

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 28 марта 2003 года № 10 (335) “О результатах комплексных проверок финансово-экономической эффективности функционирования существующей системы закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО) и космодрома “Байконур”:

Утвердить отчет о результатах комплексных проверок.

Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.

Направить представления Счетной палаты Минфину России, Минобороны России, Минатому России, Росавиакосмосу, администрациям ЗАТО Восход, Молодежный, Локомотивный, Мирный, Углегорск, Лесной и Краснознаменск.

Направить отчет о результатах проверок в Совет Федерации и Государственную Думу.

ОТЧЕТ

о результатах комплексных проверок финансово-экономической эффективности функционирования существующей системы закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО) и космодрома “Байконур”

Основание для проведения проверок: план работы Счетной палаты Российской Федерации на 2002 год (пункты 2.3.9 и 3.1.4), вопросы программ, утвержденных 21 февраля и 14 марта 2002 года аудитором Счетной палаты по контролю расходов федерального бюджета на обеспечение национальной обороны, согласованных с аудиторами Счетной палаты по контролю взаимоотношений федерального бюджета с бюджетами других уровней и контролю за формированием и исполнением доходов федерального бюджета, с дополнениями аудитора по контролю расходов на международную деятельность.

Цель проверок

Оценка финансово-экономической эффективности функционирования существующей системы ЗАТО и космодрома “Байконур”.

Предмет проверок

Использование в ЗАТО средств федерального и местных бюджетов; расходы градообразующих предприятий, учреждений и организаций на содержание социальной инфраструктуры; изменения структуры населения ЗАТО; использование жилищного фонда; преобразования в обеспечении безопасного функционирования объектов, в соответствии с видами деятельности которых были созданы ЗАТО.

Деятельность предприятий и организаций Российского авиационно-космического агентства (Росавиакосмос) и учреждений Минобороны России по использованию объектов инфраструктуры космодрома “Байконур” и расходованию государственных средств, выделявшихся на их содержание и развитие.

Объекты проверок

Администрации и градообразующие предприятия, учреждения и организации ЗАТО: Молодежный Московской области; Восход Московской области; Локомотивный Челябинской области; Мирный Архангельской области; Углегорск Амурской области; Новоуральск Свердловской области; Лесной Свердловской области; Краснознаменск Московской области, Росавиакосмос, Федеральное государственное унитарное предпри-

ятие “Федеральный космический центр “Байконур” (ФКЦ “Байконур”), 5 Государственный испытательный космодром (5 ГИК) Минобороны России.

Период, подлежащий проверкам: 2000-2001 годы, а по отдельным вопросам и более ранний период.

Комплексные проверки проведены в периоды с 28 апреля по 20 ноября и с 1 апреля по 31 мая 2002 года.

Ответственные исполнители: начальник инспекции П.А. Столяр (руководитель), начальники инспекции А.А. Астахов и В.С. Тимашов, заместители начальника инспекции Н.М. Гордеева и А.А. Казеннов, главные инспекторы А.Р. Абдуллина, В.А. Басов, И.Е. Вареница, В.Л. Коротков, Д.Г. Терехов, А.К. Шарафетдинов и В.Л. Яковлев, ведущие инспекторы Ю.Д. Бяков, Е.А. Василенко, Л.А. Костянецкая и Е.М. Поляков, эксперт Г.Л. Варенцов (по договору подряда).

В ходе комплексных проверок проверено и проанализировано выполнение требований законодательных и иных нормативных актов, определяющих порядок расходования средств федерального бюджета и бюджетов муниципальных образований, регламентирующих финансово-хозяйственную деятельность на территории ЗАТО и использование федеральной и муниципальной собственности, а также функционирования космодрома “Байконур” и расходование выделенных на его содержание и развитие государственных средств.

В соответствии с Регламентом Счетной палаты Российской Федерации по результатам проверок вышеперечисленных объектов оформлено 11 актов, с содержанием которых ознакомлены ответственные должностные лица проверенных организаций. Представленные по акту проверки ЗАТО Краснознаменск возражения не содержат обоснованных принципиальных положений, требующих внесения изменений в выводы Счетной палаты о низкой финансово-экономической эффективности функционирования существующей системы закрытых административно-территориальных образований и допущенных администрацией ЗАТО Краснознаменск нарушений действующего законодательства, нецелевого и неэффективного использования средств федерального бюджета. Заключение по возражениям администрации ЗАТО Краснознаменск прилагается к настоящему отчету (приложения в Бюллетене не публикуются). Письменных возражений по другим актам проверок не представлено.

Проверкой установлено

1. Роль и место ЗАТО в системе военных городков Минобороны России и в оборонно-промышленном комплексе России. Оценка соответствия создания и жизнедеятельности ЗАТО действующему законодательству, целям обеспечения обороноспособности страны и безопасности эксплуатации ядерных объектов

Правовой статус ЗАТО, как административно-территориальной единицы на территории Российской Федерации, установлен принятым в 1992 году Законом Российской Федерации “О закрытом административно-территориальном образовании”. В соответствии с этим законодательным актом ЗАТО признается имеющее органы местного самоуправления территориальное образование, в пределах которого расположены промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты, для которых устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающей специальные условия проживания граждан.

На основании постановления Верховного Совета Российской Федерации от 14 июля 1992 года № 3298-1 “О порядке введения в действие Закона Российской Федерации “О закрытом административно-территориальном образовании” статус ЗАТО приобрели все существующие в Российской Федерации на момент вступления в силу указанного Закона административно-территориальные образования (города и поселки), созданные в соответствии с указами Президиума Верховного Совета РСФСР как закрытые (37 городов и поселков).

За прошедший с 1992 года десятилетний период количество ЗАТО увеличилось на 5 единиц и в настоящее время, согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 5 июля 2001 года № 508 “Об утверждении перечня закрытых административно-территориальных образований и расположенных на их территориях населенных пунктов”, этим статусом обладают 42 муниципальных образования, градообразующими предприятиями и организациями в которых являются: воинские части Минобороны России - в 27 ЗАТО, предприятия Минатома России - в 10 ЗАТО, предприятия Минпромнауки России, Росвооружения, Росавиакосмоса и Россудостроения - в 5 ЗАТО.

Общая численность проживающего на территории ЗАТО населения составляет около 1,4 млн. человек, основная часть из которого (768,2 тыс. человек) проживает на территории ЗАТО Минатома России.

Все градообразующие предприятия ЗАТО Минатома России включены в “Перечень предприятий и организаций, в состав которых входят особо радиационно-опасные и ядерно-опасные производства и объекты, осуществляющие разработку, производство, эксплуатацию, хранение, транспортировку, утилизацию ядерного оружия, компонентов ядерного оружия, радиационно-опасных материалов и изделий” (далее - Перечень), утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 7 марта 1995 года № 238.

В то же время, в указанный Перечень помимо 10 градообразующих предприятий ЗАТО (16,4 %), включены еще 51 предприятие и организация Минатома России, а также много других подобных предприятий и организаций (83,6 процента).

Населенные пункты вокруг большинства предприятий и организаций Минатома России не входят в состав ЗАТО. Это является следствием того, что критерии отнесения предприятий и организаций с особо радиационно-опасными и ядерно-опасными производствами и объектами к территориальным образованиям, обладающим статусом ЗАТО, отсутствуют. В поручении Правительства Российской Федерации ИК-П11-04131 от 12 марта 2001 года эта проблема сводится лишь к режиму безопасного функционирования организаций (объектов) и не содержит четкого определения признаков отнесения занимаемых ими территорий к закрытым административно-территориальным образованиям, на которые действующим законодательством распространяются значительные финансовые льготы.

Финансирование градообразующих предприятий Минатома России, в соответствии с видами деятельности которых были созданы ЗАТО, обеспечивалось на момент их создания за счет средств федерального бюджета, так как практически 100 % их загрузки составляли работы, выполняемые по государственному оборонному заказу (далее - ГОЗ). В настоящее время удельный вес работ по ГОЗ в общем объеме их производства составляет только 20 процентов. Сложившееся соотношение работ предприятий Минатома России в рамках ГОЗ и работ иного характера, а также несовершенство существующего законодательства о ЗАТО приводят к дополнительным нагрузкам на федеральный бюджет. Так, в соответствии с пунктом 3 статьи 5 Закона Российской Федерации “О закрытом административно-территориальном образовании” для предприятий, выполняющих ГОЗ, предусмотрены отчисления в бюджет ЗАТО для дополнительного финансирования программ в

области экологии и здравоохранения в размере 1 % от объема финансирования, включаемые в стоимость государственного оборонного заказа. В то же время такие отчисления от коммерческой и внешнеэкономической деятельности предприятий ЗАТО Минатома России действующим законодательством не предусмотрены. В связи с этим имевшийся дефицит бюджетов ЗАТО, на территории которых функционируют эти предприятия, покрывался и покрывается соответствующими дотациями и субвенциями из средств федерального бюджета. Экспертная оценка показала, что при условии распространения существующего порядка отчислений в бюджет ЗАТО Минатома России на работы предприятий иного характера, только в 2000-2001 годах дефицит бюджетов таких ЗАТО мог быть уменьшен на 517,0 млн. рублей.

Порядок обеспечения особого режима в ЗАТО Минатома России установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июня 1996 года № 693 “Об утверждении Положения о порядке обеспечения особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства Российской Федерации по атомной энергии”. В соответствии с пунктом 10 указанного постановления организация охраны объектов, контролируемых и запретных зон закрытого образования определяется межведомственной комиссией.

Для охраны объектов, контролируемых и запретных зон ЗАТО Минатома России использовались внутренние войска (ВВ) МВД России, на содержание которых в период с 1997 по 2002 год было израсходовано 3900,0 млн. рублей из средств федерального бюджета. Вместе с тем, указанные бюджетные расходы могли быть уменьшены за счет использования на указанные цели доходов градообразующих предприятий, полученных от производства продукции народнохозяйственного назначения и внешнеэкономической деятельности.

Часть указанных доходов могла бы направляться на содержание ведомственной военизированной охраны (ВВО) Минатома России взамен штатных подразделений ВВ МВД России, содержащихся за счет средств федерального бюджета. В то же время расходы предприятий Минатома России на обеспечение охраны объектов и контролируемых зон ЗАТО силами ВВО составили только 850,0 млн. рублей, или около 18 % от общих расходов на эти цели, что не соответствует объемам работ, выполнявшихся предприятиями Минатома России вне рамок ГОЗ (80 процентов).

Население 27 ЗАТО, на территории которых расположены объекты Минобороны России, насчитывает 580,9 тыс. человек (в пределах от 1,7 тыс. человек - ЗАТО Восход Московской области, до 103,5 тыс. человек - ЗАТО Североморск Мурманской области). Содержание и эксплуатация самих оборонных объектов, а также обеспечение режима безопасного функционирования на территории ЗАТО целиком обеспечивается за счет средств федерального бюджета по разделу “Национальная оборона”, а дефицит бюджетов муниципальных образований, где они размещены, также как и в ЗАТО Минатома России покрывается дотациями и субвенциями федерального бюджета. В то же время, согласно Перечню, утвержденному распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2000 года № 752-р, в составе Вооруженных Сил Российской Федерации находится 990 обособленных закрытых военных городков, имеющих и эксплуатирующих свой жилой фонд с соответствующими объектами социальной инфраструктуры.

На территории закрытых военных городков Минобороны России проживает население численностью 923,3 тыс. человек, что в 1,6 раза превышает численность населения в ЗАТО Минобороны России. В то же время эти военные городки статусом ЗАТО не обладают, а необходимый режим безопасного функционирования находящихся на их территориях важнейших оборонных объектов, включая командные пункты управления Вооруженными Силами Российской Федерации, видами и родами войск, арсеналов

вооружения и боеприпасов, в том числе ядерного и химического оружия обеспечивается дислоцированными на их территориях воинскими частями. Охрана этих объектов и всех контролируемых зон ЗАТО осуществлялась подразделениями дислоцированных на территории ЗАТО воинских частей, а расходы на ее обеспечение за счет средств федерального бюджета по разделу федерального бюджета “Национальная оборона”. В отличие от ЗАТО получение закрытыми военными городками дотаций и субвенций из федерального бюджета не установлено. Средства бюджетов ЗАТО и создававшихся на их территории инвестиционных фондов на указанные цели не использовались. Более того, указанная особенность по участию в обеспечении безопасного функционирования объектов не нашла даже отражения в уставных документах многих ЗАТО (Восход, Молодежный, Краснознаменск и другие).

2. Анализ формирования бюджетов ЗАТО, источников их доходов и бюджетной обеспеченности населения

В проверенном периоде бюджеты ЗАТО формировались в соответствии с Законом Российской Федерации “О закрытом административно-территориальном образовании”, федеральными законами “О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации”, о федеральном бюджете на соответствующий год, Бюджетным и Налоговым кодексами Российской Федерации, постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июня 1993 года № 555 “О порядке формирования бюджета ЗАТО” и другими нормативными правовыми актами, включая законодательные акты субъектов Российской Федерации, на территории которых расположены ЗАТО.

В соответствии со статьей 5 Закона Российской Федерации “О закрытом административно-территориальном образовании” все налоги и другие поступления с территории ЗАТО зачисляются в доходы бюджета этого административно-территориального образования (действие статьи в этой части федеральными законами о федеральном бюджете на 2000, 2001, 2002 и 2003 годы было приостановлено, вместе с тем это имеет только временный характер).

Федеральным законом “О федеральном бюджете на 1998 год” органам местного самоуправления ЗАТО предоставлялось право на установление дополнительных льгот по налогам и сборам только по согласованию с Минфином России в порядке, предусмотренном Правительством Российской Федерации.

Во исполнение вышеназванного Федерального закона Правительством Российской Федерации было принято постановление от 15 июня 1998 года № 595, которым были утверждены Правила предоставления органами местного самоуправления дополнительных льгот по налогам и сборам юридическим лицам, зарегистрированным в качестве налогоплательщиков в налоговых органах закрытых административно-территориальных образований.

В соответствии с указанными Правилами органы местного самоуправления ЗАТО могли предоставлять дополнительные налоговые льготы по налогам и сборам (кроме налога на добавленную стоимость, акцизов, а также налогов и сборов, зачисляемых в целевые бюджетные фонды) юридическим лицам, зарегистрированным в качестве налогоплательщиков в налоговых органах ЗАТО, только по согласованию с Минфином России.

Право Правительства на установление Порядка предоставления таких льгот было закреплено Федеральным законом от 31 июля 1998 года № 144-ФЗ “О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О закрытом административно-территориальном образовании”.

Федеральным законом от 2 апреля 1999 года № 67-ФЗ “О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о закрытых административ-

но-терри-ториальных образованиях” установлен порядок предоставления дополнительных налоговых льгот, согласно которому право на эти льготы получают организации, имеющие не менее 90 % основных средств и осуществляющие не менее 70 % деятельности на территориях ЗАТО. При этом со дня вступления в силу данного Федерального закона дополнительные налоговые льготы, предоставленные организациям, не отвечающим указанным требованиям, прекращали свое действие. Введение этих норм было обусловлено тем, что значительное количество налогоплательщиков, зарегистрированных в ЗАТО, осуществляли свою деятельность за их пределами. Эти налогоплательщики, получившие в ЗАТО дополнительные налоговые льготы, используя ресурсы других районов и областей по месту фактического осуществления своей деятельности, не участвовали в формировании бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов указанных территорий: не уплачивали региональные и местные налоги, а также причитающуюся им часть федеральных налогов.

Таким образом, механизм предоставления дополнительных налоговых льгот фактически стал средством привлечения налогоплательщиков из других районов и областей и дополнительного финансирования ЗАТО за счет средств указанных территорий и федерального бюджета, что привело к существенным потерям бюджетной системы страны.

Ранее проведенными Счетной палатой Российской Федерации контрольными мероприятиями были выявлены многочисленные нарушения установленных в этой области ограничений, повлекшие за собой многомиллиардные потери консолидированного бюджета Российской Федерации. В представлениях Правительству Российской Федерации неоднократно ставился вопрос об отмене незаконно предоставленных администрациями ЗАТО дополнительных налоговых льгот, а также о применении к ним санкций, предусмотренных статьей 53 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2000 год”.

По информации МНС России, по состоянию на 1 января 2001 года на территории 42 ЗАТО было зарегистрировано 16343 налогоплательщика-юридических лица, из которых 1026 (6,3 %) осуществляли свою производственную деятельность за пределами ЗАТО. В ходе проведения контрольных мероприятий в отношении организаций, пользующихся дополнительными налоговыми льготами, в 2000 году были выявлены нарушения у 606 таких организаций, а в бюджетную систему доначислено 6,5 млрд. рублей.

В 2001 году процесс предоставления дополнительных налоговых льгот в ЗАТО регламентировался статьей 52 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2001 год”, в соответствии с которой администрациями ЗАТО дополнительные налоговые льготы могли предоставляться только по региональным и местным налогам и сборам, зачисляемым в доходы бюджетов ЗАТО, а также по налогу на прибыль, в части ставок и в пределах сумм, уплачиваемых в доходы бюджетов ЗАТО. Это позволило в 2001 году уменьшить количество организаций-налогоплательщиков, осуществляющих свою производственную деятельность за пределами ЗАТО, до 960 организаций (5,3 %) из 18025, зарегистрированных по состоянию на 1 января 2002 года в их налоговых органах.

По данным МНС России, поступившие на территориях ЗАТО налоговые доходы составили 21779,7 млн. рублей в 2000 году и 18108,1 млн. рублей в 2001 году. При этом сумма предоставленных в ЗАТО льгот снизилась на 50 % (с 14462,2 млн. рублей в 2000 году до 7216,5 млн. рублей в 2001 году), в том числе дополнительных налоговых льгот на 93 % (с 5021,9 млн. рублей до 330,9 млн. рублей соответственно).

Проведенными в ходе настоящего контрольного мероприятия проверками выявлены грубые нарушения администрациями ЗАТО Правил предоставления органами местного самоуправления дополнительных льгот по налогам и сборам. Так, на территории ЗАТО Восход по состоянию на 1 января 2002 года были зарегистрированы 42 предприятия и организации-налогоплательщика. В числе этих юридических лиц 11 предприятий и органи-

заций, зарегистрированных в 1998-1999 годах, свою производственную и хозяйственную деятельность, связанную с переработкой нефтепродуктов, оптовой торговлей горюче-смазочными материалами и строительством, осуществляли за пределами данного муниципального образования (ООО “Восход Ойл Инвест; ООО “Саханефтегаз”; ООО “Энергосервис”; ООО “Эксим Ойл”; ООО “Восходнефтепродукт”; ООО “Восход-Спот”; ООО “Эксим Нафта”; ООО “Русская Швейцария” и другие). Несмотря на это, в нарушение пункта 2 Правил, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июня 1998 года № 595, без согласования с Минфином России для указанных предприятий и организаций администрацией ЗАТО Восход были установлены налоговые льготы, общая сумма которых в 1998-1999 годах составила 3518,8 млн. рублей, в том числе дополнительных налоговых льгот (включая льготы по НДС и акцизам) - 2625,5 млн. рублей.

В соответствии с пунктом 3 указанных Правил не менее 40 % средств, оставляемых в распоряжении предприятий и организаций-налогоплательщиков в виде налоговых льгот, должны были использоваться на инвестиции и создание рабочих мест на территории ЗАТО Восход, а 10 % - на инвестиции в социальную сферу этого муниципального образования, в связи с чем освобожденными от налогов предприятиями и организациями в инвестиционную зону ЗАТО должно было быть направлено 1759,4 млн. рублей.

Вместе с тем, Положение об инвестиционной зоне ЗАТО Восход, утвержденное постановлением Совета депутатов и администрации пос. Восход 4 ноября 1997 года, не было приведено в соответствие с Правилами, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июня 1998 года № 595. Ставки отчислений на инвестиции в инвестиционную зону ЗАТО были установлены не в соответствии с указанными Правилами (50 %), а на уровне от 10 до 17 % от суммы экономии, полученной предприятиями и организациями-налогоплательщиками в результате использованных ими налоговых льгот. Эти заниженные ставки инвестиционных отчислений использовались администрацией ЗАТО Восход при заключении с предприятиями и организациями-налогоплательщиками договоров на реализацию целевых программ социально-экономического развития ЗАТО и определении размера их фактического участия в инвестициях. По этой причине суммарный объем инвестиционных отчислений зарегистрированных на территории ЗАТО Восход предприятий и организаций был установлен в сумме 281,2 млн. рублей вместо 1759,4 млн. рублей (по установленной Правилами норме), или на 1478,2 млн. рублей (84 %) меньше нормативного. Имея, по вине администрации ЗАТО Восход, почти стопроцентное освобождение от уплаты налогов и сборов, зарегистрированные на его территории предприятия и организации произвели расчеты с бюджетной системой по налогам и сборам на сумму 186,32 млн. рублей, или только на 5,0 % от начисленных ГНИ по г. Истре (3705,15 млн. рублей).

Помимо нарушений администрацией ЗАТО Восход установленных Правил предоставления налоговых льгот причинами значительных недопоступлений налоговых платежей и инвестиционных отчислений являлись также ненадлежащий контроль за соблюдением налогового законодательства и исполнением налоговых соглашений со стороны ГНИ г. Истры и отсутствие системы внутреннего контроля в администрации ЗАТО.

Функции по координации инвестиционной деятельности, осуществляемой на территории указанного муниципального образования, были переданы Некоммерческому партнерству (НП) “Восход-Инвест”, образованному по решению учредительного собрания администрации пос. Восход и ООО “Финансово-промышленная компания Восход” от 9 февраля 1998 года. Результаты проверки свидетельствуют о том, что возложенные на НП “Восход-Инвест” задачи выполнялись этой организацией недобросовестно. Контроль за полнотой и своевременностью поступления денежных средств от предприятий и организаций-налогоплательщиков на должном уровне не осуществлялся. Из 281,22 млн. рублей

начисленных инвестиционных поступлений на расчетный счет НП “Восход-Инвест” в 1998-2000 годы от участников инвестиционной зоны поступило только 158,12 млн. рублей. Оставшаяся задолженность в сумме 123,1 млн. рублей на момент окончания проверки, несмотря на положительное решение этого вопроса арбитражным судом, оставалась невзысканной, в том числе задолженность ООО “Восход Ойл Инвест” на сумму 123,06 млн. рублей.

Аналогичные нарушения Правил предоставления органами местного самоуправления дополнительных льгот по налогам и сборам были допущены администрацией ЗАТО Локомотивный, где фактические ставки отчислений на инвестиции в инвестиционную зону ЗАТО были установлены на уровне от 500 тыс. рублей до 1500 тыс. рублей ежеквартально, а в отдельных случаях в размере 5 % от суммы экономии, полученной организациями-налогоплательщиками в результате использования ими налоговых льгот. По этой причине суммарный объем инвестиционных отчислений зарегистрированных на территории ЗАТО Локомотивный предприятий и организаций составил только 68,6 млн. рублей вместо 5303,9 млн. рублей (на 5235,3 млн. рублей меньше нормы установленной Правилами).

Несоблюдение главами администраций ЗАТО действующих норм налогового законодательства и огромные потери в результате этого средств, предназначенных для финансирования текущих и капитальных расходов ЗАТО, привели к тому, что необеспеченные собственными источниками финансирования, эти расходы покрывались в проверенном периоде за счет дотаций и субвенций федерального бюджета, которые ежегодно возрастали.

По представленным Минфином России отчетным данным, удельный вес финансовой помощи из федерального бюджета в консолидированных бюджетах ЗАТО составил в 2000 году 31,5 %, а в 2001 году - 52,1 процента.

	2000 г.		2001 г.	
	млн. руб.	удельный вес, %	млн. руб.	удельный вес, %
Доходы бюджетов ЗАТО, всего	25196,6	100,0	20313,8	100,0
в том числе:				
финансовая помощь из федерального бюджета	7942,2	31,5	10583,2	52,1
доходы бюджетов ЗАТО, поступающие с их территорий	17254,4	68,5	9730,6	47,9

Такой рост объемов помощи бюджетам ЗАТО за счет средств федерального бюджета свидетельствует о том, что дотации и субвенции в проверенном периоде являлись преобладающим источником бюджетных доходов ЗАТО. Несмотря на то, что их общий размер в 2001 году составлял уже более половины доходной части консолидированных бюджетов ЗАТО, в последующем периоде он продолжал увеличиваться, при этом основной составляющей этого роста являлись дотации на текущие расходы ЗАТО и субвенции на капитальные вложения.

	2000 г.	2001 г.		2002 г. (бюджет)		2003 г. (бюджет)	
	Млн. руб.	млн. руб.	в % к 2000 г.	млн. руб.	в % к 2000 г.	млн. руб.	в % к 2000 г.
Дотации и субвенции из федерального бюджета, всего	7942,2	10583,2	133,3	11544,4	145,4	13973,7	175,9
в том числе							
дотации на текущие расходы	4186,5	6418,7	153,3	6909,7	165,0	7954,8	190,0
субвенции на отселение	197,5	466,5	236,2	415,2	210,2	823,6	417,0
субвенции на капитальные вложения	1030,0	1557,8	151,2	3219,5	312,5	4195,2	407,3
дотации и субвенции на программы развития ЗАТО	2528,2	2140,2	84,6	1000,0	39,5	1000,0	39,5

Как следует из представленной таблицы, общий объем прямой финансовой помощи бюджетам ЗАТО за счет средств федерального бюджета за период с 2000 года по 2003 год увеличился почти в 1,8 раза, а дотации на их текущие расходы - в 1,9 раза.

Особенно резко увеличен объем субвенций на капитальные вложения (в 4,1 раза), при том, что дотации и субвенции на финансирование программ развития ЗАТО, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 7 сентября 2001 года № 666 “О программах развития закрытых административно-территориальных образований на 2001-2004 годы” сокращен до 39,5 % к уровню 2000 года. Таким образом, финансирование из федерального бюджета капитального строительства на территории ЗАТО в своей непрограммной части, формируемой администрациями этих муниципальных образований, более чем в 4 раза превысило финансирование строительства объектов, предусмотренных программами, утвержденными Правительством Российской Федерации, что свидетельствует либо об их недостаточной проработке либо о значительном завышении средств выделяемых ЗАТО из федерального бюджета на финансирование капитальных вложений по непрограммной части развития их территорий.

При общем росте расходов федерального бюджета на дотации и субвенции бюджетам ЗАТО, увеличение этих поступлений по отдельно взятым муниципальным образованиям было крайне неравномерным. Так, только по ЗАТО Краснознаменск они составили в 2000-2001 годах свыше 630,0 млн. рублей, что по объему сопоставимо с помощью, оказанной за этот период всем остальным проверенным ЗАТО, на территории которых расположены объекты Минобороны России, о чем свидетельствует нижеприведенная информация:

ЗАТО	Общая сумма доходов по отчетам ЗАТО за 2000-2001 гг., млн. руб.	в том числе дотации и субвенции федерального бюджета, млн. руб.	Доля дотаций и субвенций федерального бюджета в общих доходах ЗАТО, %
Восход	112,1	0	0
Молодежный	48,3	40,9	84,7
Мирный	542,1	425,0	78,4
Локомотивный	147,4	55,2	37,4
Углегорск	139,2	119,1	85,6
Краснознаменск	958,1	630,8	65,8
Новоуральск*	1878,0	309,5	16,5
Лесной*	882,9	137,2	15,5
г. Байконур	4948,3	982,7	19,9

*сведения по ЗАТО Новоуральск и Лесной указаны за 2001 год.

Вследствие существенной финансовой помощи из федерального бюджета бюджетная обеспеченность проживающего на территории ЗАТО населения в значительной степени превосходила бюджетную обеспеченность населения, проживающего на соседних с ЗАТО территориях (в 1,4-7,1 раза), в том числе и населения военных городков Минобороны России, обеспечивающих эксплуатацию и обслуживание важнейших оборонных объектов.

ЗАТО	Средняя численность населения ЗАТО в 2000-2001 гг., тыс. чел.	Общие бюджетные расходы ЗАТО за 2000-2001 гг., млн. руб.	в том числе за счет дотаций и субвенций федерального бюджета, млн.руб.	Бюджетная обеспеченность населения ЗАТО в расчете на 1 проживающего, тыс. руб.	Превышение бюджетной обеспеченности в ЗАТО по сравнению с соседними территориями, в размах
Восход	1,7	131,0	0	38,5	7,1
Молодежный	2,9	44,4	40,9	7,7	3,3
Мирный	29,9	528,2	425,0	8,8	3,3
Локомотивный	9,7	142,3	55,2	7,3	1,4
Углегорск	7,1	137,9	119,1	9,7	1,7
Краснознаменск	29,9	958,3	630,8	16,0	2,7
Новоуральск*	99,2	1904,8	309,5	19,2	3,0
Лесной*	57,6	904,0	137,2	15,7	2,5
г. Байконур	82,3	4935,6	982,7	59,9	нет данных

* сведения по ЗАТО Новоуральск и Лесной указаны за 2001 год.

Бюджетная обеспеченность населения в проверенных ЗАТО Минатома России превосходила бюджетную обеспеченность населения на соседствующих территориях в 2,5-3,0 раза. В значительной степени это обеспечивалось поступающими из федерального бюджета дотациями и субвенциями, в то время как для 60 % предприятий ЗАТО Минатома России их первоначальное предназначение, а именно: выполнение работ в интересах национальной обороны, в настоящее время практически утеряно (в 1999-2002 годах у 3 из 10 предприятий ЗАТО Минатома России объемы работ, выполняемых в рамках ГОЗ, составляли около 20 % в их производственной деятельности, а другие 3 предприятия вообще не были задействованы при реализации ГОЗ). Так, ФГУП «Комбинат «Электрохимприбор» является градообразующим предприятием ЗАТО Лесной, обладает полным замкнутым циклом серийного производства ЯБ, ЯЗ и их компонентов.

Постановлением Правительства Российской Федерации утверждена Федеральная целевая программа «Утилизация и ликвидация ЯБ СТВ на 1993-1995 годы и на период до 2020 года». В указанной Программе отмечалось, что утилизацию возможно осуществить только на предприятиях Минатома России, обладающих необходимым потенциалом, за счет целевого бюджетного финансирования. Комбинат «Электрохимприбор» был определен основным исполнителем программы утилизации ЯБ, ЯЗ и их компонентов.

В ходе проверки установлено, что Программа утилизации в части передислокации делящихся материалов на предприятия, определенные для их длительного хранения, выполняется не в полном объеме. Так, работы по утилизации и ликвидации ЯБ предусматривалось выполнить до 2000 года включительно, однако, на момент проверки на комбинате по-прежнему продолжали храниться контейнеры с основными ЯЗ, обедненный уран из-под разбираемых изделий, а также водородосодержащие литиевые материалы.

Имеющиеся на комбинате сооружения, обеспечивающие соблюдение современных нормативных требований к хранению ЯБ и ЯЗ, недостаточны для хранения фактически находящегося на комбинате количества ЯБ и ЯЗ.

Минатом России, как координатор Федеральной целевой программы «Утилизация и ликвидация ЯБ СТВ на 1993-1995 годы и на период до 2020 года» не обеспечил ее выполнение, что привело к накоплению сверхнормативных запасов ЯБ и ЯЗ, других делящихся и специальных материалов на комбинате «Электрохимприбор» и созданию напряженной ситуации с обеспечением безопасности.

Бюджетная обеспеченность населения в отдельно взятых ЗАТО Минобороны России была крайне неравномерной. Для ЗАТО, расположенных в восточных и северных регионах Российской Федерации, бюджетная обеспеченность населения устанавливалась на значительно более низком уровне, чем для ЗАТО, находящихся в Центральном федеральном округе (в ЗАТО Локомотивный - 7,3 тыс. рублей на одного жителя, а в ЗАТО Восход - 38,5 тыс. рублей, или в 5,3 раза выше). Особенно высокой бюджетная обеспеченность населения была на территории г. Байконура - 59,9 тыс. рублей на одного жителя, что в 6,8 раза превышало бюджетную обеспеченность в ЗАТО Мирный, на территории которого дислоцирован выполняющий не менее важные государственные задачи космодром «Плесецк».

Основной причиной таких диспропорций в бюджетной обеспеченности населения отдельно взятых ЗАТО, предусмотренной статьей 7 Закона для всей их системы, является отсутствие утвержденных на законодательном и правительственном уровне порядка и методики расчета ее размеров, что предоставило Правительству Российской Федерации возможность произвольно (без использования каких-либо нормативов) устанавливать объемы финансовой помощи бюджетам ЗАТО за счет дотаций и субвенций федерального бюджета.

3. Эффективность использования средств федерального

и местных бюджетов ЗАТО

Повышенная бюджетная обеспеченность не способствовала эффективному и рациональному использованию средств консолидированных бюджетов ЗАТО. Один из основных принципов бюджетной системы, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации, - эффективность и экономность использования бюджетных средств - главами администраций ЗАТО в полной мере не соблюдался, имели место существенные нарушения и недостатки в расходовании бюджетных средств.

3.1. Использование дотаций федерального бюджета на текущие расходы

В соответствии с утвержденными бюджетами ЗАТО дотации на текущие расходы направлялись на финансирование учреждений и предприятий жилищно-коммунального хозяйства, образования, здравоохранения, культуры и спорта, транспорта и связи, органов местного самоуправления, правоохранительной деятельности, социальной политики, сельского хозяйства и другие расходы.

В ряде проверенных в 2000-2002 годах ЗАТО были выявлены нарушения, связанные с начислением и выплатой заработной платы, премий и материальной помощи, а именно:

- в ЗАТО Саров Нижегородской области в нарушение постановления Верховного Совета Российской Федерации и Правительства Российской Федерации от 30 декабря 1992 года № 4249-1/1042 “Об упорядочении оплаты труда работников органов представительной и исполнительной власти”, предусматривающего выплату премий в размере трех должностных окладов в год, Положением о премировании, утвержденным распоряжением главы местного самоуправления 29 января 1998 года № 99-П, была установлена выплата ежемесячной премии работникам администрации города в размере должностного оклада;

- порядок формирования фонда оплаты труда муниципальных служащих ЗАТО Угледорск нормативными документами не определен. В нарушение статьи 134 Бюджетного кодекса Российской Федерации уровень оплаты труда лиц, занимающих муниципальные должности в администрации поселка, превышал уровень оплаты труда государственных служащих федеральных учреждений. Положением о денежном содержании муниципальных служащих ЗАТО были установлены надбавки в размере 22 должностных окладов в год, в то время как Указами Президента Российской Федерации от 9 апреля 1997 года № 310 и от 6 марта 1998 года № 265 для федеральных государственных служащих при утверждении фонда оплаты труда предусматриваются дополнительные средства в размере 14,5 должностных окладов (в расчете на год). Кроме того, из 35,86 млн. рублей, поступивших из федерального бюджета на финансирование текущих расходов ЗАТО Угледорск, 0,22 млн. рублей были израсходованы не по целевому назначению - на оплату проектных работ (возмещены в ходе проверки в соответствии с решением поселкового Собрания народных депутатов от 17 сентября 2002 года № 53);

- в ЗАТО Островной Мурманской области фонд оплаты труда работников администрации включал суммы на выплату денежной компенсации в размере пятикратного месячного денежного содержания муниципальным служащим, высвобождаемым в связи с выходом на пенсию, при наличии не менее пяти лет стажа муниципальной службы, что федеральным законодательством не предусмотрено;

- формирование фонда оплаты труда работников администрации ЗАТО Большой Камень Приморского края производилось с нарушением установленного порядка. За счет излишнего включения сумм для выплаты процентной надбавки за сложность, напряженность, специальный режим работы и высокие достижения в труде и необоснованного увеличения сумм материальной помощи, выплачиваемой работникам при уходе в отпуск, на районный коэффициент (1,3) и тридцатипроцентную надбавку работающим в южных районах Дальнего Востока, фонд оплаты труда администрации города был завышен.

Процентная надбавка за сложность, напряженность, специальный режим работы и высокие достижения в труде всем работникам выплачивалась в размере 40,0 % (4,8 должностных оклада) без учета установленного фонда в размере 2 должностных окладов;

- по инициативе администрации ЗАТО Радужный Владимирской области Советом народных депутатов принимались решения по увеличению численности муниципальных служащих администрации ЗАТО при наличии вакантных должностей. На 1 октября 2001 года в администрации города фактически была укомплектована 41 должность муниципальных служащих, тогда как по штатному расписанию было утверждено 54 должности;

- на основании распоряжения главы администрации города от 27 октября 1992 года № 355 “Об установлении доплат за вредные условия труда при работе на компьютерах” со ссылкой на приказ Госкомобразования СССР от 20 августа 1990 года № 579 работникам города Северска Томской области была необоснованно установлена доплата за вредные условия труда при работе на персональных компьютерах в размере от 4 до 12 % к должностному окладу;

- в нарушение законов субъектов Российской Федерации о муниципальной службе администрациями ЗАТО Саров, Озерск, Локомотивный, Североморск, Мирный, Первомайский и Северск решения о переходе на муниципальную службу не приняты. Положения о муниципальной службе и денежном содержании муниципальных служащих не разработаны и не утверждены.

3.2. Использование средств, выделенных из федерального бюджета на отселение граждан

Вследствие ограниченности субвенций федерального бюджета и недостаточности выделяемых на отселение средств из местных бюджетов, в большинстве ЗАТО наметилась устойчивая тенденция к росту количества семей, пожелавших выехать за пределы ЗАТО на новое место жительства (ЗАТО Заозерск, Мирный, Восход, Молодежный, Локомотивный, Углегорск и другие). Острота данной проблемы усугублялась неэффективным использованием выделявшихся для этого средств.

Договоры долевого участия в жилищном строительстве и покупки квартир для отселения граждан заключались администрациями ЗАТО на экономически невыгодных условиях, штрафные санкции за несвоевременное и неполное выполнение договорных обязательств к застройщикам и продавцам жилья не предъявлялись.

По этим и ряду других причин проведенными проверками установлены нарушения в использовании выделявшихся для отселения граждан средств на общую сумму 104,9 млн. рублей, из них нецелевые расходы - 9,1 млн. рублей, ущерб - 51,16 млн. рублей и неэффективные расходы - 44,64 млн. рублей, в том числе:

- в ЗАТО Локомотивный по договору покупки жилья в г. Ростове-на-Дону, заключенному на экономически невыгодных условиях главой администрации В.М. Васковским с ЗАО “Уралторг”, не по целевому назначению (на приобретение земельных участков) израсходовано 9,1 млн. рублей, а неэффективные расходы составили 7,1 млн. рублей; из-за неисполнения договоров на приобретение жилья, заключенных с ООО “Сток-Ойл” и “Маригражданстрой” причинен ущерб на сумму 2,9 млн. рублей;

- в ЗАТО Островной вследствие предоставления выезжающим за пределы этого муниципального образования гражданам жилой площади сверх установленных норм обеспечения жильем по социальным нормам, неэффективные расходы составили 2,06 млн. рублей;

- по этой же причине неэффективно израсходовано 4,6 млн. рублей в ЗАТО Звездный;

- в ЗАТО Северск Томской области вследствие выплаты завышенной компенсации за сданное жилье выезжающим с территории ЗАТО гражданам неэффективно израсходовано 5,6 млн. рублей;

- в ЗАТО Восход Московской области вследствие неисполнения договоров на долевое участие в жилищном строительстве, заключенных главой администрации А.В. Эконом-цевым с ООО “Восход Ойл Инвест” и ЗАО “РИОМ-Восход”, причинен ущерб на сумму 40,36 млн. рублей, кроме того, неэффективно использованы средства в сумме 11,03 млн. рублей на приобретение жилья по ценам, превышающим среднерегиональные;

- в ЗАТО Молодежный Московской области на приобретение дорогостоящего жилья неэффективно использовано 0,3 млн. рублей;

- в ЗАТО Краснознаменск Московской области из-за недостаточной экономической и правовой проработки условий договора на долевое участие в строительстве жилого дома в г. Юбилейный Московской области, заключенного городской администрацией в лице начальника Управления по архитектуре и градостроительству с Фондом деловых инициатив “Резерв”, неэффективно использовано 11,53 млн. рублей;

- в ЗАТО Мирный Архангельской области из-за неполного исполнения договора на приобретение жилья, заключенного бывшим мэром города Мирный А.А. Корягиным с ООО “Жилсоцстрой-Координатор”, причинен ущерб на сумму 7,9 млн. рублей, а при исполнении договоров, заключенных администрацией ЗАТО по ценам, превышающим среднерегиональные, неэффективно использовано 2,42 млн. рублей.

Имели также место серьезные недостатки в распределении приобретенного для отселения жилья. Так, полученные администрацией ЗАТО Мирный в 1999 году квартиры были распределены только в 2001 году, в том числе одна квартира в г. Архангельске, три в г. Санкт-Петербурге и одна в г. Иванове. На начало 2002 года не были распределены 16 квартир в г. Курске.

Администрациями многих ЗАТО не принимались меры по освобождению квартир лицами, получившими жилье для отселения за пределы ЗАТО (Локомотивный, Островной, Заозерск, Мирный и другие). Так, получившие жилье в 1997-1999 годах по программе отселения 59 квартир сосьемщиков не освободили жилье в г. Мирный до настоящего времени.

3.3. Использование средств, выделенных из федерального бюджета на финансирование капитальных вложений

Использование субвенции федерального бюджета на капитальные вложения производилось в соответствии с утвержденными главами администраций ЗАТО титульными списками на капитальное строительство и капитальный ремонт.

Вместе с тем, в ряде ЗАТО строительство объектов осуществлялось в нарушение Федерального закона “Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений” без утвержденной в установленном порядке проектно-сметной документации, прошедшей государственную вневедомственную экспертизу. В нарушение Федерального закона “О поставках продукции для федеральных государственных нужд” и Указа Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 года № 305 “О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд” строительно-монтажные работы на объектах строительства и капитального ремонта выполнялись подрядными организациями без проведения конкурсов и подрядных торгов. Надлежащий финансовый контроль за расходованием государственных средств, выделявшихся на финансирование капитальных вложений не осуществлялся.

Так, в ЗАТО Северск Томской области в 2001 году субвенции из федерального бюджета на капитальные вложения в сумме 21,1 млн. рублей (14 % от годовых назначений) использованы не по целевому назначению на погашение кредиторской задолженности и оплату строительно-монтажных работ по объектам, финансируемым за счет

иных источников, в том числе по “Жилищно-коммунальному строительству” - 4,1 млн. рублей и по “Здравоохранению” - 17,0 млн. рублей.

В 2000 году в ЗАТО Трехгорный Челябинской области имели место случаи производства строительно-монтажных работ по неутвержденной проектно-сметной документации и завышения объемов фактически выполненных работ на сумму 0,62 млн. рублей.

За январь-март 2000 года средства федерального бюджета, выделенные ЗАТО Фокино Приморского края в виде субвенции на капитальные вложения в сумме 0,16 млн. рублей, использованы не по целевому назначению на содержание отдела ЖКХ.

В ЗАТО Локомотивный в октябре 2001 года было завершено строительство здания администрации ЗАТО, стоимость которого составила 40,74 млн. рублей. В то же время расходы на строительство в Челябинской области аналогичных зданий, равных по площади, составляли 12,88 млн. рублей. Таким образом, с учетом стоимости приобретенных для здания администрации оборудования и мебели (4,31 млн. рублей), полная стоимость указанного объекта должна была составить 17,19 млн. рублей, а остальные 23,55 млн. рублей израсходованы неэффективно, вследствие использования при строительстве данного объекта дорогостоящих строительных конструкций и материалов. На финансирование строительства здания администрации кроме собственных бюджетных средств ЗАТО Локомотивный были использованы 11,18 млн. рублей средств из федерального бюджета, что являлось незаконными расходами, так как в нарушение Федерального закона “Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений” решение об осуществлении государственных капитальных вложений органами государственной власти не принималось, разработка, рассмотрение и утверждение инвестиционного проекта в соответствии с законодательством Российской Федерации не осуществлялись, размещение заказа на подрядные строительные работы путем проведения конкурса не проводилось. Кроме того, необходимости в привлечении на финансирование строительства здания администрации средств федерального бюджета, в условиях недопущения конструктивных и строительных излишеств, не было.

В ЗАТО Мирный Архангельской области при проведении капитального и текущего ремонта зданий и сооружений из использованных на эти цели 34,4 млн. рублей незаконные расходы при расчетах с подрядными организациями составили 1,01 млн. рублей.

В ЗАТО Углегорск Амурской области в нарушение Федерального закона “О лицензировании отдельных видов деятельности” при отсутствии лицензии заказчиками строящихся на территории ЗАТО объектов в проверенном периоде являлись директор школы (здание школы), главный врач больницы (отделение восстановительного лечения больницы), начальник отдела жилищно-коммунального хозяйства (здание гаража) и начальник отделения милиции ЗАТО Углегорск (контрольно-пропускной пункт). Вследствие этого при строительстве указанных объектов допущены неэффективные расходы государственных средств в сумме 0,12 млн. рублей (здание гаража). Из-за распыления денежных средств по многочисленным объектам строительства ни один из них на момент проверки завершен не был.

Особенно неэффективно и с грубыми нарушениями действующего в Российской Федерации законодательства расходовались средства на капитальное строительство администрацией ЗАТО Краснознаменск Московской области, без утвержденной в установленном порядке проектно-сметной документации, прошедшей государственную вневедомственную экспертизу, без проведения конкурсов и подрядных торгов на выполнение строительно-монтажных работ. Надлежащий финансовый контроль за расходованием администрацией ЗАТО Краснознаменск государственных средств, выделявшихся на финансирование капитальных вложений не осуществлялся.

В этих условиях финансирование объектов капитального строительства ЗАТО Краснознаменск открывалось и осуществлялось Минфином России с нарушением Временного положения о финансировании и кредитовании капитального строительства на территории Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 21 марта 1994 года № 220, без предоставления заказчиком строительства утвержденных в установленном порядке сводных сметных расчетов по объектам инвестиций и положительных заключений государственной вневедомственной экспертизы и государственной экологической экспертизы по проектной документации.

В результате этого при осуществлении администрацией ЗАТО Краснознаменск капитального строительства только за период 2000-2001 годов допущены нарушения и недостатки в использовании денежных средств на общую сумму 57,26 млн. рублей, в том числе неэффективно использовано 34,80 млн. рублей на строительство Дома детского и юношеского творчества (ДДЮТ), и не по целевому назначению использовано 22,46 млн. рублей при строительстве инженерных сетей 6-го микрорайона г. Краснознаменска (ИС-6).

Фактическая стоимость указанных инженерных сетей составила, согласно актам выполненных работ, 105,55 млн. рублей, при этом 21,3 % сетей было проложено в зоне индивидуальной жилой застройки и подлежало оплате за счет средств индивидуальных застройщиков, а не за счет субвенций федерального бюджета в сумме 22,46 млн. рублей.

3.4. Использование средств, выделенных из федерального бюджета на реализацию программ развития ЗАТО и средств резервных фондов

В 2000 году программы развития ЗАТО были утверждены постановлениями Правительства Российской Федерации от 20 июня 2000 года № 473 “Об утверждении Программы развития закрытых административно-территориальных образований, на территории которых расположены объекты Министерства обороны Российской Федерации, Министерства промышленности, науки и технологий Российской Федерации, Российского авиационно-космического агентства, Российского агентства по обычным вооружениям и Российского агентства по судостроению, на 2000 год” и от 30 июня 2000 года № 486 “Об утверждении Программы развития закрытых административно-территориальных образований, на территории которых расположены объекты Министерства Российской Федерации по атомной энергии, на 2000 год”.

На реализацию Программы развития ЗАТО, на территории которых расположены объекты Министерства обороны Российской Федерации, Министерства промышленности, науки и технологий Российской Федерации, Российского авиационно-космического агентства, Российского агентства по обычным вооружениям и Российского агентства по судостроению, из федерального бюджета было выделено 586,8 млн. рублей (22,7 % от общей суммы средств, предусмотренных на программы развития), в том числе 234,2 млн. рублей - дотация на топливно-энергетические ресурсы, 176,3 млн. рублей - субвенция на отселение и 176,3 млн. рублей - субвенция на капитальные вложения.

На реализацию Программы развития ЗАТО, на территории которых расположены объекты Министерства Российской Федерации по атомной энергии, было выделено из федерального бюджета 2000,0 млн. рублей (77,3 процента).

В 2001 году постановлением Правительства Российской Федерации от 7 сентября 2001 года № 666 “О программах развития закрытых административно-территориальных образований на 2001-2004 годы” утверждены Программы развития ЗАТО в указанном периоде.

В связи с поздним утверждением Программ развития ЗАТО (июнь 2000 года и сентябрь 2001 года) по значительному количеству включенных в них объектов отсутствовали технико-экономические обоснования инвестиций, утвержденная в установленном

порядке проектно-сметная документация на строительство и положительные заключения государственной вневедомственной экспертизы. Вместе с тем, без утвержденных Правительством Российской Федерации программ развития ЗАТО и при отсутствии вышеуказанной разрешительной документации финансирование этих Программ открывалось Минфином России в начале финансового года, поэтому выделенные из федерального бюджета средства во многих случаях были израсходованы не по целевому назначению или остались неиспользованными. Так:

- в 2000 году средства федерального бюджета в сумме 30,0 млн. рублей, предназначенные для реализации Программы развития ЗАТО Заречный Пензенской области, в нарушение статьи 289 Бюджетного кодекса Российской Федерации были на 3,5 месяца зачислены на депозитные счета в Зареченском филиале губернского банка "Тарханы". Доходы, полученные от зачисления средств на депозитные счета, перечислены в сумме 0,69 млн. рублей в федеральный бюджет;

- средства федерального бюджета, поступившие в виде субвенции на отселение по Программе развития ЗАТО Первомайский Кировской области в сумме 1,3 млн. рублей, по состоянию на 1 сентября 2000 года реализованы не были;

- в I квартале 2000 года из 6,6 млн. рублей, поступивших в бюджет ЗАТО Большой Камень Приморского края из федерального бюджета на финансирование Программы развития, 4,1 млн. рублей направлены на финансирование текущих расходов бюджета ЗАТО;

- в соответствии с Программой развития ЗАТО Кедровый Красноярского края на 2000 год из федерального бюджета выделена субвенция на отселение на сумму 2,0 млн. рублей. За январь-сентябрь 2000 года на текущий счет администрации поселка поступило на эти цели 1,5 млн. рублей, что составило 75,0 % предусмотренных Программой развития ЗАТО, однако, по состоянию на 28 ноября 2000 года, указанные средства использованы не были.

Мероприятия, предусмотренные Программой развития ЗАТО Саров Нижегородской области на 2000 год, с объемом капитальных вложений 50,0 млн. рублей реализованы на 32,9 млн. рублей, или на 65,8 процента. На 1 апреля 2001 года по договору на строительство учебно-лабораторного корпуса № 2 Саровского Физико-технического института подрядчиком - ООО "Индустрия ВНИИЭФ Конверсия" - не освоено 2,5 млн. рублей. Для осуществления первого этапа реконструкции и строительства городских систем связи заключен договор от 25 декабря 2000 года № А186-2000 с ООО "Агентство деловой связи" на 14,6 млн. рублей, который не выполнен, поставка оборудования не произведена.

По Программе развития ЗАТО Северск Томской области остаток неосвоенных средств на 20 февраля 2002 года составил 23,8 млн. рублей, или 19,2 %, в том числе ФГУП "Сибирский химический комбинат" по инвестиционному проекту "Открытие цеха нестандартизированного оборудования на ремонтно-механическом заводе СХК" - 7,9 млн. рублей, МУП "Северский водоканал" по инвестиционному проекту "Реконструкция сетей ВиВ (строительство очистных сооружений)" - 8,8 млн. рублей и ООО "Полиплен" по инвестиционному проекту "Создание завода по производству изделий из пластмасс" - 7,1 млн. рублей. ООО "Кроун", получившее бюджетный кредит в сумме 1,0 млн. рублей по договору от 20 декабря 2001 года № 10 для реализации мероприятий программы по поддержке развития малого предпринимательства, не выполнило обязательства по уплате процентов за пользование кредитом в сумме 5,3 тыс. рублей в январе 2002 года. ООО "Северский стекольный завод" из бюджетного кредита, полученного по договору от 31 октября 2001 года № 5, использовало 1,5 млн. рублей на выполнение работ по капитальному ремонту здания блока цехов по договору подряда от 25 июня 2001 года № 26-СП с ООО "Сибтехнокров", не включенных в бизнес-план проекта по созданию производства стеклотары в п. Самусь.

При имевших место случаях недоиспользования выделявшихся на финансирование Программ развития ЗАТО средств федерального бюджета и случаях их расходования не по целевому назначению, в отдельных ЗАТО выполнение предусмотренных Программами развития мероприятий не обеспечивалось. Так, в ЗАТО Локомотивный Челябинской области не начато строительство 10 квартир общей площадью 610 кв. м в г. Магнитогорске, 20 квартир общей площадью 1220 кв. м в г. Липецке. Не начаты также работы по восстановлению системы водообеспечения, капитальному ремонту насосной станции, замене оборудования котельной, реконструкции системы энергообеспечения и не приступили к ремонту 10 аварийных домов.

Средства резервных фондов глав ЗАТО Радужный Владимирской области, Звездный Пермской области и Мирный Архангельской области использовались на премирование, повышение должностных окладов муниципальным служащим, на оказание финансовой помощи федеральным и областным структурам, выплаты, связанные с праздниками и юбилейными датами. Однако в соответствии с требованиями статьи 81 Бюджетного кодекса Российской Федерации средства резервных фондов расходуются на финансирование непредвиденных расходов (проведение аварийно-восстановительных работ по ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций). Вместе с тем, только на оказание за счет средств резервного фонда главы администрации ЗАТО Мирный финансовой помощи прокуратуре, войсковой части, ИМНС № 6, отделу ФАПСи и ГОВД г. Мирный в проверенном периоде было использовано не по целевому назначению 0,11 млн. рублей.

В нарушение требований Бюджетного кодекса Российской Федерации во многих ЗАТО в проверенном периоде не были консолидированы в бюджет средства, являющиеся источниками образования дорожного фонда и средства внебюджетных фондов (Заречный, Радужный, Локомотивный, Озерск, Трехгорный, Саров и другие).

Администрациями ЗАТО из бюджетов и внебюджетных фондов выделялись беспроцентные ссуды предприятиям, учреждениям и организациям, финансируемым из федерального, краевого и областного бюджетов, физическим лицам, финансировались расходы федеральных и областных структур, безвозмездно с балансов ЗАТО передавались материальные средства.

4. Эффективность землепользования и использования недвижимого имущества ЗАТО

Пунктом 3 постановления Верховного Совета Российской Федерации от 14 июля 1992 года № 3298-1 “О порядке введения в действие Закона Российской Федерации “О закрытом административно-территориальном образовании” Правительству Российской Федерации предлагалось приняты меры по упорядочению землепользования в ЗАТО в соответствии с требованиями статьи 6 указанного Закона и Земельным кодексом РСФСР и до 1 декабря 1992 года провести уточнение границ земель, отводимых предприятиям и (или) объектам, обеспечить выдачу (переоформление) актов на землепользование в новых границах.

Однако до настоящего времени во многих ЗАТО (Восход, Молодежный, Мирный, Углегорск, Краснознаменск и другие) работы по регистрации землепользователей, инвентаризации земель и установлению их границ не завершены. Не осуществлено разграничение прав пользования землями и в тех ЗАТО, где границы занимаемых ими территорий оформлены установленным порядком, в связи с чем сами земельные участки используются неэффективно.

Так, для ЗАТО Локомотивный границы занимаемых земель были установлены Указом Президента Российской Федерации от 23 декабря 2000 года № 2062. Общая площадь зе-

мельного участка составляет 1033,7 га, из которых 934,7 га находятся в пользовании войсковой части, оставшиеся 99 га отнесены к категории земель сельскохозяйственного назначения и используются садоводческим хозяйством. Вместе с тем, кадастровое деление земель, произведенное Комземом по Челябинской области и утвержденное приказом его руководителя от 4 ноября 2001 года № 289, правительством Челябинской области до настоящего времени не утверждено. Однако на территории ЗАТО Локомотивный имеется 18 пользователей земельными участками общей площадью 35,94 га, для которых документы на пользование этими землями установленным порядком не оформлены.

ЗАТО Мирный, являясь самостоятельной административно-территориальной единицей в составе Архангельской области Российской Федерации, расположен в границах жилой и технических зон, установленных для космодрома Минобороны России. Космодром дислоцируется на землях, отведенных ему на основании Государственного акта на право пользования землей от 11 февраля 1981 года № 25, выданного исполнительным комитетом Плесецкого района, общей площадью 145988 га и Государственного акта от 23 декабря 1980 года № 38, выданного Холмогорским районным Советом народных депутатов, общей площадью 6105 га (всего 152093 га). Однако перерегистрация и закрепление указанных земель согласно приказу Главнокомандующего Объединенными Вооруженными Силами СНГ и Комитета по земельной реформе и земельным ресурсам при Правительстве Российской Федерации от 21 марта 1992 года № 105/15 своевременно не произведены.

Для уточнения границ и площадей земель в 2000 году командованием космодрома совместно с Мирнинским городским комитетом по земельным ресурсам и землеустройству проведены топографические работы (с использованием приемника космических навигационных систем 14Ц820 “Трот”) по уточнению границ земель. По результатам измерений уточненная площадь земель составила 151979 га, что на 114 га меньше площади указанной в государственных актах землеотвода.

С момента образования ЗАТО и на момент проведения проверки нормативные документы, закрепляющие право администрации на занимаемые земли, отсутствуют. Не проведено кадастровое деление земель и закрепление земель за пользователями. Вместе с тем, из общей площади, занимаемых космодромом земель, земельные участки площадью 1513,1 га предоставлены в постоянное (бессрочное) пользование другим юридическим и физическим лицам, а земельные участки площадью 404,3 га переданы в аренду.

Установлена также неурегулированность земельных отношений в части границ отвода земель ЗАТО Лесной. Согласно пункту 3 статьи 1 Закона Российской Федерации “О закрытом административно-территориальном образовании” вопрос установления границ ЗАТО находится в ведении федеральных органов государственной власти и согласно пункту 2 статьи 6 указанного Закона решения об отнесении иных земель, включая зоны безопасности и санитарно-защитные зоны, к землям федеральной собственности на территории конкретного административно-территориального образования принимаются Правительством Российской Федерации.

Однако постановлением правительства Свердловской области от 2 февраля 2001 года № 79-ПП был утвержден проект черты г. Лесного, включая земли промышленности, находящиеся в федеральной собственности, на которых расположены промышленные объекты ФГУП “Комбинат “Электрохимприбор”. При утверждении проекта черты г. Лесного правительство Свердловской области руководствовалось полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области градостроительства, зафиксированные Градостроительным кодексом Российской Федерации (абзац 5 статьи 22 и пункт 3 статьи 36).

Неурегулированность вопроса о черте г. Лесного повлекла за собой применение увеличенных налоговых ставок платы за землю, которые у градообразующего предприятия возросли в 2001 году по сравнению с 2000 годом в 6 раз с 8,8 млн. рублей до 53,8 млн. рублей. Кроме того, установлено, что с расширением городской черты находящиеся на балансе комбината межплощадочные дороги общей площадью 249,5 тыс. кв. м приобрели статус дорог общего пользования. Однако решение о передаче указанных дорог в муниципальную собственность ЗАТО Лесной не принято, а их содержание в 2001 году обошлось комбинату в 6,19 млн. рублей. Кроме того, в ЗАТО Лесной в нарушение статьи 31 Федерального закона “Об использовании атомной энергии” в пределах территории, отведенной под санитарно-защитную зону находится ряд коллективных садов.

Также неэффективно используются земельные ресурсы администрацией ЗАТО Краснознаменск. Указанное ЗАТО расположено на земельном участке общей площадью 591,8 га, отведенном на территориях Одинцовского и Наро-Фоминского районов Московской области для воинских частей Минобороны России. В настоящее время администрацией ЗАТО проводится работа по прирезке к существующему земельному участку дополнительных земель площадью 682,6 га, в том числе 450,84 га (66 %) для создания зон обеспечения безопасного функционирования градообразующего комплекса, 80 га (12 %) под строительство жилья для военнослужащих и членов их семей и 151,76 га (22 %) для формирования неразрывной границы ЗАТО, введения ограничений на оборот земель и выполнения градостроительных требований. Кадастровая стоимость земель дополнительно вводимых в границы ЗАТО, по данным Росземкадастра, составляет 22,8 млн. рублей.

Вместе с тем, безопасное функционирование объекта, в соответствии с видом деятельности которого было создано ЗАТО Краснознаменск, обеспечивалось и обеспечивается Минобороны России и в пределах ранее отведенной территории, а потребность в дополнительных землях для жилищного строительства возникла только лишь по причине бесхозяйственного отношения к эффективному использованию селитебной территории г. Краснознаменска со стороны администрации ЗАТО. Так, постановлениями главы администрации г. Краснознаменска (от 31 марта 1994 года № 83, от 1 февраля 1995 года № 23, от 17 апреля 1995 года № 101 и № 102) 284 земельных участка общей площадью 21,0 га в 6 городском микрорайоне были предоставлены под индивидуальную жилищную застройку. В дальнейшем указанные участки стали предметом купли-продажи и на момент проведения проверки эти участки зарегистрированы на 140 индивидуальных застройщиков, из которых только 5 человек являются военнослужащими Минобороны России, и только 1 из этих военнослужащих не обеспечен постоянным жильем и имел право на получение участка под индивидуальную жилищную застройку.

Практически вся выделенная для индивидуального жилищного строительства земля в г. Краснознаменск (21,0 га) застроена коттеджами и дачами, при этом застройщиками указанных коттеджей и дач являются, как жители Краснознаменска, обеспеченные постоянным жильем в городе, построенным за счет средств бюджета ЗАТО и субвенций федерального бюджета, так и лица, не имеющие отношения к ЗАТО Краснознаменск, и проживающие по постоянному месту жительства в г. Москве и городах Московской области. Помимо земельных участков ЗАТО также неэффективно используется и другое, расположенное на их территории недвижимое имущество.

В ЗАТО Минатома России не в полной мере выполнялось требование пункта 7 Указа Президента Российской Федерации от 8 мая 1996 года № 688 “О первоочередных мерах поддержки предприятий оборонного комплекса Российской Федерации”. Работа по передаче органам местного самоуправления объектов социальной инфраструктуры, находящихся в ведении предприятий, выполняющих государственный оборонный заказ, не завершена. Так, на момент проверки не была передана в муниципальную собственность

ЗАТО Саров имеющая развитую структуру социальная сфера Российского федерального ядерного центра ВНИИЭФ, включающая санаторий-профилакторий, общежития, гостиницы, Дом ученых, оздоровительный лагерь. Не были переданы в муниципальную собственность ЗАТО Лесной и находились на балансе ФГУП “Комбинат “Электромехприбор” 61 объект Центральной медико-санитарной части, здание политехнического института, общежитие и гостиница.

Расходы градообразующих предприятий ЗАТО Минатома России за 1997-2001 годы на выполнение несвойственных им функций по содержанию объектов социальной инфраструктуры составили более 2200,0 млн. рублей.

Аналогичная ситуация с передачей в муниципальную собственность объектов социальной сферы складывается в ЗАТО, где градообразующими являются объекты Минобороны России. Несмотря на то, что Указами Президента Российской Федерации от 26 ноября 1996 года № 1592 “О мерах по обеспечению военного строительства в Российской Федерации” и от 12 августа 1997 года № 864 (о внесении изменений в данный Указ) предусматривалось до 1 января 2001 года завершить передачу всех объектов социальной сферы, включая жилой фонд, из федеральной собственности в муниципальную, указанная работа до настоящего времени не завершена.

Так, в муниципальную собственность ЗАТО Восход не передано 8 жилых домов общей площадью 25,7 тыс. кв. м, детский сад на 185 мест, а также 23 объекта коммунально-бытового назначения (трансформаторные подстанции, артскважины, сети тепло-, водо- и газоснабжения, в связи с чем затраты Минобороны России на их содержание и эксплуатацию составили в 2000-2001 годах 6,2 млн. рублей.

В ЗАТО Молодежный не принято из федеральной собственности в муниципальную 60 объектов социальной инфраструктуры, в том числе жилой фонд, состоящий из 14 жилых домов на 904 квартиры общей площадью 39,6 тыс. кв. м, на эксплуатацию которых Минобороны России было израсходовано в проверенном периоде 10,8 млн. рублей.

Распоряжением Минимущества России от 22 апреля 2002 года № 1017-р в муниципальную собственность ЗАТО Локомотивный предусмотрена передача 72 объектов социальной инфраструктуры, однако, ряд объектов коммунального хозяйства и технического обслуживания, складских помещений, зданий и сооружений бывших военно-строительных подразделений и военной торговли, объекты благоустройства и неиспользуемые площади управления руководством Минобороны России не были включены в перечень передаваемого имущества (более 30 военных объектов недвижимости). Расходы Минобороны России на содержание объектов социальной сферы в ЗАТО Локомотивный составили 48,2 млн. рублей. В то же время эффективное использование, находящегося в оперативном управлении Минобороны России недвижимого имущества, не обеспечивалось. В 6 объектах и сооружениях общей площадью 4,9 тыс. кв. м было размещено дочернее государственное унитарное предприятие № 751 (ДГУП № 751) управления торговли Приволжско-Уральского военного округа, которое использовало переданные ему помещения только на 10-40 %, при этом его задолженность перед квартирно-эксплуатационной частью по коммунальным платежам составила 0,5 млн. рублей.

Кроме того, в нарушение Федерального закона Российской Федерации от 12 июля 1997 года № 123-ФЗ “О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации” и постановления Правительства Российской Федерации от 24 июля 1998 года № 623 “О порядке высвобождения недвижимого военного имущества” руководством ДГУП № 751 помещения второго этажа магазина “Юбилейный” без оформления договора аренды были переданы в 2000-2001 годах под размещение администрации ЗАТО с оплатой услуг и коммунальных платежей. Общая сумма оплаты за использование помещений составила в проверенном периоде 0,09 млн.

рублей. Однако указанные средства в нарушение Федеральных законов “О федеральном бюджете на 2000 год” и “О федеральном бюджете на 2001 год” были использованы на собственные нужды, что привело к нанесению ущерба государству на указанную сумму. Такие же неэффективные расходы, связанные с обслуживанием и содержанием объектов военной торговли, имели место на космодроме Плесецк (ЗАТО Мирный). На содержание 34 таких объектов общей площадью 31,6 тыс. кв. м, переданных для размещения Дочернего государственного унитарного предприятия (ДГУП) № 111, они составили 13,5 млн. рублей.

Предприятия военной торговли, осуществляя свою деятельность, не обеспечивали необходимой рентабельности производства (особенно в розничной торговле). Используя государственную собственность на безвозмездной основе, не неся эксплуатационных и коммунальных расходов, руководством ДГУП № 111 были установлены завышенные торговые наценки (на используемое сырье для изготовления продукции собственного производства - от 130 до 150 %; полуфабрикаты - 90 %; покупные кондитерские изделия, соки, фрукты, табачные изделия - 70 процентов). При этом цены на товары, реализуемые в муниципальных и коммерческих торговых предприятиях, в большинстве случаев были ниже, чем на товары, реализуемые через военную торговлю.

В нарушение Федерального закона “О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации” и постановления Правительства Российской Федерации от 24 июля 1998 года № 623 “О порядке высвобождения недвижимого военного имущества” руководством ДГУП № 111 без оформления договора аренды были переданы в 2000-2001 годах площади различным организациям и предпринимателям. Получаемые арендные платежи в нарушение Федеральных законов “О федеральном бюджете на 2000 год” и “О федеральном бюджете на 2001 год” использовались на собственные нужды ДГУП № 111, что привело к нанесению ущерба государству на сумму 0,39 млн. рублей.

На неудовлетворительное финансовое положение космодрома существенное влияние оказывали также расходы, связанные с осуществлением функций по обеспечению безопасности и социальному обслуживанию населения, которые должны были выполняться администрацией ЗАТО Мирный.

Общие затраты на эти мероприятия в проверенном периоде составили 37,5 млн. рублей, а передача этих функций администрации позволила бы Минобороны России сократить 753 должности, в том числе:

Вид деятельности, предприятия	Затраты 2000-2001гг., млн. руб.	Численность, чел.		
		всего	военнослужащих	служащих
Охрана городка	0,3	10	10	-
Пожарная служба	0,4	6	6	-
Отдельный эксплуатационный батальон	11,5	242	232	10
Квартирно-эксплуатационные затраты	19,9	353	353	-
Хлебозавод	3,4	114	49	65
Банно-прачечный комбинат	1,4	23	16	7
Городская библиотека	0,6	5	-	5
Всего:	37,5	753	666	87

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2000 года № 1380-р в муниципальную собственность ЗАТО Мирный от Минобороны России было передано 248 объектов жилья, коммунального хозяйства и социальной сферы, а также 411,1 км инженерных сетей и 301,1 км автомобильных дорог.

Вместе с тем, ряд объектов социальной инфраструктуры, в том числе неиспользуемые площади управления военной торговли, руководством Минобороны России не были включены в перечень передаваемого имущества. На момент проверки не передано

64 объекта, в том числе 4 общежития, детский сад на 280 мест, комплекс железнодорожного хозяйства, 13 магазинов, городской стадион с пристройками, спортивный комплекс “Звезда” и 44 прочих социальных объекта.

Не обеспечивалось эффективное использование принятых от Минобороны России объектов социальной инфраструктуры и со стороны администрации ЗАТО Мирный. Помещения общей площадью 7,78 тыс. кв. м были переданы администрацией ЗАТО в аренду различным организациям. При этом расчет размера годовой арендной платы в договорах аренды производился не по методике расчета арендной платы, утвержденной КУГИ Архангельской области (используемой всеми другими арендодателями, в том числе космодромом), а по методике, утвержденной ЗАТО Мирный с применением необоснованно заниженных ставок арендной платы, вследствие чего упущенная выгода для бюджета ЗАТО составила в проверенном периоде 1,82 млн. рублей.

Программой развития ЗАТО Углегорск на 2001-2004 годы предусмотрено строительство административного здания, гостиницы, банно-прачечного комбината, спортивного комплекса с расходами федерального бюджета в сумме 89,1 млн. рублей. В то же время в оперативном управлении дислоцированного на территории ЗАТО космодрома “Свободный” имеется 6 казарменных зданий, общая площадь которых составляет 18,8 тыс. кв. м и используется только на 30 процентов. При условии высвобождения 4 казарменных зданий площадью 12,2 тыс. кв. м и передачи их космодромом “Свободный” в муниципальную собственность ЗАТО Углегорск имеется возможность для использования этих зданий (после проведения реконструкции) под размещение административно-хозяйственных объектов ЗАТО, что позволило бы обеспечить значительную экономию средств федерального бюджета на реализацию Программы его развития. Также недостаточно эффективно (на 20-60 %) используются в поселке Углегорск переданные космодромом “Свободный” в муниципальную собственность ЗАТО здания военной почты, военная АТС и находящиеся в ведении военторга магазин и 2 комбината бытового обслуживания, в то время как торгово-бытовые организации ЗАТО Углегорск размещаются в подвальных помещениях жилых домов.

Особого внимания заслуживают вопросы использования имеющегося на территории ЗАТО жилого фонда. В большинстве ЗАТО указанного фонда вполне достаточно для обеспечения по социальным нормам предоставления жилья всего персонала градообразующих предприятий и населения, занятого на предприятиях и в организациях муниципальных образований. Вместе с тем, наметившиеся тенденции в демографической структуре населения ЗАТО в сторону увеличения количества граждан, не связанных с деятельностью градообразующих и муниципальных предприятий и организаций, привели к возникновению острой жилищной проблемы во многих ЗАТО, и в первую очередь среди семей военнослужащих, проходящих военную службу на объектах Минобороны России.

Так, в ЗАТО Краснознаменск штатная численность градообразующего объекта за прошедший со времени принятия Закона Российской Федерации “О закрытом административно-территориальном образовании” сократилась на 30 %, в то же время численность населения ЗАТО возросла с 23,1 тыс. человек до 30,2 тыс. человек, то есть на 31 процент. При этом 94 % прироста населения ЗАТО Краснознаменск за этот период составил миграционный прирост (6,7 тыс. человек), в то время как естественный прирост населения составил только 0,4 тыс. человек (2 % от первоначальной численности). Такой прирост населения отрицательно повлиял на обеспечение жильем проживающих на территории ЗАТО граждан и, в первую очередь, это коснулось семей военнослужащих, задействованных на градообразующем объекте.

Несмотря на то, что имеющийся на территории ЗАТО Краснознаменск жилой фонд (484,9 тыс. кв. м) в 1,5 раза превышает необходимый для обеспечения по социальным

нормам всего персонала градообразующего объекта, сотрудников администрации г. Краснознаменска, управлений и подведомственных учреждений, а также членов их семей (потребность 325,0 тыс. кв. м), средняя обеспеченность жильем населения составляет в этом ЗАТО только 15,8 кв. м общей площади на одного человека, или 87,8 % от социальной нормы предоставления жилья, установленной на территории Московской области.

При значительных объемах жилищного строительства (за 1993-2001 годы на территории ЗАТО Краснознаменск введено 24 жилых дома общей площадью 177,6 тыс. кв. м), количество нуждающихся в жилье постоянно росло и с 632 семей в 1993 году достигло в 2002 году 1844 семей, при этом более 70 % нуждающихся в жилье (1333 семьи) составляют семьи военнослужащих. По этой причине государство несет расходы по выплате личному составу частей дислоцированных в гарнизоне г. Краснознаменска компенсаций за поднаем жилых помещений. За 2000-2001 годы на эти цели было израсходовано 3,6 млн. рублей. В 2002 году получателями указанных компенсаций являлись 312 военнослужащих, за 11 месяцев профинансировано 1,6 млн. рублей. Одним из возможных решений этой проблемы является создание служебного фонда жилья. Однако на территории ЗАТО Краснознаменск служебный фонд жилья Минобороны России составляет только 155 квартир (менее 2 %), в том числе 148 квартир располагается в жилом фонде переданном в муниципальную собственность ЗАТО Краснознаменск.

Аналогичная ситуация с обеспечением жилыми помещениями семей военнослужащих складывается и в других ЗАТО Минобороны России:

- в ЗАТО Восход Московской области, при наличии на его территории свыше 140 семей из числа утративших служебные связи с деятельностью объекта Минобороны России и ЗАТО, более 50 семей военнослужащих не обеспечены жильем по социальным нормам;

- в ЗАТО Молодежный Московской области по состоянию на 1 апреля 2002 года из 39,6 тыс. кв. м общего жилого фонда на площади 10,6 тыс. кв. м (более 25 %) проживали 322 семьи из числа потерявших или не имеющих производственных и служебных связей с объектом, в то же время не были обеспечены жильем 52 семьи военнослужащих и 37 семей нуждались в улучшении жилищных условий;

- на территории ЗАТО Локомотивный Челябинской области зарегистрировано более 170 семей бесквартирных военнослужащих и 65 семей состоит в списках на улучшение жилищных условий.

Одной из основных причин значительного ухудшения социального обеспечения военнослужащих и гражданских лиц, осуществляющих функционирование предприятий и организаций, в соответствии с видами деятельности которых были созданы ЗАТО, является несовершенство действующего законодательства о закрытых административно-территориальных образованиях, в котором отсутствует цель превращения этих муниципальных образований и расположенных на их территории градообразующих предприятий и оборонных объектов в единый федеральный социально-экономический комплекс России, обеспечивающий, в первую очередь, повышение обороноспособности государства. Трансформация целевой функции ЗАТО из отраслевой в региональную обусловила и необоснованный рост расходов федерального бюджета с одновременным усугублением проблем обеспечения жильем лиц непосредственно связанных с объектами, по роду деятельности которых были образованы ЗАТО, а также количественный рост населения, несвязанного с функционированием указанных объектов. Не способствовало решению указанных проблем и то, что ответственность за создание всех необходимых условий для решения этих общегосударственных задач на глав местного самоуправления ЗАТО законодательно не возложена.

В этих условиях до настоящего времени в бюджетном процессе большинства ЗАТО не стало приоритетным первоочередное решение социально-экономические проблем военнослужащих и гражданского персонала, обеспечивающих эксплуатацию градообразующих предприятий и организаций, а также имеет место значительное количество примеров, когда бюджетные средства и материальные ресурсы ЗАТО используются не в интересах этой категории граждан, а иногда и вопреки их интересам, допускаются серьезные нарушения в расходовании средств и использовании имущества.

5. Финансово-экономическая эффективность расходов федерального бюджета на обеспечение деятельности космодрома “Байконур” и направления их снижения

Соглашением от 23 декабря 1995 года между Российской Федерацией и Республикой Казахстан определен статус г. Байконура, порядок формирования и статус его органов исполнительной власти. Согласно Соглашению г. Байконур является административно-территориальной единицей Республики Казахстан, функционирующей в условиях аренды. На период аренды комплекса “Байконур” г. Байконур в отношениях с Российской Федерацией наделен статусом, соответствующим городу федерального значения, с особым режимом безопасного функционирования объектов, предприятий и организаций, а также проживания граждан.

В Федеральном законе о федеральном бюджете ежегодно предусматриваются и осуществляются дотации на содержание объектов инфраструктуры г. Байконура, связанных с арендой космодрома “Байконур”, для финансирования расходов, не обеспеченных собственными финансовыми ресурсами, и субвенции, в том числе субвенции на отселение граждан и на финансирование капитальных вложений.

В соответствии с пунктом 2 статьи 10 и пунктом 2 статьи 12 указанного Соглашения и федеральными законами о федеральном бюджете на соответствующие годы все доходы от уплаты налогов и сборов, собираемых на территории г. Байконура, в соответствии с законодательством Российской Федерации, в полном объеме зачисляются в бюджет г. Байконура. Глава администрации г. Байконура на основании полномочий, осуществляемых им в соответствии с Соглашением, предоставляет налоговые льготы юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям в соответствии с законодательством Российской Федерации. В связи с этим, хотя г. Байконур не входит в систему ЗАТО, однако, в налоговую отчетность по форме 1-ЗАТО он включен.

Вопросы, связанные с использованием дотаций и субвенций федерального бюджета, а также налоговых поступлений на территории г. Байконура рассмотрены ранее по материалам проверок, проведенных в 2002 году направлениями по контролю взаимоотношений федерального бюджета с бюджетами других уровней и по контролю за формированием и исполнением доходов федерального бюджета, в связи с чем в данном отчете представлены только материалы проверок по использованию средств, выделенных на содержание и развитие космодрома “Байконур”, проведенных направлением по контролю расходов федерального бюджета на обеспечение национальной обороны.

Финансирование космодрома “Байконур” осуществлялось в проверенном периоде за счет средств федерального бюджета, выделяемых Минобороны России по разделу “Национальная оборона”, Росавиакосмосу - на реализацию федеральных космических программ: Федеральной космической программы России на период до 2000 года, одобренной постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 11 декабря 1993 года № 1282, и Федеральной космической программы на 2001-2005 годы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 30 марта

2000 года № 288, а также средств, получаемых в результате осуществления коммерческих запусков космических аппаратов.

В соответствии с Соглашением от 28 марта 1994 года между Российской Федерацией и Республикой Казахстан об основных принципах и условиях использования космодрома “Байконур” и договором аренды комплекса “Байконур” от 10 декабря 1994 года между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан Россия ежегодно оплачивала арендную плату в размере 115,0 млн. долларов США.

Представителями арендатора на космодроме являлись Минобороны России (Космические войска), Росавиакосмос и администрация г. Байконура, принявшие в соответствии с договором аренды объекты комплекса “Байконур” в пользование и владение по порядку, установленным постановлением Правительства Российской Федерации от 29 августа 1994 года № 996 “О мерах по обеспечению выполнения Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Казахстан об основных принципах и условиях использования космодрома “Байконур” от 28 марта 1994 года”.

Арендуемый у Республики Казахстан комплекс “Байконур” включает в себя испытательные, технологические, научные, производственно-технические, социальные и обеспечивающие объекты космодрома, в том числе: 9 стартовых комплексов с 15 пусковыми установками; 11 монтажно-испытательных корпусов, в которых размещены 43 технических комплекса для подготовки 7 типов ракет-носителей и 25 типов космических аппаратов; 3 заправочно-нейтрализационных станции для заправки космических аппаратов и разгонных блоков ракет-носителей компонентами ракетных топлив и сжатыми газами; измерительный комплекс с вычислительным центром; кислородно-азотный завод. В комплекс “Байконур” входят также 2 аэродрома 1-го класса, развитая сеть энергоснабжения, железнодорожные и автотранспортные коммуникации и г. Байконур с объектами социальной и жилой сферы.

Космодром “Байконур” решает ряд проблем по сохранению и развитию российской ракетно-космической отрасли, проведению испытаний и запусков космических аппаратов в интересах безопасности, по поставленным социально-экономическим и научным задачам, выполнению обязательств России по международным космическим программам.

С 1995 года по 2000 год со стартовых комплексов космодрома “Байконур” было выполнено около 70 % пусков ракет космического назначения от общего их количества, проведенных Российской Федерацией за этот период. Выполняемые космодромом космические программы позволяют загрузить производственные мощности и обеспечить работой свыше 190 тыс. рабочих и служащих на промышленных предприятиях Российской Федерации, участвующих в разработке и изготовлении космических аппаратов и средств обеспечения космических запусков.

Вместе с тем, существующая экспериментально-испытательная и техническая база космодрома, позволяющая проводить подготовку и пуски ракет космического назначения (РКН) и межконтинентальных баллистических ракет (МБР), а также обеспечивать средствами измерительного комплекса космодрома (ИКК) проведение управления космическими аппаратами (КА) и необходимых измерений при пусках ракет, востребована далеко не в полном объеме. Данные о степени задействования экспериментально-испытательной и технической базы космодрома приведены в таблице:

	Возможность проведения в год	Проведено в 2000-2001 гг.	Степень задействования за 2 года в %
Общее количество запусков РКН и МБР	52	49	47
в том числе:			
запусков РКН	43	45	52
из них:			
“Протон”	12	20	84

“Союз”	18	21	58
“Зенит”	5	3	30
“Циклон”	8	1	6
запусков МБР	9	4	22
Сеансы ИКК	8000	11000	69

При этом в проверенном периоде по планам Минобороны России проведено 14 запусков, по Федеральной космической программе - 23 запуска и по программе международного сотрудничества - 12 запусков.

При недостаточном уровне востребованности технических возможностей на космодроме “Байконур” полностью не используются стартовые установки, здания и сооружения, построенные по программе “Энергия-Буран” и находящиеся в аренде. С учетом фондов, созданных по этой программе, степень востребованности основных фондов и возможностей космодрома снижается до одной трети.

Вместе с тем, при наличии избыточных возможностей космодрома “Байконур”, расходы государства на его содержание составили в 2000-2001 годах 12743,2 млн. рублей, что многократно превышает расходы на содержание отечественных космодромов, кроме того потери федерального бюджета от предоставленных администрацией г. Байконура налоговых льгот зарегистрированным на его территории организациям-налогоплательщикам были несопоставимо выше потерь от льгот предоставленных в ЗАТО, на территории которых дислоцированы космодромы “Плесецк” и “Свободный”, о чем свидетельствует информация приведенная в таблице:

	“Байконур”	“Плесецк”	“Свободный”
Количество пусков РКА и МБР	49	9	1
Расходы на содержание, всего	12743,2	2329,2	336,6
в том числе:			
содержание ЗАТО и г. Байконура	4935,6	542,0	139,2
содержание космодромов	1240,6	1787,2	227,4
аренда космодрома “Байконур”	6567,0	-	-
Потери федерального бюджета от предоставленных администрациями ЗАТО и г. Байконур налоговых льгот	19413,0	10,4	1,6

Приведенные данные свидетельствуют о том, что расходы средств в расчете на один космический запуск с космодрома “Байконур” (260,1 млн. рублей) были сопоставимы по своей величине с расходами на один запуск с космодрома “Плесецк” (258,8 млн. рублей). Однако с учетом потерь федерального бюджета от предоставленных администрацией г. Байконура налоговых льгот реальные расходы на производство космических запусков с космодрома “Байконур” были значительно выше и составили в расчете на один запуск 956,2 млн. рублей, что в 3,7 раза выше аналогичных затрат на космодроме “Плесецк” и в 2,8 раза, чем на космодроме “Свободный”.

Основными причинами недостаточно эффективного использования выделявшихся на аренду и содержание космодрома “Байконур” государственных средств явились:

- неисполнение Правительством Российской Федерации Указа Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 года № 1312 “О космодроме “Байконур” в части разработки и принятия Федеральной целевой программы “Космодром “Байконур”, направленной на повышение эффективности его функционирования;

- несоответствие реальной потребности в запусках космических аппаратов и ракет-носителей, возможностей ракетно-космической отрасли и объемов выделяемых ресурсов составу инженерного комплекса космодрома и обеспечивающей инфраструктуры;

- дублирование расходов на поддержание излишней инфраструктуры космодрома без учета предусмотренного переноса основного объема испытаний МБР и связанных с ними задач на территорию Российской Федерации (космодром “Плесецк”);
- непринятие Правительством Российской Федерации решений о целесообразности дальнейшей аренды и эксплуатации значительной части объектов экспериментально-испытательной базы космодрома по завершенным и неперспективным программам;
- неурегулированность правовых аспектов страховых последствий деятельности, а также невыполнение Правительством Российской Федерации положений Соглашения в части оформления в собственность или зачет в счет платы за аренду новых объектов на территории космодрома;
- отсутствие последовательной позиции и эффективной технической политики в решении вопроса строительства на территории Российской Федерации РКК “Ангара”;
- межведомственная разобщенность действий и средств по эксплуатации и развитию космодрома.

До 1994 года космодром “Байконур” полностью находился в ведении Минобороны России. В целях освобождения Вооруженных Сил Российской Федерации от отвлечения сил и средств на решение несвойственных им гражданских задач в области космической деятельности, объем которых на космодроме “Байконур” значительно (более 70 %) превосходит объем соответствующих оборонных задач, начиная с 1998 года, осуществляется поэтапная передача объектов космодрома от Минобороны России Российскому авиационно-космическому агентству, как это предусмотрено Указом Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 года № 1312 “О космодроме “Байконур” и постановлением Правительства Российской Федерации от 27 мая 1998 года № 514 “О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 года № 1312 “О космодроме “Байконур””.

В соответствии с вышеназванным постановлением Правительства Российской Федерации Министром обороны Российской Федерации, Генеральным директором Росавиакосмоса и главой администрации г. Байконура для обеспечения скоординированных действий при использовании арендуемого комплекса в августе 1998 года утверждено Положение о взаимодействии при обеспечении жизнедеятельности комплекса “Байконур”.

Данным Положением организация подготовки и пуска ракет космического назначения (запуска космического аппарата) по планам Министерства обороны Российской Федерации с момента утверждения актов приема-передачи объектов и инженерных сетей космодрома возлагалась на Росавиакосмос в соответствии с контрактами, заключаемыми с Минобороны России. Однако на момент окончания проверки Указа Президента Российской Федерации № 1312 и постановление Правительства Российской Федерации № 514 были выполнены Минобороны России и Росавиакосмосом не в полной мере и с нарушениями.

Министерством обороны Российской Федерации переданы Росавиакосмосу не все, а только часть объектов космодрома “Байконур”. В ведении Минобороны России на момент завершения проверки оставались непередаваемыми Росавиакосмосу 177 объектов, в том числе: 104 объекта ракетно-космического комплекса “Протон” в составе двух пусковых установок, оборудованных для решения коммерческих задач по запускам, большей частью, американских спутников, и технические комплексы космических аппаратов военного назначения, запускаемых ракетой-носителем “Протон”; 73 объекта технической инфраструктуры аэродрома “Крайний”. Кроме того, Минобороны России не была обеспечена передача администрации г. Байконура 23 объектов военной торговли.

На содержание своевременно переданных от Минобороны России Росавиакосмосу и администрации г. Байконура объектов были израсходованы в проверенном периоде государственные средства в сумме 406,5 млн. рублей.

Согласно приказу Генерального директора Росавиакосмоса Ю.Н.Коптева от 30 июня 1998 года № 97, в нарушение Указа Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 года № 1312 “О космодроме “Байконур”, принятые от Минобороны России объекты космодрома были переданы в эксплуатацию не созданному для этих целей на праве хозяйственного ведения Государственному унитарному предприятию “Федеральный космический центр (ФКЦ) “Байконур”, а 13 различным предприятиям и организациям Росавиакосмоса. В свою очередь ГУП ФКЦ “Байконур” приняло для эксплуатации лишь 120 зданий и сооружений общей площадью 166,1 тыс. кв. м с остаточной балансовой стоимостью 83,3 млн. рублей, что составляет только 0,6 % от общей стоимости принятых Росавиакосмосом объектов.

Для эксплуатации, содержания и охраны объектов космодрома “Байконур” на предприятиях и в организациях российской ракетно-космической промышленности, расположенных на его территории, были созданы Центры эксплуатации и испытаний, общая численность персонала в которых составила в 2001 году 6511 человек, в том числе прикомандированные военнослужащие - 258 человек из 755 человек, предусмотренных Указом Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 года № 1312.

Из-за нарушения сроков передачи всех объектов космодрома “Байконур” Росавиакосмосу, установленных Указом Президента Российской Федерации № 1312 и постановлением Правительства Российской Федерации № 514, Минобороны России для обеспечения функционирования и охраны переданных объектов также было вынуждено содержать на космодроме эксплуатационный персонал. При этом штатная численность персонала, эксплуатирующего меньшую часть из общего количества объектов, составляла в проверенном периоде 9216 человек, то есть в 1,4 раза превышала численность персонала предприятий и организаций Росавиакосмоса, которые обеспечивали содержание и эксплуатацию основной части объектов космодрома “Байконур”.

Таким образом, в результате неисполнения Указа Президента Российской Федерации № 1312 за счет средств федерального бюджета на космодроме “Байконур” содержатся одновременно две структуры (Минобороны России и Росавиакосмоса), эксплуатирующие однотипные объекты (стартовые комплексы РКК “Протон”). При этом услуги по запускам космических аппаратов в рамках коммерческой деятельности вчетверо чаще осуществлялись с объектов Минобороны России при наличии аналогичных возможностей у Росавиакосмоса. В случае передачи оставшихся объектов космодрома “Байконур” Росавиакосмосу структура Минобороны России (5 ГИК) может быть значительно сокращена, что обеспечит существенную экономию средств федерального бюджета на содержание космодрома.

В соответствии с договором аренды комплекса “Байконур” (от 10 декабря 1994 года) арендатор наделен правом передачи арендованных объектов комплекса в субаренду третьим лицам.

Однако эффективное управление собственностью, арендуемой Правительством Российской Федерации у Правительства Республики Казахстан, в проверенном периоде представителями арендатора не обеспечивалось. Росавиакосмос, без учета экономических интересов государства, передал объекты космодрома для эксплуатации государственным унитарным предприятиям и акционерным обществам фактически на безвозмездной основе.

Переданные им объекты использовались как для осуществления пусков, финансируемых из федерального бюджета, так и для запусков космических аппаратов на ком-

мерческой основе. В проверенном периоде за 2 коммерческих запуска ими было получено 719,6 млн. рублей. Кроме того, из-за отсутствия нормативных актов, устанавливающих порядок использования дохода и прибыли, получаемых российскими предприятиями и организациями от коммерческой деятельности с использованием арендуемой и содержащейся за счет средств федерального бюджета собственности, предприятия, организации и учреждения Росавиакосмоса не возмещали в федеральный бюджет понесенные государством расходы на оплату аренды космодрома, в части использования его объектов для коммерческих целей.

Исходя из соотношения количества произведенных Росавиакосмосом в 2000-2001 годах коммерческих запусков космических аппаратов (2 запуска) и общих возможностей космодрома “Байконур” по запускам за указанный период (104 запуска), упущена возможность компенсации в федеральный бюджет расходов государственных средств на аренду в сумме 4,4 млн. долларов США (129,8 млн. рублей).

Не восстанавливались также расходы по аренде космодрома и при проведении расчетов за запуски ракет космического назначения, выполнявшимся по договорам на оказание платных услуг, заключенным 5 ГИК Минобороны России. За 8 запусков, произведенных в коммерческих целях 5 ГИК Минобороны России, упущена возможность компенсации в федеральный бюджет расходов на аренду космодрома в сумме 17,6 млн. долларов США (519,2 млн. рублей).

Арендуемая инфраструктура космодрома “Байконур” в проверенном периоде значительно превышала потребности предприятий и организаций Росавиакосмоса и Минобороны России в зданиях, сооружениях и инженерных коммуникациях, необходимых для реализации Федеральной космической программы, оборонных ракетно-космических программ, а также международных и коммерческих космических проектов. Полностью не находили применения в практической деятельности космодрома 599 объектов из 3019, взятых в аренду, в том числе 105 зданий и сооружений, построенных по программе “Энергия-Буран”.

Вопросы вывода из договора аренды объектов комплекса “Байконур”, не находящих дальнейшего применения в ходе выполнения космических программ, неоднократно рассматривались на заседаниях подкомиссии по комплексу “Байконур” Межправительственной комиссии по сотрудничеству между Российской Федерацией и Республикой Казахстан, однако, положение о порядке и условиях вывода таких объектов из договора аренды до настоящего времени не утверждено. Вместе с тем, на содержание и охрану в проверенном периоде неиспользуемых для космической деятельности объектов было неэффективно израсходовано 9,1 млн. рублей, в том числе 5,5 млн. рублей - Росавиакосмосом на содержание 442 объектов и 3,6 млн. рублей - 5 ГИК Минобороны России на содержание 157 зданий и сооружений.

Несмотря на фактическое прекращение финансирования работ по программе “Энергия-Буран”, решение на государственном уровне о дальнейшем использовании фондов, созданных в рамках этой программы, на момент окончания проверки не принято. Неиспользуемые здания, сооружения и оборудование разрушаются и приходят в негодность. Так, в мае текущего года произошло обрушение монтажно-испытательного комплекса, построенного по программе “Энергия-Буран”, что привело к гибели людей и потерям значительных материальных средств.

Ряд объектов космодрома, эксплуатируемых предприятиями и организациями Росавиакосмоса, использовался в проверенном периоде с загрузкой менее 20 % их фактической мощности (кислородный завод, сооружения энерго-, тепло- и водоснабжения), что отражалось на эффективности использования всего комплекса космодрома и на себестоимости производимых запусков. Так, неэффективный расход денежных средств

был допущен при эксплуатации завода КАЗ НИИХИММАШ “Байконур”. В связи с незначительными потребностями космодрома в кислороде и азоте (14488 тонн), составляющей только 9,7 % от фактической производительности завода (149760 тонн), существенно возростала стоимость продукции, которая составила в проверенном периоде 3500 рублей за тонну.

В этом же периоде Центральным управлением ракетного топлива и горючего Минобороны России производились поставки кислорода и азота с ОАО “Волгоградский кислородный завод”, стоимость которого, даже с учетом транспортировки до территории Республики Казахстан, составляла 3249 рублей за тонну.

Таким образом, только за 2000-2001 годы неэффективный расход денежных средств при закупке 14488 тонн кислорода и азота, произведенного на заводе КАЗ НИИХИММАШ “Байконур”, составил 3,6 млн. рублей.

Использование объектов космодрома не на полную мощность в значительной степени отражалось на удорожании потреблявшихся в проверенном периоде энергоресурсов.

Электроэнергией космодром обеспечивался ЗАО “Межрегионэнерго” по стоимости 0,58 рубля за 1 кВт/час. Вместе с тем, конечная цена на электроэнергию, с учетом затрат на содержание и эксплуатацию сети электроподстанций, возростала более чем в 2,6 раза и составляла для непосредственных потребителей космодрома 1,56 рубля за 1 кВт/час.

Стоимость тепловой энергии, вырабатываемой ГУП “ПЭО “Байканурэнерго”, составляла в проверенном периоде 942 рубля за 1 Гкал., в то время как в среднем по России эта стоимость в IV квартале 2001 года была в 4,1 раза ниже (230 рублей за 1 Гкал.).

Установленные в утвержденных программах общие объемы ассигнований на содержание в 2000-2001 годах объектов космодрома “Байконур” (4118,8 млн. рублей, в том числе по федеральным космическим программам - 2608,4 млн. рублей и по программам Минобороны России - 1510,4 млн. рублей) были фактически профинансированы за этот период из федерального бюджета в сумме 2322,8 млн. рублей. При этом за счет федеральных космических программ содержание и развитие космодрома “Байконур” было профинансировано в сумме 1082,2 млн. рублей, а за счет раздела “Национальная оборона” - 1240,6 млн. рублей.

Несоответствие объемов финансирования космодрома фактически реализуемым на эти цели расходам привело к образованию кредиторской задолженности за полученные материальные ценности и оказанные услуги в сумме 85,7 млн. рублей, в том числе за транспортные услуги - 16,1 млн. рублей; за выполненные работы на спецобъектах - 2,9 млн. рублей; за текущий ремонт зданий - 0,2 млн. рублей; за потребленную тепловую энергию - 41,8 млн. рублей; за водоснабжение объектов космодрома - 24,7 млн. рублей.

Учитывая недостаточность бюджетных возможностей Российской Федерации для поддержания инфраструктуры космодрома, согласно целевой программе “Основные направления восстановления и поддержания инфраструктуры комплекса “Байконур” на 2001-2005 годы”, утвержденной главой администрации г. Байконура Г. Д. Дмитриенко и Генеральным директором Росавиакосмоса Ю.Н. Коптевым, из бюджета г. Байконура предприятиям и организациям Росавиакосмоса были перечислены субвенции в сумме 683,4 млн. рублей на реконструкцию объектов космодрома и оплату топлива. Кроме того, на содержание и развитие существующей инфраструктуры космодрома “Байконур” в 2000-2001 годах были использованы внебюджетные средства в сумме 1410,6 млн. рублей, из них 1281,0 млн. рублей, профинансированные Росавиакосмосом и 129,6 млн. рублей - Минобороны России.

Таким образом, с учетом субвенций, полученных из бюджета г. Байконура, и других внебюджетных источников общий объем финансирования космодрома “Байконур” для

реализации федеральных космических программ и программ Минобороны России составил в проверенном периоде 4416,7 млн. рублей.

Вместе с тем, Федеральная космическая программа России на период до 2000 года в полной мере не была реализована, выполнение установленных заданий по разработке конструкторской документации на вновь вводимые и существующие системы составило 67 %; по изготовлению и поставке оборудования - 4 %; по изготовлению и поставке ЗИП для поддержания работоспособности систем технологического оборудования – 33 %; по ремонтно-восстановительным работам на системах (агрегатах) технологического оборудования и технических системах - 33 процента.

Несмотря на ограниченные возможности по финансированию космодрома “Байконур” в его нынешнем составе, экономное и эффективное использование выделявшихся на его содержание и развитие денежных средств Росавиакосмосом и Минобороны России в проверенном периоде в полной мере не обеспечивалось.

Дебиторская задолженность в 5 ГИК Минобороны России в виде перечисленных различным организациям авансов и переданных им материально-технических ценностей составляла по состоянию на 1 января 2002 года 17,7 млн. рублей, в том числе просроченная задолженность - 6,1 млн. рублей.

Из 14,9 млн. рублей, полученных ГУП ФКЦ “Байконур” из бюджета г. Байконура в рамках реализации целевой программы “Основные направления восстановления и поддержания инфраструктуры комплекса “Байконур” на 2001-2005 годы”, 5,9 млн. рублей (39,6 %) были израсходованы на авансы подрядным организациям, а 7,5 млн. рублей (50,3 %) вообще не использовались и на момент окончания проверки находились на расчетном счете центра. Денежные средства в сумме 1,5 млн. рублей (10,1 %) были израсходованы на непредусмотренную утвержденной целевой программой реконструкцию здания, занимаемого ГУП ФКЦ “Байконур”, то есть не по целевому назначению. Указанные нецелевые расходы были возмещены ГУП ФКЦ “Байконур” в ходе проверки.

Допущен неэффективный расход бюджетных средств и нанесен ущерб государству на общую сумму 1,75 млн. рублей при заключении договоров и оплате выполненных работ по реконструкции и капитальному ремонту объектов, заказчиками которых являлись подведомственные Росавиакосмосу ГУП “Конструкторское бюро транспортно-химического машиностроения”, Сборочно-испытательный комплекс Самарского завода “Прогресс” и Конструкторское бюро общего машиностроения. Все выявленные переплаты были возмещены в ходе проверки путем уменьшения задолженности заказчиков строительства перед подрядными организациями.

Допущена необоснованная оплата 5 ГИК Минобороны России таможенных операций с грузами, поступившими на космодром “Байконур”, для реализации космических программ. Общая сумма таких непроизводительных расходов государственных средств составила за 2000-2001 годы 0,67 млн. рублей, в то время как Соглашением от 6 июля 1998 года между Государственным таможенным комитетом Российской Федерации и Таможенным комитетом Министерства финансов Республики Казахстан было предоставлено право хозяйствующим субъектам перевозить через границу товары, необходимые для выполнения космических программ, для обеспечения функционирования комплекса “Байконур”, без представления в таможенные органы лицензий, взимания таможенных пошлин, налогов и сборов за таможенное оформление, независимо от ведомственной принадлежности отправителей и получателей товаров. Также неэффективно за этот период 5 ГИК Минобороны России были использованы государственные средства в сумме 0,57 млн. рублей на уплату штрафных санкций за сверхнормативный простой подвижного состава.

Кроме того, в период проверки в ведении 5 ГИК Минобороны России находилось 6 общежитий и 1 жилой дом общей площадью 12,7 тыс. кв. метров. Ежегодные затраты на содержание этого фонда составляют 2,5 млн. рублей. При этом расчеты по коммунальным платежам осуществляются по тарифам значительно превышающим тарифы на отпускаемые населению энергоресурсы. Так, на начало 2001 года тепловая энергия отпускалась для 5 ГИК Минобороны России по тарифу 935,4 рубля за 1 Гкал., а для населения по 90 рублей за 1 Гкал. Стоимость электрической энергии на этот же период составляла для населения 0,74 рубля за 1 кВт/час, а для 5 ГИК Минобороны России - 1,85 рубля. Только по этим энергоресурсам неэффективные расходы за проверенный период составили 2,1 млн. рублей.

Выводы

1. ЗАТО, как особая форма административно-территориальных единиц на территории Российской Федерации, были образованы в соответствии с Законом Российской Федерации от 14 июля 1992 года № 3297-1 “О закрытом административно-территориальном образовании”.

Основной целью создания ЗАТО являлось обеспечение особого режима безопасного функционирования военных объектов и предприятий по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, включающего специальные условия проживания граждан.

2. В результате отсутствия в действующем законодательстве четких критериев отнесения административно-территориальных образований к ЗАТО, особый статус, предоставляющий повышенную бюджетную обеспеченность населения и значительные налоговые льготы для зарегистрированных на их территории юридических лиц, наряду с крупными ядерными центрами, базами атомных подводных лодок, арсеналами хранения и предприятиями по уничтожению химического оружия, требующими особого режима их безопасного функционирования и представляющими повышенную опасность для здоровья и жизни работающего на этих объектах персонала и проживающего на прилегающих территориях населения, приобрели также военные и оборонные объекты, не имеющие особо опасных производств и источников повышенной опасности, режим безопасного функционирования которых не отличается от десятков и сотен объектов Минатома России и Минобороны России (приемные и передающие радиочастоты в ЗАТО Восход и ЗАТО Молодежный; Главный испытательный центр им. Г.С. Титова в ЗАТО Краснознаменск; 2 Государственный испытательный космодром в ЗАТО Углегорск и другие).

В то же время значительная часть территориальных образований (51 из 61 образования, или 83,6 %), в состав которых входят радиационно-опасные и ядерно-опасные предприятия и организации Минатома России и 990 из 1017 закрытых военных городков Минобороны России (97,4 %), сопоставимых с ЗАТО, а в отдельных случаях превосходящих их по масштабности и значимости решаемых задач в области обороны и безопасности государства (командные пункты управления Вооруженными Силами Российской Федерации, видами Вооруженных Сил и родами войск, арсеналы ядерного и химического оружия и другие), статусом ЗАТО не наделены.

3. Действующее законодательство, регулирующее вопросы функционирования ЗАТО, принятое в начале 90-х годов прошлого века, в связи с существенно изменившимися социально-экономическими условиями в стране не обеспечивает в настоящее время должным образом военно-экономические интересы государства в области межбюджетных отношений и решения задач в сфере обороны и безопасности государства, не способствует эффективному использованию значительных средств,

выделяемых из федерального бюджета в виде дотаций и субвенций ЗАТО (за 2000-2003 годы - более 44 млрд. рублей).

Общий объем прямой финансовой помощи бюджетам ЗАТО за счет средств федерального бюджета в названный период увеличился почти в 1,8 раза и составляет ежегодно сумму, эквивалентную годовым бюджетным ассигнованиям на военную программу Минатома России. При этом наблюдается тенденция роста удельного веса указанной финансовой помощи в консолидированных бюджетах ЗАТО (с 31,5 % в 2000 году до 52,1 % в 2001 году) при соответствующем снижении собственных доходов, поступающих с территорий ЗАТО.

4. Отсутствие утвержденных в законодательном порядке или на правительственном уровне критериев, нормативов и методик расчета размеров повышенной бюджетной обеспеченности населения ЗАТО приводило к произвольному установлению объемов дотаций и субвенций по отдельным ЗАТО.

Проверкой установлено крайне неравномерное распределение данных бюджетных средств. Так, для ЗАТО Краснознаменск они составили в 2000-2001 годах свыше 630 млн. рублей, что сопоставимо с общим объемом финансовой помощи бюджетам других проверенных ЗАТО (Восход, Молодежный, Мирный, Локомотивный, Углегорск), на территории которых расположены объекты Минобороны России, с численностью населения, в 1,7 раза превышающей численность населения ЗАТО Краснознаменск.

При отсутствии соответствующих объективных оснований бюджетная обеспеченность населения ЗАТО, расположенных в центральной части Российской Федерации, в несколько раз превышает бюджетную обеспеченность населения ЗАТО в отдаленных от центра районах страны (в ЗАТО Восход Московской области указанный показатель в 5,3 раза выше, чем в ЗАТО Локомотивный Челябинской области, а в ЗАТО Краснознаменск Московской области в 2 раза выше, чем в ЗАТО Мирный, расположенный в районе, приравненном к Крайнему Северу).

Особенно высокой в проверенном периоде была бюджетная обеспеченность населения г. Байконура (59,9 тыс. рублей на одного жителя), что в 6,8 раза превышало бюджетную обеспеченность населения в ЗАТО Мирный, на территории которого дислоцирован выполняющий не менее важные государственные задачи космодром "Плесецк". Аналогичные диспропорции имели место и в уровнях превышения бюджетной обеспеченности населения ЗАТО по сравнению с бюджетной обеспеченностью граждан, проживающих на прилегающих к ЗАТО территориях (от 1,4 до 7,1 раза). Так, в ЗАТО Краснознаменск Московской области данный показатель в 3 раза выше, чем в среднем по Московской области.

5. Установленное статьей 5 Закона Российской Федерации "О закрытом административно-территориальном образовании" право на зачисление всех налогов и других поступлений в доходы бюджетов ЗАТО и предоставление органами местного самоуправления дополнительных льгот по налогам и сборам организациям, зарегистрированным в качестве налогоплательщиков в налоговых органах ЗАТО, способствовало значительному увеличению их количества за счет предприятий и организаций, не осуществлявших на территории ЗАТО никакой производственной и хозяйственной деятельности. Используя ресурсы других районов и областей по месту фактического осуществления деятельности, данные предприятия не участвовали в формировании бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов указанных территорий, не производили налоговые отчисления в федеральный бюджет, что привело к значительным потерям налоговых поступлений (за 2000-2001 годы предоставленные налоговые льготы составили 21678,7 млн. рублей, в том числе дополнительные, сверх установленных законодательством Российской Федерации, - 5352,8 млн. рублей).

Федеральными законами о федеральном бюджете на 2000, 2001, 2002 и 2003 годы действие указанной статьи в части предоставления органами местного самоуправления ЗАТО дополнительных льгот налогоплательщикам по федеральным налогам и сборам приостановлено. Вместе с тем, в условиях реализации предусмотренного действующим законодательством принципа покрытия дефицита бюджетов ЗАТО субсидиями, субвенциями и дотациями из федерального бюджета по-прежнему существует проблема целесообразности сохранения практики предоставления таких льгот в отношении региональных и местных налогов и сборов, что требует более тесной увязки объемов предоставляемой ЗАТО финансовой помощи из федерального бюджета с эффективностью проводимой ими налоговой политики.

6. Результаты проверки свидетельствуют о трансформации целевой функции ЗАТО из отраслевой в региональную.

Ежегодное увеличение финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам ЗАТО происходит в условиях значительного сокращения объемов задач, решаемых их градообразующими предприятиями и объектами в интересах обороны и безопасности государства.

Удельный вес работ по государственному оборонному заказу в общем объеме производства предприятий Минатома России, в соответствии с видами деятельности которых были созданы ЗАТО, составил на период проверки 20 %, то есть снизился по отношению к первоначальному уровню (на момент создания ЗАТО) практически на 80 процентов. Основной объем их работы в настоящее время составляет коммерческая, в том числе внешнеэкономическая деятельность, не связанная с реализацией соответствующих функций государства.

Основной прирост населения в ЗАТО происходит за счет миграции, не связанной с деятельностью градообразующих предприятий и объектов. При этом сохраняются крайне низкие темпы отселения из ЗАТО лиц, утративших производственную и служебную связь с этими предприятиями и объектами.

По указанным причинам, а также вследствие безадресности и неопределенности предоставления общей социальной компенсации гражданам ЗАТО, предусмотренной Законом Российской Федерации “О закрытом административно-территориальном образовании”, наметилась тенденция снижения доли средств, приходящихся на граждан, непосредственно работающих (проходящих службу) на градообразующих предприятиях и объектах, в объеме финансовой помощи ЗАТО из федерального бюджета. В проверенных ЗАТО, созданных на объектах Минобороны России, эта доля составила в 2002 году 50 процентов.

Особую остроту в ЗАТО приобрела жилищная проблема, особенно среди семей военнослужащих.

В ЗАТО Краснознаменск (численность населения 30 тыс. человек) более 70 % нуждающихся в жилье составляют семьи военнослужащих (более 1300 семей), а фонд служебного жилья Минобороны России в этом административно-территориальном образовании составляет только 2 % от общего жилого фонда города.

7. В обеспечении особого режима безопасного функционирования предприятий и объектов (основная цель создания ЗАТО) органам местного самоуправления действующим законодательством о ЗАТО отводится лишь пассивная роль.

Расходы по обеспечению охраны всех контролируемых зон, включая общую территорию ЗАТО, осуществляются исключительно за счет средств федерального бюджета, выделяемых на охрану градообразующих предприятий и содержание объектов, без использования на эти цели средств из предоставляемых ЗАТО дотаций и субвенций.

Участие в финансировании данных мероприятий за счет собственных доходов градообразующих предприятий, значительный объем деятельности которых в настоящее время не связан с выполнением гособоронзаказа, действующим законодательством не предусмотрено.

В складывающихся условиях требует также уточнения предусмотренный пунктом 3 статьи 5 Закона Российской Федерации “О закрытом административно-территориальном образовании” порядок отчисления в бюджет ЗАТО средств для дополнительного финансирования программ в области экологии и здравоохранения (в размере 1 % от объема финансирования, включаемого в стоимость государственного оборонного заказа).

При этом указанные отчисления при осуществлении работ вне рамок государственного оборонного заказа, то есть при иной коммерческой деятельности предприятий (в том числе внешнеэкономической), действующим законодательством не предусмотрено, что представляется неоправданным с точки зрения экономических интересов государства.

8. Минфином России, как главным распорядителем средств федерального бюджета, направляемых на дотации и субвенции бюджетам ЗАТО, и органами местного самоуправления ЗАТО не обеспечивалось в проверенном периоде на должном уровне целевое и эффективное использование указанных средств.

8.1. Не по целевому назначению были израсходованы средства федерального бюджета на сумму 31,78 млн. рублей, в том числе:

- 22,46 млн. рублей субвенций на капитальные вложения, которые необоснованно израсходованы на финансирование работ по строительству автодорог и инженерных коммуникаций для индивидуального частного жилого сектора в ЗАТО Краснознаменск;
- 9,1 млн. рублей, выделенных для финансирования отселения из ЗАТО Локомотивный, использованы на приобретение земельных участков;
- 0,22 млн. рублей, выделенных на финансирование текущих расходов ЗАТО Углегорск, израсходованы на оплату проектных работ (восстановлены в ходе проверки).

8.2. Причинен ущерб государству на общую сумму 52,17 млн. рублей, в том числе:

- в результате завышения объемов выполненных работ подрядчиками по капитальному и текущему ремонту в ЗАТО Мирный - 1,01 млн. рублей;
- вследствие неисполнения или неполного исполнения договоров на долевое участие в строительстве жилья, заключенных главами администраций ЗАТО Восход, ЗАТО Локомотивный и ЗАТО Мирный - 51,16 млн. рублей.

8.3. Допущены неэффективные расходы государственных средств на общую сумму 90,85 млн. рублей, в том числе:

- вследствие удорожания строительства административных и зрелищных зданий (использование дорогостоящих материалов и конструкций) и нарушений установленного порядка финансирования капитальных вложений в ЗАТО Краснознаменск и ЗАТО Локомотивный - 58,35 млн. рублей;
- в результате дополнительных расходов при покупке и долевом участии в строительстве жилья по договорам, заключенным на экономически невыгодных условиях главами администраций ЗАТО Восход, ЗАТО Молодежный, ЗАТО Локомотивный, ЗАТО Краснознаменск и ЗАТО Мирный - 32,38 млн. рублей;
- по причине допущенных ошибок при расчетах с подрядными организациями при строительстве гаража (ЗАТО Углегорск) - 0,12 млн. рублей;

8.4. Недостаточно эффективно и с нарушениями действующего законодательства использовались в ЗАТО земельные участки и другие объекты недвижимого имущества, расположенные на их территории:

- в ЗАТО Лесной Свердловской области в нарушение статьи 31 Федерального закона “Об использовании атомной энергии” значительная часть санитарно-защитной зоны отведена под коллективные сады;

- в ЗАТО Краснознаменск земельные участки общей площадью 21,0 га в городском микрорайоне № 6 переданы под индивидуальное жилищное строительство, в связи с чем в значительной мере исчерпаны ресурсы селитебной территории города, и в настоящее время проводится работа по расширению отведенных городу земель, прирезка которых потребует дополнительных расходов государственных средств;

- градообразующими предприятиями и объектами не завершена работа по передаче в муниципальную собственность ЗАТО объектов социальной инфраструктуры, находящихся в федеральной собственности, в связи с чем государство вынуждено нести необоснованные расходы за счет средств федерального бюджета на содержание этих объектов.

9. При использовании в 2000-2001 годах арендуемого у Республики Казахстан космодрома “Байконур” Росавиакосмосом и Минобороны России не была обеспечена на должном уровне финансово-экономическая эффективность его функционирования по причинам:

- несоответствия реальной потребности в запусках космических аппаратов и ракет-носителей, возможностей ракетно-космической отрасли и объемов выделяемых ресурсов составу инженерного комплекса космодрома и обеспечивающей инфраструктуры;

- дублирования расходов на поддержание излишней инфраструктуры космодрома без учета предусмотренного переноса основного объема испытаний МБР и связанных с ними задач на территорию Российской Федерации (космодром “Плесецк”);

- непринятия Правительством Российской Федерации решений о целесообразности дальнейшей аренды и эксплуатации значительной части объектов экспериментально-испытательной базы космодрома по завершенным и неперспективным программам;

- неурегулированности правовых аспектов страховых последствий деятельности, а также невыполнение Правительством Российской Федерации положений Соглашения в части оформления в собственность или зачет в счет платы за аренду новых объектов на территории космодрома;

- отсутствия последовательной позиции и эффективной технической политики в решении вопроса строительства на территории Российской Федерации РКК “Ангара”.

Предложения

В целях реализации результатов комплексных проверок полагал бы необходимым направить:

1. Представления Счетной палаты Российской Федерации:

а) Председателю Правительства Российской Федерации для принятия мер по:

- подготовке предложений о внесении изменений и дополнений в законодательство Российской Федерации о закрытых административно-территориальных образованиях, обеспечивающих комплексное решение социально-экономических проблем территории и населения ЗАТО;

- установлению критериев отнесения отдельных территориальных образований к ЗАТО и рассмотрению на этой основе целесообразности и обоснованности обладания этим статусом существующих в настоящее время ЗАТО;

- пересмотру границ ЗАТО, с обеспечением ограничения размеров охраняемых территорий промышленных и технологических зон;

- установлению нормативов бюджетной обеспеченности населения ЗАТО и адресной социальной поддержки персонала, непосредственно занятого на градообразующих объектах;

- разработке механизма привлечения выделяемых из федерального бюджета дотаций и субвенций, а также средств от коммерческой и внешнеэкономической деятельности градообразующих предприятий ЗАТО для долевого участия в расходах на обеспечение охраны и безопасности объектов ЗАТО, финансирование программ в области экологии и здравоохранения;

- завершению работ по реоформлению землеотводов и передаче в муниципальную собственность объектов социальной инфраструктуры;

- урегулированию с Правительством Республики Казахстан условий вывода из договора аренды объектов космодрома “Байконур”, неиспользуемых для космической деятельности;

- обеспечению реализации Указа Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 года № 1312 “О космодроме “Байконур”, в части разработки и принятия федеральной целевой программы “Космодром “Байконур”, направленной на повышение эффективности его функционирования, и передачи объектов космодрома от Минобороны России Росавиакосмосу;

- подготовке предложений по оптимизации состава и обеспечивающей инфраструктуры космодрома “Байконур” с учетом планируемого создания ракетно-космического комплекса “Ангара”, увеличения сроков активного существования космических аппаратов и прогноза реальной загрузки космодрома;

- принятию решения о дальнейшем использовании объектов, созданных в рамках программы “Энергия-Буран”;

б) Министру финансов Российской Федерации для принятия мер по взысканию средств федерального бюджета, использованных не по целевому назначению, повышению обоснованности размеров предоставляемых отдельным ЗАТО дотаций и субвенций, устранению выявленных нарушений;

в) Министру обороны Российской Федерации, Министру Российской Федерации по атомной энергии и Генеральному директору Росавиакосмоса, главам администраций ЗАТО Восход, Молодежный, Локомотивный, Мирный, Углегорск, Лесной и Краснознаменск для принятия мер по устранению выявленных нарушений и недостатков в вопросах использования объектов федеральной собственности, расположенных на территории ЗАТО, инфраструктуры космодрома “Байконур” и расходования государственных средств, выделенных на их содержание и развитие.

2. Отчет о результатах проверок в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

А. А. ПИСКУНОВ

Аудитор Счетной палаты

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

Н. И. ЛОКТИОНОВ

Аудитор Счетной палаты

Российской Федерации

В. Г. ПАНСКОВ

Российской Федерации

С. Н. РЯБУХИН