303920 рублей. В ходе рассмотрения заявок на участие в аукционе (протокол от 26 ноября 2009 года № 2009.047А-6/1) все заявки (ООО «Асфарма», ООО «УралНефтеГазСтрой», ООО «АтомСтройИнжиниринг») были отклонены в связи с несоответствием требованиям документации об аукционе (отсутствие документа, подтверждающего ввод объекта в эксплуатацию).

11 декабря 2009 года данная закупка была согласована департаментом по конкурентной политике в соответствии с приказом № 124. В результате был заключен государственный контракт с ОАО Трест «Мордовпромстрой» (Республика Мордовия) на сумму 1651,3 млн. рублей. Экономия бюджетных средств составила 2 млн. рублей, или 0,12 %. Проектно-сметная документация, которая является неотъемлемой частью документации об аукционе, на официальном сайте не размещалась.

По результатам проведения открытого конкурса на содержание автомобильных дорог (извещение № 2009.047О-3, 10 лотов) на общую сумму 350,9 млн. рублей, признанного несостоявшимся по причине подачи по всем лотам только одной заявки на участие в торгах, государственные контракты были заключены с ООО «Лесные дороги», ООО «Котласское дорожное ремонтно-строительное управление», ООО «Автодороги» на общую сумму 350,8 млн. рублей. При этом экономия бюджетных средств составила только 47,3 тыс. рублей, или 0,01 процента.

При проведении Агентством торгов по предоставлению кредитных средств на покрытие дефицита областного бюджета имеют место признаки установления завышенной начальной (максимальной) цены контракта.

Так, в период с декабря 2011 года по февраль 2012 года Агентством объявлен 21 открытый аукцион в электронной форме на право заключения государственного контракта на оказание услуг по предоставлению министерству финансов Архангельской области кредитных средств для покрытия дефицита бюджета (8 млрд. рублей) на общую сумму свыше 726 млн. рублей. В качестве начальной (максимальной) цены контракта были определены следующие процентные ставки за пользование кредитом: 11 % при сроке возврата кредита 12 месяцев; 10 % и 10,5 % - при сроке возврата кредита 6 месяцев.

Необходимо отметить, что анализ подобных торгов, проведенных заказчиками других регионов Российской Федерации в IV квартале 2011 года, а также заключенных министерством финансов Архангельской области в 2011 году контрактов по предоставлению кредитных средств, показал завышение указанных выше процентных ставок на 0,5-1,5 процента.

В ходе проведения мероприятия выявлены случаи согласования Агентством возможности заключения контрактов с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком), не предусмотренные законодательством.

В 2011 году в Агентство от государственных и муниципальных заказчиков поступило 694 обращения о согласовании возможности заключения контракта у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) на сумму более 2,9 млрд. рублей, из них согласовано 647 обращений на сумму более 2,6 млрд. рублей, отказано в согласовании по 14 обращениям на сумму около 73 млн. рублей. При этом 48 обращений на сумму более 72 млн. рублей было направлено заказчиками по результатам несостоявшихся специализированных торгов для субъектов малого предпринимательства (согласовано 44 обращения на сумму более 59 млн. рублей).

Необходимо отметить, что согласование контролирующим органом размещения заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) осуществляется только в предусмотренных законодательством случаях (часть 1 статьи 31, часть 1 статьи 40, часть 8 статьи 46 Закона № 94-ФЗ), которые не включают в себя возможность согласования по результатам несостоявшихся специализированных торгов для субъектов малого предпринимательства. В соответствии с частью 6 статьи 15 Закона № 94-ФЗ в случае, если такие торги признаются несостоявшимися, их повторное проведение не осуществляется. Далее торги на приобретение соответствующих товаров, работ, услуг проводятся заказчиком на общих основаниях в порядке, предусмотренном главами 2 и 3 Закона № 94-ФЗ (торги, запрос котировок).

За 2011 год проведено 17 торгов по продаже земельных участков, за 2010 год - 8. В трех случаях торги проводились повторно: 2 раза - в 2011 году, 1 раз - в 2010 году. В подавляющем большинстве случаев аукцион признан несостоявшимся, из них: в 70 % случаев отсутствовало какое-либо предложение, в 30 % случаев был только один участник.

За 2011 год проведено 19 аукционов по продаже имущества, в 2010 году - 3 аукциона, в 2009 году - 9 аукционов. В 9 случаях аукционы проводились повторно: 4 раза - в 2011 году, 1 раз - в 2010 году, 4 раза - в 2009 году. Так, по продаже акций ЗАО НКО «Северная клиринговая палата» информация о торгах размещалась 4 раза, в том числе 2 раза - при установлении цены 4,08 млн. рублей, 2 раза - при установлении цены 3,25 млн. рублей. Предложений не поступало.

По продаже акций ОАО «Предприятие по обеспечению топливом» торги проводились 5 раз, в том числе: 2 раза - при установлении цены 9,02 млн. рублей, 3 раза - при установлении цены 8,45 млн. рублей. Предложений не поступало.

По продаже здания конторы с отчуждением земельного участка торги проводились 4 раза, в том числе: 2 раза - при установлении цены 4,07 млн. рублей, 2 раза - при установлении цены 2,5 млн. рублей. Предложений не поступало.

Особо следует отметить продажу акций ОАО «Автоколонна № 1700». Торги проводились 5 раз, в том числе: в 2009 году - 2 раза при установлении цены 93,7 млн. рублей, в 2011 году - 2 раза при установлении цены 9,1 млн. рублей. Последняя продажа осуществлялась без установления цены. В результате предприятие было продано за 250 тыс. рублей. При этом уставный капитал ОАО

«Автоколонна № 1700» - 11908 тыс. рублей - состоит из 119080 штук обыкновенных именных акций. Номинальная стоимость одной акции - 100 рублей. Все акции общества выпущены в бездокументарной форме.

На право пользования участками недр в 2011 году проведен 1 аукцион, в 2010 году - 2 аукциона, в 2009 году - 3 аукциона. В 2011 и 2010 годах аукционы состоялись с повышением начальной (максимальной) цены, в 2009 году аукционы не состоялись.

На право аренды отдельных лесных участков в 2011 году проведено 9 аукционов (43 лота), в 2010 году - 10 аукционов (72 лота), в 2009 году - 14 аукционов (60 лотов).

Анализ аукционов 2011 года показал, что в подавляющем большинстве случаев аукционы признаны несостоявшимися по причине поступления одного нового предложения по начальной (максимальной) цене.

При проведении торгов на заготовку древесины (аукцион 7.11, лот № 1) от ООО «Лес-Сервис» поступило предложение, превышающее начальную цену в 10 раз. При проведении торгов на заготовку пищевых лесных ресурсов и сбор лекарственных растений (аукцион 6.11, лот № 2) от ООО «Ковчег» поступило предложение, превышающую начальную цену в 30 раз.

Информация о проводимых торгах и их результатах размещалась на официальном сайте Архангельской области в сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг (<http://gz.dvinaland.ru>) и в газете «Волна».

3.3. Оценка эффективности мер государственной поддержки градообразующих предприятий оборонно-промышленного комплекса с учетом их вклада в социально-экономическое развитие Архангельской области

Два основных предприятия ОПК г. Северодвинска (ОАО «ПО «Севмаш» и ОАО «ЦС «Звездочка») являются участниками исполнения трех федеральных целевых программ, в том числе:

- ФЦП «Развитие оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации»;
- ФЦП «Развитие гражданской морской техники на 2009-2016 годы»;
- ФЦП «Обеспечение ядерной и радиационной безопасности на 2008 год и на период до 2015 года».

Общая сумма бюджетных инвестиций, направленных из федерального бюджета ОАО «ЦС «Звездочка» (без учета ГОЗ и других заказов по выпуску продукции для государственных нужд), составила за период с 2009 по 2011 год более 2,2 млрд. рублей, из них более 1,6 млрд. рублей направлены на финансирование мероприятий по трем ФЦП.

Общая сумма бюджетных инвестиций из федерального бюджета (без учета ГОЗ и других заказов по выпуску продукции) для ОАО «ПО «Севмаш» составила за период с 2009 по 2011 год более 9,7 млрд. рублей.

Кроме этого, указанные предприятия получали господдержку в виде бюджетных инвестиций, не связанных с выполнением мероприятий ФЦП. Объем бюджетных инвестиций в организации ОПК г. Северодвинска (ОАО «ПО «Севмаш» и ОАО «ЦС «Звездочка») и результаты оценки их эффективности приведены в таблице:

	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
(млн. руб.)					
Бюджетные инвестиции в ОАО «ПО «Севмаш»	374,7	-	4621,5	387,5	4412,7
нарастающим итогом		374,7	4996,2	5383,7	9796,4
Бюджетные инвестиции в ОАО «ЦС «Звездочка»	294,6	295,3	932,7	630,6	605,0
нарастающим итогом		589,9	1522,6	2153,2	2758,2
Финансирование мероприятий по трем ФЦП					
мероприятий ОАО «ПО «Севмаш»	374,7	-	621,5	387,5	1493,8
мероприятий ОАО «ЦС «Звездочка»	294,6	295,3	437,0	614,7	621,0
Уставный капитал					
ОАО «ПО «Севмаш»	-	7255,6	8144,4	8225,1	9328,3
ОАО «ЦС «Звездочка»	-	7537,3	7641,8	7766,8	
Чистые активы на конец года по балансу					
ОАО «ПО «Севмаш»	5728,6	4971,0	5479,7	9414,9	7857,0
ОАО «ЦС «Звездочка»	4610,9	7767,5	8152,1	8838,0	
Чистые активы на конец года по рыночной оценке					
ОАО «ПО «Севмаш»	-	37729,3	34827,1	32964,8	-
ОАО «ЦС «Звездочка»	-	31573,5	32205,1	31949,3	-
Изменение чистых активов за год					
ОАО «ПО «Севмаш» по балансу	-	-757,6	508,8	3935,1	-1557,9
ОАО «ПО «Севмаш» по рыночной цене	-	-	-2902,3	-1862,3	-
ОАО «ЦС «Звездочка» по балансу	-	3156,6	384,6	685,9	-
ОАО «ЦС «Звездочка» по рыночной цене	-	-	631,6	-255,7	-
Экономическая эффективность бюджетных инвестиций в коммерческую организацию (отношение изменения чистых активов за год к полученным бюджетным инвестициям), %					
ОАО «ПО «Севмаш» по балансу	-	-202	10	73	-16
ОАО «ПО «Севмаш» по рыночной цене	-	-	-58	-35	-
ОАО «ЦС «Звездочка» по балансу	-	535	25	32	-
ОАО «ЦС «Звездочка» по рыночной цене	-	-	41	-12	-

За период с 2009 по 2011 год ОАО «ПО «Севмаш» получило из федерального бюджета в виде инвестиций 9419,7 млн. рублей, из них для финансирования мероприятий по федеральным целевым программам - 2500,8 млн. рублей, в виде субсидий - 6918,9 млн. рублей. Из перечисленных средств на формирование доли Российской Федерации в уставном капитале предприятия направлено только 2072,6 млн. рублей, остальные средства в сумме 7347,1 млн. рублей в результате оплаты стоимости акций по договорной цене были отражены в виде добавочного капитала ОАО «ПО «Севмаш».

За период с 2009 по 2011 год ОАО «ЦС «Звездочка» были получены из бюджета Российской Федерации инвестиции на общую сумму 1811,9 млн. рублей, из них 1672,6 млн. рублей - для финансирования мероприятий в рамках трех вышеназванных федеральных целевых программ. Из перечисленных средств на формирование доли Российской Федерации в уставном капитале предприятия направлено только 556,4 млн. рублей, остальные средства в сумме 1255,5 млн. рублей в результате оплаты стоимости акций по договорной цене были отражены в виде добавочного капитала ОАО «ЦС «Звездочка».

Всего с 2009 по 2011 год из осуществленных в эти предприятия бюджетных инвестиций на сумму более 11,5 млрд. рублей, предназначенных для внесения в уставные капиталы, были приобретены в собственность Российской Федерации акции суммарной номинальной стоимостью всего 2,6 млрд. рублей. Таким образом, только часть бюджетных средств пошла на формирование уставного капитала предприятий, а более 8,6 млрд. рублей были учтены на счете «Добавочный капитал». Это предполагает возможность дальнейшего использования полученных средств не только на техническое перевооружение, что предусмотрено их целевым назначением, но также на погашение убытков от текущих результатов финансово-хозяйственной деятельности. Данная ситуация создает риски нарушения устойчивой работы предприятий и невыполнения государственного оборонного заказа.

В результате показатель эффективности бюджетных инвестиций, в качестве которого предложено использовать отношение годового изменения стоимости чистых активов к сумме бюджетных инвестиций (нарастающим итогом), например, по итогам 2010 года значительно ниже 100 % (нижней границы эффективных вложений), а при использовании результатов оценивания рыночной стоимости акций (назначенная государству рыночная цена акций, по которой определялось количество акций, передаваемое в собственность Российской Федерации в обмен на государственные инвестиции) показатель эффективности принимает даже отрицательное значение.

В 2010 году (данные за 2011 год отсутствовали на момент проведения контрольного мероприятия) стоимость чистых активов ОАО «ЦС «Звездочка» выросла по сравнению с 2009 годом всего на 685,9 млн. рублей, при вложении в предприятие из федерального бюджета более 1,5 млрд. рублей. При этом рост стоимости чистых активов по рыночной оценке (отчет независимого оценщика) составил отрицательную величину, т.е. наблюдалось снижение стоимости чистых активов на 255,7 млн. рублей.

При наличии такой негативной тенденции Минпромторг России и Росимущество оформили с ОАО «ЦС «Звездочка» в 2009-2011 годах 8 договоров на передачу в собственность государства 556442 акций номинальной стоимостью 1000 рублей, т.е. всего на 556,442 млн. рублей, или 25,7 % от общей суммы инвестиций (в счет средств федерального бюджета в объеме 2168,3 млн. рублей, направленных в качестве инвестиций по трем ФЦП). Остальная сумма - 1611,9 млн. рублей, или 74,3 % от общей суммы инвестиций (с учетом находящихся на оформлении итогов последней эмиссии 2011 года), - отражена в балансе предприятия в «добавочном капитале», что не соответствует статье 80 Бюджетного кодекса Российской Федерации (в части реализации возникающего права государственной собственности на эквивалентную часть уставных капиталов), а также федеральным законам о бюджете (2009, 2010 и 2011 годы). Формулировки в федеральных законах о бюджете были следующие: «Внос в уставный капитал открытого акционерного общества «Центр судоремонта «Звездочка», г. Северодвинск, Архангельская об-

ласть» и «...открытого акционерного общества «Производственное объединение «Северное машиностроительное предприятие», соответственно, с указанием сумм бюджетных инвестиций.

В 2010 году (данные за 2011 год отсутствовали на момент проведения мероприятия) стоимость чистых активов ОАО «ПО «Севмаш» выросла по сравнению с 2009 годом на 3,9 млрд. рублей при вложении в предприятие из федерального бюджета 5,4 млрд. рублей. Необходимо отметить, что в 2009 году было зафиксировано в годовом балансе снижение чистых активов по сравнению с предыдущим годом на 3,923 млрд. рублей, а при переходе на новую учетную политику (с отражением выручки из объема незавершенного строительства по уровню готовности заказов) это снижение сократилось до 508 млн. рублей, но все равно, даже уточненные чистые активы были ниже уставного капитала на 24 %. При этом стоимость чистых активов по рыночной оценке (отчет независимого оценщика) сократилась на 2,9 млрд. рублей.

Это вызывает обоснованные сомнения в правильности разработанной методики отнесения затрат незавершенного производства на выручку, что было подтверждено в ходе контрольного мероприятия сравнением данных по уровню готовности заказов, полученных по разработанной на предприятии методике (для бухгалтерии), с данными, взятыми из проектно-конструкторской документации (уровни технической готовности заказов, которыми предприятие отчитывается о состоянии выполнения заказов перед заказчиками).

При этом Минпромторг России и Росимущество оформили с ОАО «ПО «Севмаш» в 2009-2011 годах 9 договоров на передачу в собственность государства 2072652 акций номинальной стоимостью 1000 рублей, т.е. на 2072,7 млн. рублей, или 22,0 % от общей суммы инвестиций (в счет средств федерального бюджета в объеме 9,8 млрд. рублей, направленных в качестве инвестиций, включая 2,9 млрд. рублей по трем ФЦП). Сумма 7,35 млрд. рублей, или 78,0 % от общей суммы инвестиций (с учетом находящихся на оформлении итогов последней эмиссии 2011 года), отражена в балансе предприятия в «добавочном капитале», что, также как и по ОАО «ЦС «Звездочка», не соответствует статье 80 Бюджетного кодекса Российской Федерации и федеральным законам о бюджете (2009, 2010 и 2011 годы).

Вклад ОАО «ПО «Севмаш» и ОАО «ЦС «Звездочка» в социально-экономическое развитие г. Северодвинска (в части формирования доходной части его бюджета) характеризуется показателями, приведенными в таблице:

	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г. (оценка)
ОАО «ПО «Севмаш»	21,3	20,7	23,4	24,1	24,4	20,5
ОАО «ЦС «Звездочка»	8,2	7,8	10,2	8,0	8,5	7,8

Доля двух предприятий в бюджете города составляет (по данным городской администрации) около 30 %. По плану 2012 года эта доля должна составить 28,3 %, при этом в 2011 году она была 32,9 %, в 2010 году - 32,1 %, в 2008 году - 28,5 процента.

Участие этих предприятий в подпрограмме «Обеспечение жильем молодых семей» федеральной целевой программы «Жилище» на 2011-2015 годы и в долгосрочной целевой программе Архангельской области «Обеспечение жильем молодых семей» на 2009-2011 годы, представленное показателями в таблице, свидетельствует о том, что проблема привлечения молодых специалистов при таких объемах выделяемых средств не будет решена никогда:

	Год	Сумма, тыс. руб.	Доля к общим расходам программы, %
ОАО «ПО «Севмаш»	2010	6175,5	8,9
	2011	8639,4	7,9
ОАО «ЦС «Звездочка»	2010	2139,0	3,1
	2011	2374,0	2,2

Об этом свидетельствуют и статистические данные как по сокращению численности молодых специалистов в возрасте до 24 лет (с 2007 по 2011 год их доля в ОАО «ПО «Севмаш» снизилась с 13 % до 11,7 %, а их количество было 3510 человек и 2995 человек, соответственно), так и по средней заработной плате работников ОПК. Несмотря на то, что зарплата на этих предприятиях выше на 8-10 %, чем в целом по Архангельской области, она недостаточна для того, чтобы работники самостоятельно (за счет собственной зарплаты) могли решить свою жилищную проблему.

Следует обратить внимание на долю в общих расходах этих программ, которые составляют в сумме около 10-12 %, при том, что вклад этих организаций в бюджетные доходы города составляет около 30 процентов.

Динамика отдельных показателей деятельности ОАО «ПО «Севмаш» приведена в приложении 7.

В целях реализации положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 года, направленных на модернизацию моногородов, а также во исполнение распоряжения губернатора Архангельской области от 4 марта 2010 года № 211-р «О разработке комплексных планов социально-экономического развития монопрофильных населенных пунктов Архангельской области» администрация муниципального образования «Северодвинск» и градообразующие предприятия (ОАО «ЦС «Звездочка» и ОАО «ПО «Севмаш») участвовали в разработке комплексного инвестиционного плана модернизации моногорода Северодвинска Архангельской области на 2010-2020 годы (далее - КИП Северодвинска). КИП Северодвинска направлен на обеспечение экономической и социальной стабильности г. Северодвинска за счет снижения монопрофильности и повышения финансовой устойчивости.

В соответствии с вышеуказанным решением Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции г. Северодвинску Архангельской области в числе первых 35 моногородов Российской Федерации в 2010 году была предоставлена государственная поддержка за счет средств федерального бюджета в размере 1021,37 млн. рублей на реализацию отдельных мероприятий КИП Северодвинска:

- по строительству и реконструкции Архангельского шоссе для реализации проекта «Техническое перевооружение и модернизация производственных мощностей ОАО «ПО «Севмаш» в обеспечение крупноблочного строительства гражданских судов и морской техники» - 972,7 млн. рублей, в том числе в виде дотации - 274,756 млн. рублей и в виде бюджетного кредита - 697,944 млн. рублей;

- по капитальному ремонту многоквартирных жилых домов и переселению граждан из аварийного жилищного фонда - 40,0 млн. рублей;

- по развитию и поддержке малого и среднего предпринимательства - 8,67 млн. рублей.

В целях повышения конкурентоспособности на внутреннем и внешнем рынках, увеличения спроса на выпускаемую продукцию, создания новых рабочих мест на основных градообразующих предприятиях города КИП Северодвинска планируется реализация 10 мероприятий (приложение 8).

Всего в 2010-2020 годах в рамках КИП Северодвинска планируется реализовать 37 коммерческих и социальных инвестиционных проектов, с привлечением средств бюджетов всех уровней, а также ресурсов кредитных организаций и частных инвесторов.

Фактическое освоение средств федерального бюджета, поступивших в местный бюджет муниципального образования «Северодвинск» в рамках господдержки в конце 2010 года, осуществлялось в 2011 году.

Проект «Модернизация производственных мощностей ОАО «ПО «Севмаш» для изготовления судовых подшипников» включен в ФЦП «Развитие ОПК Российской Федерации» на 2007-2010 годы и реализуется с 2010 года, освоено 23,75 млн. рублей. В 2011 году реализация проекта не производилась в связи с отсутствием финансирования из федерального бюджета.

3.4. Анализ влияния государственного регулирования и управления на региональном и муниципальном уровнях на эффективность выполнения заданий ГОЗ предприятиями оборонно-промышленного комплекса

Общая загрузка ОАО «ЦС «Звездочка» в 2008-2011 годах в целом была стабильна, хотя и снизилась на 11,5 % в 2011 году по сравнению с 2008 годом. Загрузка по ГОЗ за тот же период сократилась, но почти в 2 раза меньше, чем в целом загрузка предприятия, на 6,7 %. Объем работ по ГОЗ в целом сохранялся на уровне 44-46 % от общего объема работ по предприятию. Валовая выручка с 2008 года увеличилась в 2,17 раза.

В процессе контрольного мероприятия было обращено внимание на то, что физический объем выполняемых работ (по технологической трудоемкости - согласно конструкторской и технологической документации) с 2008 года по настоящее время практически не изменился. Данные по ОАО «ЦС «Звездочка» представлены в таблице:

	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Изменение плана по трудозатратам по ГОЗ к 2008 г., %	100,0	106,9	101,7	96,0
Выполнение плана по труду, %	92	102	102	101,0
Изменение фактических затрат труда (нормо-часов) к уровню фактических затрат 2008 г., %	100,0	102,0	96,7	97,5

	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Изменение фактических затрат по труду при выполнении ГОЗ к 2008 г., %	100,0	111,9	95,1	93,3
Доля фактических затрат в затратах труда на оборонную продукцию (в нормо-часах), %	46,3	50,8	45,6	44,4
Потребление электроэнергии, тыс. кВт.ч	73366	72960	73026	76320
Кол-во электроэнергии на 1 нормо-час, кВт.ч	9,99	10,63	10,58	10,87
Рост затрат потребленной электроэнергии на 1 нормо-час, %	100,0	106,4	105,9	108,8
Выручка (нетто) от продажи товаров, продукции, работ, услуг (за минусом налога на добавленную стоимость, акцизов и аналогичных обязательных платежей), млн. руб.	12335,112	13194,941	26702,079	-
Оплата за электроэнергию, млн. руб.	187,861	240,453	335,490	380,602
Оплата за ГСМ, млн. руб.	247,241	289,278	265,729	341,347
Средняя зарплата персонала ОАО «ЦС «Звездочка» и филиалов ОАО, руб.	19924	22841	25385	28803
Отношение средней зарплаты персонала к средней зарплате по региону, %	-	106,7	108,0	108,0

С 2008 года несколько возросло потребление электроэнергии на 1 нормо-час (на 8,8 %), что может свидетельствовать о росте энерговооруженности труда на ОАО «ЦС «Звездочка». С 2008 года этот рост составил около 9 %. Вместе с тем общее потребление электроэнергии за этот период возросло только на 4 %, а затраты на ее оплату (из-за роста тарифов) увеличились более чем в два раза. При этом затраты на оплату электроэнергии по сравнению с 2007 годом увеличились на 226,6 %. Оплата за ГСМ выросла в этот же период на 38 %. Средняя заработная плата выросла на 47,4 процента.

Таким образом, снижение фактических затрат труда (нормо-часов) на 2,5 % и увеличение валовой выручки в 2,17 раза свидетельствуют о том, что доминирующими (если не полными) факторами, обеспечивающими рост валовой выручки, являются рост тарифов на энергоресурсы и рост затрат на оплату труда. Зарплата в ОАО «ЦС «Звездочка» всего на 6-8 % превышает среднюю зарплату в регионе и при этом увеличивается пропорционально увеличению затрат предприятия на оплату ГСМ (по сравнению с 2007 годом средняя зарплата в 2011 году выросла на 168,5 %, а оплата за ГСМ - на 161,6 %). Таким образом, рост зарплаты фактически позволяет работникам предприятий ОПК лишь компенсировать рост цен на потребительском рынке, вызванный ростом тарифов на энергоресурсы.

Доля суммы заработной платы руководителей в фонде заработной платы (ФЗП) предприятия составляет 14,8 % при доле численности руководителей на предприятии 8,2 % от общей численности работников. Сумма зарплаты основных рабочих составляет 45,1 % от ФЗП предприятия при их доле в численности 39,0 процента.

В общей загрузке предприятия ОАО «ПО «Севмаш» загрузка по ГОЗ сократилась с 2009 года примерно на 5 %. За период с 2009 по 2012 год (план) загрузка гражданскими заказами сократилась на 16,2 %. При этом отмечается значительный рост заказов и выручки по линии военно-технического сотрудничества. За счет этого значительно (в 3,8 раза) возросла общая выручка предприятия (рост выручки по ГОЗ составил всего 138,3 процента).

Возражения и замечания руководителей объектов контрольного мероприятия по результатам контрольного мероприятия

Письмом от 23 марта 2012 года № 51.14/49 в адрес Счетной палаты Российской Федерации представлены возражения ОАО «ПО «Севмаш» к акту проверки по результатам контрольного мероприятия «Стратегический аудит сбалансированности социально-экономического развития Архангельской области с учетом реализации «Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года» и влияния оборонно-промышленного комплекса».

Письмом от 14 марта 2012 года № 570-08/409 в адрес Счетной палаты Российской Федерации представлены возражения ОАО «ЦС «Звездочка» к акту проверки по результатам контрольного мероприятия «Стратегический аудит сбалансированности социально-экономического развития Архангельской области с учетом реализации «Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года» и влияния оборонно-промышленного комплекса».

Выводы

1. Существующая структура исполнительных органов государственной власти Архангельской области не в полной мере позволяет использовать потенциалы социально-экономического развития Архангельской области. Несмотря на то, что доля лесопромышленного комплекса в объеме промышленного производства составляет 16,2 %, самостоятельный исполнительный орган государственной власти в соответствии с рекомендацией Совета по развитию лесного комплекса при Правительстве Российской Федерации не создан. В 2011 году был ликвидирован рыбохозяйственный совет, выполнявший управленческие и координационные функции в рыбохозяйственном комплексе, что стало одной из причин ее стагнации.

2. В отсутствие действенного механизма согласования интересов стратегических субъектов и стратегических партнеров на территории Архангельской области (в том числе естественных монополий и государственных корпораций) не решаются многие вопросы социально-экономического развития, в частности, вопрос установления оптимальных оптовых цен на газ, обеспечивающих межтопливную конкуренцию и отсутствие необоснованных конкурентных преимуществ для хозяйствующих субъектов области при окупаемости инвестиций в газификацию.

3. Дефицит бюджета Архангельской области в 2011 году составлял 26,58 %, на 2012 год запланирован в размере 26,46 % от налоговых и неналоговых доходов областного бюджета. Отсутствие объективных предпосылок для удержания дефицита бюджета Архангельской области на прогнозный период 2013, 2014 годов в размере 15 % от налоговых и неналоговых доходов, как это установлено бюджетом Архангельской области на 2012-2014 годы, указывает на формальный подход к составлению трехлетнего бюджета Архангельской области.

4. Остается низким процент расходов, планируемых и распределяемых по программно-целевому принципу. Доля расходов областного бюджета (за исключением межбюджетных трансфертов общего характера), формируемая в рамках долгосрочных и ведомственных целевых программ, составила: по итогам 2007 года - 13,7 %; по итогам 2008 года - 10,7 %; по итогам 2009 года - 4,3 %; по итогам 2010 года - 9,1 %; по итогам 2011 года - 22 процента.

В соответствии с областным законом от 16 декабря 2011 года № 407-27-ОЗ «Об областном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» в 2012 году запланировано 39,5 % расходов областного бюджета осуществить в рамках областных целевых программ, в 2013 году - 35,1 %, в 2014 году - 34,4 %. Вместе с тем в соответствии с распоряжением правительства Архангельской области от 11 октября 2011 года № 554-рп «О прогнозах социально-экономического развития Архангельской области без Ненецкого автономного округа, Ненецкого автономного округа, Архангельской области, включая Ненецкий автономный округ, на 2012 год и на период до 2014 года» с 1 января 2013 года планируется перейти на 100-процентное распределение расходов по программно-целевому принципу.

5. Начавшийся в 2008 году резкий рост дефицита областного бюджета, в составе источников финансирования которого преобладают кредитные ресурсы, обусловил резкий рост государственного долга Архангельской области и расходов на его обслуживание - с 17 % от налоговых и неналоговых доходов бюджета в 2007 году до 68 % в 2011 году. Расходы на обслуживание государственного долга увеличились с 30,7 млн. рублей в 2007 году до 502,6 млн. рублей в 2011 году.

6. Только за период реализации ППЭБР общий объем выпадающих доходов консолидированного бюджета Архангельской области, вызванных решениями федеральных органов власти, оценивается в 16,6 млрд. рублей.

Осуществленное в 2009 году изменение федерального законодательства в части разграничения доходных и расходных полномочий отрицательно отразилось на финансовом состоянии консолидированного бюджета Архангельской области в 2010 году. С учетом оценки Минфина России, общий объем потерь Архангельской области, вызванный изменениями федерального законодательства, составил в 2010 году 3395 млн. рублей. При этом компенсировался из федерального бюджета лишь 2731 млн. рублей.

7. В целом за 2007-2011 годы производительность труда в регионе имеет положительную динамику роста, исключение составляет снижение производительности труда в 2009 году на 1,9 % как следствие мирового кризиса. В 2011 году по сравнению с 2010 годом производительность труда увеличилась на 17,7 %, а по сравнению с 2007 годом - на 80,4 процента.

8. Динамика производства предприятий машиностроительного комплекса характеризуется высокой степенью изменчивости, поскольку основой машиностроения Архангельской области являются предприятия оборонно-промышленного комплекса. Так, индекс металлургического производства и производства готовых металлических изделий в 2009 году по отношению к 2008 году составил

134,4 %, однако в 2010 году по отношению к 2009 году он снизился до 93,9 %, а в 2011 году снова возрос до 102,0 %. Индекс производства по виду деятельности «Производство машин и оборудования» в 2010 году по сравнению с 2009 годом составлял 104,4 %, а в 2011 году наблюдался отрицательный темп прироста (-3,8 %). Индекс производства транспортных средств и оборудования в 2010 году имел также положительный результат - 160 % (увеличение прироста по сравнению с 2007 годом на 32,4 %), однако в 2011 году по сравнению с 2010 годом он составил всего 61,5 процента.

9. За период с 2009 по 2011 год ОАО «ПО «Севмаш» получило из федерального бюджета в виде инвестиций 9419,7 млн. рублей, из них для финансирования мероприятий по федеральным целевым программам 2500,8 млн. рублей, в виде субсидий - 6918,9 млн. рублей. Из перечисленных средств на формирование доли Российской Федерации в уставном капитале предприятия направлено только 2072,6 млн. рублей, остальные средства в сумме 7347,1 млн. рублей в результате оплаты стоимости акций по договорной цене были отражены в виде добавочного капитала ОАО «ПО «Севмаш».

За период с 2009 по 2011 год ОАО «ЦС «Звездочка» было получено из бюджета Российской Федерации инвестиций на общую сумму 1811,9 млн. рублей, из них 1672,6 млн. рублей - для финансирования мероприятий в рамках трех федеральных целевых программ. Из перечисленных средств на формирование доли Российской Федерации в уставном капитале предприятия направлено только 556,4 млн. рублей, остальные средства в сумме 1255,5 млн. рублей в результате оплаты стоимости акций по договорной цене были отражены в виде добавочного капитала ОАО «ЦС «Звездочка».

10. Всего с 2009 по 2011 год из осуществленных в эти предприятия бюджетных инвестиций на сумму более 11,2 млрд. рублей, предназначенных для внесения в уставные капиталы, было приобретено в собственность Российской Федерации акций суммарной номинальной стоимостью 2,6 млрд. рублей. Таким образом, только часть бюджетных средств пошла на формирование уставного капитала предприятий, а более 8,6 млрд. рублей были учтены на счете «Добавочный капитал». Это предполагает возможность дальнейшего использования полученных средств не только на техническое перевооружение, что предусмотрено их целевым назначением, но также на погашение убытков от текущих результатов финансово-хозяйственной деятельности. Данная ситуация создает риски нарушения устойчивой работы предприятий и невыполнения государственного оборонного заказа.

11. Несмотря на то, что большая часть запасов высоколиквидного минерального сырья, в том числе 100 % алмазов и 100 % свинцово-цинковых руд, в Архангельской области находится в распределенном фонде, объем финансирования геологоразведочных работ (ГРР) за счет средств федерального бюджета в 2011 году был минимальным за последние 5 лет. За счет средств областного бюджета ГРР в 2008-2011 годах не финансировались, финансирование работ

за счет собственных и заемных средств недропользователей вышло в 2011 году на минимальное за последние пять лет значение и составило 281,233 млн. рублей.

12. Налог на добычу полезных ископаемых, уплаченный недропользователями Архангельской области, уменьшился в 2011 году, составив 90,3 % по отношению к уровню 2010 года. Налог на добычу полезных ископаемых, уплаченный в областной бюджет в 2011 году, составил 86,5 % по отношению к уровню 2010 года.

13. Отсутствие достоверной информации о наличии лесных ресурсов в Архангельской области сдерживает эффективное лесопользование, охрану и воспроизводство лесов.

Объем заготовки древесины в области снизился с 13,4 млн. куб. м в 2007 году до 11,8 млн. куб. м в 2011 году. Установленный ежегодный объем заготовки древесины (расчетная лесосека) осваивается на 50 %. В результате лесозаготовительная отрасль области стабильно имеет отрицательный финансовый результат.

Фактические расходы Архангельской области в лесном комплексе, источником обеспечения которых являются субвенции из федерального бюджета, в 2011 году составили 999,0 млн. рублей, что на 38 % выше показателя 2010 года.

14. Работа министерства природных ресурсов и лесопромышленного комплекса Архангельской области по организации тушения лесных пожаров в условиях введенного режима чрезвычайной ситуации в лесах регионального характера признана неудовлетворительной (распоряжение правительства Архангельской области от 23 августа 2011 года № 495). По сравнению с 2010 годом количество пожаров в лесах Архангельской области в 2011 году увеличилось в 2 раза, площадь, пройденная огнем, - в 5,6 раза - с 14,2 тыс. га до 79,5 тыс. гектаров.

15. С 2006 года субвенции, перечисляемые Архангельской области и НАО на реализацию полномочий в области охраны водных биологических ресурсов на внутренних водных объектах, не используются и возвращаются в федеральный бюджет. За период с 1 января 2008 года по 1 января 2012 года возвращены неиспользованные остатки субвенций федерального бюджета на сумму 3,8 млн. рублей.

Предприятиями рыбохозяйственного комплекса области не осваиваются также субсидии, выделяемые из областного бюджета на мероприятия по развитию аквакультуры. На эти цели из областного бюджета выделялись средства в 2009 году (3,2 млн. рублей) и в 2011 году (0,87 млн. рублей).

16. Выстроенная система взаимоотношений между агентством государственного заказа и конкурентной политики Архангельской области, заказчиками и контрольно-ревизионной инспекцией Архангельской области позволяет констатировать, что мероприятия, направленные на предупреждение правонарушений, неэффективны, а применение мер административной ответственности к виновным лицам в рамках нормативного регулирования в отсутствие в Архангельской области четкого разграничения ответственности между Агентством и заказчиками невозможно.

17. В 2011 году Агентством проведено 57 торгов на выполнение капитального и текущего ремонта на сумму свыше 1,4 млрд. рублей. При этом при размещении 30 заказов на сумму около 1,3 млрд. рублей в документации к торгам были установлены требования к участникам размещения заказа, не предусмотренные законодательством о размещении заказов, а именно: наличие у участников свидетельств о допуске к определенным видам работ, влияющим на безопасность объектов капитального строительства. Данное обстоятельство существенно ограничило количество участников размещения заказа и негативно отразилось на общей эффективности таких закупок.

18. Имеют место факты заключения заказчиками Архангельской области контрактов с единственным подрядчиком по результатам несостоявшихся торгов по начальной (максимальной) цене контракта (или без существенного снижения цены), в том числе случаи согласования Агентством возможности заключения контрактов с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком), не предусмотренные законодательством.

Предложения

1. Направить информационные письма: Председателю Правительства Российской Федерации, Министру экономического развития Российской Федерации.

2. Направить представления Счетной палаты Российской Федерации: губернатору Архангельской области, и.о. Министра промышленности и торговли Российской Федерации, врио Руководителя Федерального агентства по управлению государственным имуществом.

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

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

А.А. ПИСКУНОВ