

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 6 марта 2001 года № 10 (246) “О результатах тематической проверки использования средств федерального бюджета, выделенных Минобороны России и Минатому России на комплексную утилизацию атомных подводных лодок”:

Утвердить отчет о результатах тематической проверки с учетом состоявшегося обсуждения.

Направить по результатам указанной тематической проверки информацию Президенту Российской Федерации.

Направить представления Счетной палаты Минфину России, Минобороны России, Минатому России.

Направить отчет о результатах тематической проверки в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Поручить аудиторю Счетной палаты В. Г. Ульянову рассмотреть возможность включения в план работы Счетной палаты Российской Федерации на 2002 год проверки полноты учета и эффективности использования средств, полученных от продажи продуктов утилизации атомных подводных лодок и надводных кораблей, и доложить Председателю Счетной палаты.

Направить материалы в ФСБ России.

ОТЧЕТ

о результатах тематической проверки использования средств федерального бюджета, выделенных Минобороны России и Минатому России на комплексную утилизацию атомных подводных лодок за период с 1 января 1998 года по 31 декабря 2000 года

Тематическая проверка проведена в соответствии с планом работы Счетной палаты Российской Федерации на 2000 год (п. 5.76) в период с 16 октября 2000 года по 18 января 2001 года группой инспекторов направления по контролю расходов федерального бюджета на национальную оборону.

Цель тематической проверки

Определение эффективности и целесообразности использования средств федерального бюджета, выделенных Минобороны России и Минатому России на комплексную утилизацию атомных подводных лодок.

Тематической проверкой охвачен период с января 1998 года по декабрь 2000 года, а по отдельным вопросам и более ранний период.

Объекты тематической проверки

- Министерство Российской Федерации по атомной энергии;
- Главное техническое управление Военно-Морского Флота Российской Федерации;
- Государственное унитарное предприятие “Дальневосточный завод “Звезда” (далее - ГУП “ДВЗ “Звезда”) (г. Большой Камень, Приморского края);
- Федеральное государственное унитарное предприятие “Машиностроительное предприятие “Звездочка” (далее – ФГУП “ГМП “Звездочка”) (г. Северодвинск, Архангельской области);
- 10 судоремонтный завод Военно-Морского Флота Российской Федерации (далее - 10 СРЗ ВМФ) (г. Полярный, Мурманской области);
- Финансово-промышленная группа “Вторметинвест” (далее - ФПГ “Вторметинвест”) (г. Москва);
- Государственное унитарное предприятие научно-исследовательский и конструкторский институт энерготехники (далее - ГУП НИКИЭТ) (Москва);

- Государственное унитарное предприятие “Межотраслевой координационный научно-технический центр нуклидной продукции” (далее - ГУП МКЦ “Нуклид”) (г. Санкт-Петербург).

Результаты тематических проверок указанных объектов оформлены отдельными актами, с содержанием которых ознакомлены руководители проверенных объектов.

Тематическая проверка проведена в соответствии с Программой, утвержденной аудитором Счетной палаты Российской Федерации В.Г. Ульяновым 26 сентября 2000 года.

В ходе проверки проанализировано выполнение требований законодательных, иных нормативных правовых актов и руководящих документов, указанных в приложениях к актам.

Случаев непредставления в установленные сроки необходимых для проведения проверки документов не было.

Атомные подводные лодки (далее - АПЛ), как любое техническое средство, имеют срок службы или ресурс, по окончании которого они подлежат выводу из эксплуатации.

Особенностью вывода из эксплуатации АПЛ является то, что в процессе их вывода необходимо одновременное решение ряда вопросов, связанных с разработкой и реализацией безопасных для персонала, населения и окружающей среды технологий содержания снятых с эксплуатации АПЛ с ядерными энергетическими установками (далее - ЯЭУ), выгрузки отработанного ядерного топлива (далее - ОЯТ), обращения с отработанным топливом ядерных реакторов, а также другими видами твердых и жидких радиоактивных (далее ТРО и ЖРО) отходов.

Под утилизацией АПЛ понимается система организационных, научных, технологических и производственных мероприятий, обеспечивающих весь комплекс работ с АПЛ от вывода ее из эксплуатации до захоронения радиоактивных и других видов отходов, не подлежащих переработке.

Эти мероприятия включают в себя прием АПЛ от Военно-Морского Флота (далее – ВМФ) и содержание ее гражданским экипажем на акватории предприятия, занимающегося промышленной утилизацией, подготовку к выгрузке, выгрузку облученного ядерного топлива, вырезку реакторного блока (РБ) со смежными отсеками и подготовку его к долговременному хранению, переработку и захоронение радиоактивных отходов, а также разделку носовой и хвостовой оконечностей АПЛ.

Проведенной тематической проверкой установлено

К выводу из боевого состава атомных подводных лодок Военно-Морской Флот приступил в 1986 году. К этому времени полностью выработали свой ресурс спущенные на воду в конце пятидесятых годов первые отечественные подводные лодки с ЯЭУ на борту.

С каждым годом интенсивность вывода АПЛ нарастала, что было связано не только с истечением сроков их эксплуатации, но и с необходимостью выполнения Российской Федерацией международных обязательств по сокращению стратегических и наступательных вооружений (договоры СНВ-1 и СНВ-2), в соответствии с которыми ограничивалось число ракетных подводных крейсеров стратегического назначения, находящихся в составе ВМФ.

В течение первых шести лет с момента начала вывода (1986-1991 годы) из состава ВМФ было списано 79 АПЛ (в среднем по тринадцать лодок в год), при этом из 28 АПЛ было выгружено ОЯТ, а 26 АПЛ - утилизированы.

С целью ускорения темпов выгрузки ОЯТ и утилизации АПЛ по представлению Минобороны России Правительство Российской Федерации постановлением 1992 года “Об обеспечении работ по комплексной утилизации атомных подводных лодок, выводимых из состава Военно-Морского Флота и судов с ядерными энергетическими установками Министерства транспорта Российской Федерации” установило задания по строительству пунктов временного хранения ОЯТ, содержанию плавучих средств и

оборудования для выгрузки активных зон АПЛ, строительству новых плавучих средств и содержанию береговых технических баз, хранению и переработке ТРО и ЖРО.

Учитывая важность и необходимость ускорения работ по комплексной утилизации АПЛ, Указом Президента Российской Федерации в 1995 году этим работам был придан президентский статус.

Однако, несмотря на принимаемые решения и повышение статуса заданий по утилизации АПЛ, ситуация продолжала ухудшаться.

За шесть последующих лет (с 1992 года по 1997 год) из состава ВМФ было выведено то же количество АПЛ (семьдесят девять), однако утилизировано только семь (в среднем по одной лодке в год), при том, что темпы выгрузки ОЯТ сохранились практически на том же уровне (за указанный период ОЯТ было выгружено из двадцати пяти лодок).

Анализ и материалы проверок показывают, что одной из основных причин столь резкого сокращения темпов утилизации в 1992-1997 годах (по 1 лодке в год вместо 4 в предыдущий период) явилось неудовлетворительное финансирование Минобороны России на эти цели, которое в последние годы шло практически только на погашение ранее образовавшейся задолженности, а на текущие работы - в незначительных объемах, т.е. то, что останется.

Так, на эти цели из федерального бюджета в 1997 году предусматривалось выделить 316,3 млн. рублей, фактически было выделено 259,2 млн. рублей (81,9 %), из которых 199,2 млн. рублей направлены на погашение задолженности и 60,0 млн. рублей - на оплату текущих работ.

В 1998 году из предусмотренных 63,3 млн. рублей, фактически выделено 31,1 млн. рублей (49 %) из которых 8,3 млн. рублей - на погашение задолженности и 22,8 млн. рублей - на оплату текущих работ.

В целом за эти годы фактическое финансирование расходов на комплексную утилизацию АПЛ не превышало 10 % от запрашиваемых Минобороны России объемов.

Другая причина - это неудовлетворительное состояние инфраструктуры и специальных технических средств, которые не обеспечивали безопасного выполнения большого объема работ при выгрузке ОЯТ из реакторов АПЛ, его хранение и транспортировку, переработку твердых и жидких радиоактивных отходов, а также требуемый уровень безопасного содержания и технического обслуживания выведенных из состава ВМФ АПЛ. Все это стало причиной образования узких мест, что не позволило не только обеспечить дальнейшее наращивание темпов утилизации, но и даже удержать достигнутые.

Необходимо отметить при этом, что даже фактически построенный "Херсонским государственным заводом "Паллада" (Украина) к 1996 году по заказу ВМФ специализированный плавучий док "ПД-90" (процент технической готовности судна на 1 января 1997 года - 99 %), необходимый для ремонта и утилизации АПЛ, не был передан Российской стороне из-за значительной задолженности ВМФ перед заводом изготовителем (111,0 млн. рублей). Вопрос этот до настоящего времени не решен.

Таким образом, к началу 1998 года в эксплуатации у ВМФ находились 9 плавучих технических баз (ПТБ), из которых только 3 судна современной постройки. При этом на всех ПТБ (6 единиц) вышел календарный срок службы (30 лет), а на 2 современных ПТБ вышел установленный срок проведения среднего ремонта.

В период 1992-1997 годов вывозка ОЯТ как из Северного региона, так и из Дальневосточного региона осуществлялась единственным эшелонном, специально предназначенным для этих целей. Возможности этого эшелона ограничивались выполнением 9 рейсов в год, что соответствует выгрузке ОЯТ с 10 АПЛ, что также существенно влияло на сроки утилизации АПЛ.

Таким образом, одним из наиболее узких мест в процессе утилизации АПЛ к началу 1998 года стала выгрузка ОЯТ из активных зон реакторов и его транспортировка до завода

по переработке отработанного ядерного топлива (ГУП “Производственное объединение “Маяк”, г. Озерск, Челябинской области).

К этому же периоду относится возникновение новой проблемы утилизации АПЛ, связанной с обращением с твердыми и жидкими радиоактивными отходами. Спроектированные и построенные в 60-х годах береговые и плавучие средства обращения с радиоактивными отходами к началу 1998 года технически и морально устарели и выслужили установленные сроки службы. Плавучие средства переработки ЖРО, ранее рассчитанные на сброс перерабатываемых отходов в удаленные акватории мировых океанов, в условиях запрета на их слив в воду, в полном объеме переработку производить перестали.

По указанным причинам, по состоянию на начало 1998 года, общими усилиями судостроительных и судоремонтных заводов промышленности и ВМФ было утилизировано только 34 лодки (21,5 % от общего числа выведенных из состава ВМФ АПЛ).

При сохранении таких темпов (в среднем по 3 лодки в год) на утилизацию всех выведенных из состава ВМФ 121 АПЛ понадобилось бы около 40 лет, что недопустимо не только по ядерным, радиационным и экологическим, но и финансовым соображениям.

Снижение темпов утилизации АПЛ происходило при одновременном снижении в 1992-1995 годах темпов передачи лодок от ВМФ судостроительным и судоремонтным заводам (с 4 до 2 единиц в год), а позднее (в 1996-1998 годах) передача АПЛ практически и вовсе прекратилась.

Таким образом, количество выведенных, но содержащихся Военно-Морским Флотом АПЛ, составило к началу 1998 года 121 единицу, причем 103 АПЛ оставались с невыгруженным топливом.

В результате, к началу 1998 года ряд мест постоянного базирования атомных подводных лодок фактически превратились в места постоянного “отстоя” выслуживших свой срок АПЛ.

Так, в бухте Крашенинникова (Тихоокеанский Флот) скопилось 10 лодок, выслуживших свой срок и выведенных из состава ВМФ, в пункте Гремиха (Северный Флот) - 18 лодок.

Кроме того, в бухтах отстоя остаются наиболее опасные в ядерном, радиационном, экологическом отношении и содержащиеся в “отстое” по 10-15 лет АПЛ первого поколения (всего 32 единицы), из которых три АПЛ с невыгруженным ОЯТ, базирующиеся в бухте Павловского, находятся в аварийном состоянии.

При этом непроизводительные расходы государства на содержание экипажей выведенных из боевого состава ВМФ лодок (свыше 2,5 тысяч матросов и офицеров) и, собственно, на их содержание (электроэнергия, пар, вода и др.) возросли к 2000 году до 383,0 млн. рублей и приближаются к расходам на содержание действующих в боевом составе АПЛ.

О важности ускорения темпов утилизации свидетельствует хотя бы тот факт, что увеличение темпов утилизации АПЛ на одну единицу приводит к сокращению непроизводительных расходов на содержание АПЛ ежегодно в среднем на 2,5 млн. рублей.

Серьезную озабоченность ситуацией, сложившейся с неудовлетворительным финансированием работ по утилизации АПЛ, выразила Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, принявшая по указанному вопросу отдельное постановление от 4 июня 1997 г. № 1462-II ГД “О критической ситуации с утилизацией атомных подводных лодок, выведенных из состава Военно-Морского Флота” и рекомендовавшая Правительству Российской Федерации принятие мер по активизации международного сотрудничества в области утилизации АПЛ.

Проблема комплексной утилизации АПЛ вышла за рамки одного Минобороны России, подходы к ее решению необходимо было вырабатывать на межведомственном, а порой и межгосударственном уровне.

В связи с этим, а также для усиления координации, ускорения комплексной утилизации АПЛ, особенно в части снижения радиационной опасности, прежде всего самих АПЛ в местах их дислокации, а также других радиационно-опасных объектов Минобороны России, постановлением Правительства Российской Федерации от 28 мая 1998 г. № 518 “О мерах по ускорению утилизации атомных подводных лодок и надводных кораблей с ядерными энергетическими установками, выведенными из состава Военно-Морского Флота, и экологической реабилитации радиационно-опасных объектов Военно-Морского Флота” (далее – Постановление) Минатом России определен государственным заказчиком-координатором работ по комплексной утилизации АПЛ и надводных кораблей с ЯЭУ, а Минобороны России освобождено от несвойственных ему функций. Функции головных исполнителей работ, предусмотренные настоящим постановлением, возложены на Государственный российский центр атомного судостроения и Научно-исследовательский и конструкторский институт энерготехники Минатома России.

Постановлением поручалось Минобороны России передать АПЛ, надводные корабли с ядерными энергетическими установками, выведенными из состава ВМФ, объекты, связанные с временным хранением ОЯТ, ТРО и ЖРО, дизельные подводные лодки и суда обеспечения, выведенные из состава ВМФ исполнителям работ, осуществляющих их утилизацию. Средства от реализации продуктов утилизации вышеуказанных АПЛ и кораблей должны были направляться на частичное покрытие затрат на утилизацию АПЛ и проведение сопутствующих работ.

Практическая реализация мероприятий, предусмотренных Постановлением, Минатомом России начата со второй половины 1998 года. За истекший срок (1998-2000 годы) решен целый ряд вопросов, которые ранее серьезно сдерживали процесс утилизации АПЛ.

С передачей функций государственного заказчика-координатора работ по комплексной утилизации АПЛ Минатому России финансирование расходов на комплексную утилизацию АПЛ, в том числе за счет международной помощи, существенно улучшилось.

Так, если в 1998 году расходы Минобороны России по утилизации АПЛ были профинансированы в сумме 214,1 млн. рублей, то в 1999 году из федерального бюджета Минатому России было выделено 671,3 млн. рублей, а в 2000 году – 1031,0 млн. рублей и по смете Минобороны России 239,9 млн. рублей и 252,7 млн. рублей соответственно.

Столь существенное увеличение финансирования расходов на утилизацию АПЛ вызвано тем, что начиная с 1999 года на указанные цели направлялась часть средств, поступавших Минатому России от экспорта в США низкообогащенного урана (так называемая сырьевая компонента), в объемах 543,0 млн. рублей (1999 год) и 859,0 млн. рублей (2000 год), что составило, соответственно, 60 % и 67 % от общих годовых объемов финансирования расходов на утилизацию АПЛ.

Кроме того, Правительством Российской Федерации предпринят ряд мер по активизации международной помощи в области уничтожения вооружений, в результате объемы международной помощи в рублевом эквиваленте в 1999 году составили 922,9 млн. рублей и в 2000 году - 1 313,8 млн. рублей.

В 1999-2000 годах Минатом России сосредоточил материальные, трудовые и финансовые ресурсы в основном на решении самых острых проблем ядерной и радиационной безопасности выводимых из состава Военно-Морского Флота АПЛ и, прежде всего, на выгрузке ОЯТ.

Вследствие этого, Минатому России удалось существенно повысить темпы выгрузки ОЯТ из реакторов АПЛ, увеличив их ежегодное количество с 4 (1998 год) до 18 выгрузок (2000 год), а в 2001 году - до 21 выгрузки, в том числе и за счет использования изготовленных в 2000 году 48 транспортно-упаковочных комплектов ТУК-МБК.

Так, проблема выгрузки ОЯТ была решена, в основном, после приведения в рабочее состояние трех ПТБ, вдобавок к трем действующим, а также изготовления одного нового и ремонта семи старых комплектов перегрузочного оборудования.

Кроме того, с помощью двух арендованных у ОАО “Мурманское морское пароходство” ПТБ “Имандра” и “Лотта” в 1999-2000 гг. было выгружено и перегружено в эшелоны для последующей отправки на ГУП “ПО “Маяк” ОЯТ еще из трех АПЛ.

В августе 1999 года было завершено строительство промежуточного хранилища для жидких радиоактивных отходов на ФГУП “ГМП “Звездочка” за счет Норвежской стороны (общей стоимостью около 97,0 млн. рублей), что позволило, начиная с 1999 года, обеспечить их безопасное хранение до начала переработки.

Повышение темпов выгрузки ОЯТ в указанный период сопровождалось и повышением темпов их вывоза на ГУП “ПО “Маяк” с 4 (1998 год) и 8 (1999 год) до 18 рейсов (2000 год) в год.

Проблема вывоза ОЯТ была решена с вводом в эксплуатацию в 2000 году второго эшелона, в состав которого входят четыре специализированных железнодорожных вагона для перевозки контейнеров с ОЯТ.

Относительно стабильное в 1999 - 2000 годах финансирование, а также “расшивка” перечисленных выше узких мест, позволили одновременно подойти к решению основных задач.

В 2000 году удалось наладить процесс стабильной утилизации АПЛ, в результате чего ее темпы возросли с 2 (1998 год), 4 (1999 год) до 17 АПЛ (2000 год) и 22 АПЛ по госзаказу 2001 года.

При этом за счет средств федерального бюджета в 1998-2000 годах было утилизировано 7 АПЛ, а за счет международной помощи 14 АПЛ.

Длительные сроки пребывания в “отстое” АПЛ обуславливают всевозрастающие непроизводительные расходы бюджета на выполнение работ по поддержанию их на плаву (расходы на ремонт агрегатов, закачку полистирола в балластные цистерны и др.), на которые только в 1999-2000 годах Минатом России направил 143,8 млн. рублей.

Вывезено и переработано на ПО “Маяк” ОЯТ, выгруженное из реакторов 26 АПЛ (расходы на указанные мероприятия составили 205,4 млн. рублей).

Обеспечено содержание значительного числа АПЛ, выведенных из состава ВМФ, гражданскими экипажами (22 экипажа), расходы на которые составили в 1999 году 81,6 млн. рублей (38 АПЛ) и в 2000 году - 79,8 млн. рублей (32 АПЛ).

Количество АПЛ с невыгруженными реакторами со 123 в 1998 году сократилось до 103, количество переданных Минатому России АПЛ соответственно со 142 до 104, а число утилизированных АПЛ в год (в среднем) достигло почти 8 единиц, что равнозначно сокращению непроизводительных расходов бюджета на их содержание в отстой на 20,0 млн. рублей в год.

С учетом вышеизложенного можно сказать, что, в целом, за этот период выделенные средства на утилизацию АПЛ дали определенный положительный эффект.

Вместе с тем, проверкой выявлен ряд случаев незаконного, нецелевого и неэффективного использования бюджетных средств на отдельных предприятиях.

В нарушение п. 2 Положения о составе затрат по производству и реализации продукции (работ, услуг), включаемых в себестоимость продукции, Минатомом России по трем государственным контрактам незаконно оплачены расходы по формированию организационно-штатных структур вновь образованных предприятий “СевРАО” и “ДальРАО” в сумме 16442,7 тыс. рублей. В ходе проверки указанная сумма зачтена в счет оплаты работ по основному содержанию контрактов.

В 1999 году Минатомом России дважды оплачена часть работ по подготовке АПЛ зав. № 260 к длительному хранению на плаву, выполненная 10 судоремонтным заводом ВМФ в сумме

714,1 тыс. рублей. Также допущена двойная оплата опытно-конструкторской работы, выполненной двумя контрагентами Научно-исследовательского и конструкторского института энерготехники, в сумме 650,0 тыс. рублей и завышение договорной цены этой работы на 66,0 тыс. рублей, связанное с приобретением вычислительной техники, не являющейся предметом научных исследований. В период проверки оформлены протоколы скидки к договорным ценам на 1430,1 тыс. рублей.

Неэффективные расходы денежных средств в сумме 22,0 млн. рублей были допущены при оплате выполняемых в рамках госзаказа межотраслевым координационным центром "Нуклид" трех практических работ в связи с переносом сроков выполнения собственных работ и необоснованными задержками оплаты работ контрагентов.

Минатом России авансировал подведомственные ему предприятия в размере 100 % объема ассигнований, предусмотренных государственным оборонным заказом. Так, ОКБ машиностроения в 1999 году по двум контрактам было перечислено 49,4 млн. рублей, что составляло 100 % гособоронзаказа на этот год, отчеты по которым не представлены до сих пор.

Необходимо отметить, что анализ выполнения мероприятий, предусмотренных Постановлением показал, что имели место крупные недоработки как на этапе его формирования, так и последующей реализации, что снизило эффективность принимаемых решений, а порой и вкладываемых в эту проблему средств. Часть пунктов не выполнялась или они решались крайне медленно, возникла необходимость принятия дополнительных решений на правительственном уровне, корректировок, уточнения или исключения отдельных пунктов этого решения.

Одним из серьезных упущений является то, что подготовка Постановления не сопровождалась разработкой документов концептуального и программного характера, определяющих организационно-технические мероприятия в перспективном плане с указанием необходимых объемов, источников финансирования, конечных сроков завершения работ. Отсутствие этих документов негативно сказывается на организации контроля за ходом выполнения основных задач, определенных Постановлением, дает возможность заказчику и исполнителю работ изменять сроки их завершения, объемы работ и др.

Согласно Постановлению (п.2) средства, полученные от реализации продуктов утилизации АПЛ и надводных кораблей с ЯЭУ, а также дизельных подводных лодок, надводных кораблей и судов обеспечения, выведенных из состава ВМФ, имеют целевой характер и используются для частичного покрытия затрат на утилизацию АПЛ и проведения сопутствующих работ. В связи с этим, в Постановлении были сделаны следующие поручения:

1. Минэкономике России совместно с Минатомом России пунктом 8 Постановления предлагалось в месячный срок утвердить условия проведения конкурса среди предприятий по перечню, согласно приложению № 2 к Постановлению на выполнение работ по утилизации вышеперечисленных кораблей.

2. Минатомом России, Минобороны России и Минэкономике России, согласно пункта 9 Постановления в 2-х месячный срок по итогам конкурса должны были утвердить график передачи указанных кораблей судостроительным и судоремонтным заводам в соотношении, обеспечивающем финансирование работ по утилизации АПЛ.

3. Минэкономике России совместно с Минатомом России по согласованию с Минфином России и Минобороны России поручалось (п. 2 Постановления) утвердить Порядок учета и расходования средств, полученных от реализации продуктов утилизации вышеперечисленных кораблей.

Проверка показала, что все эти мероприятия, которые должны были обеспечить поступление средств для частичного покрытия затрат на утилизацию АПЛ выполнялись крайне неудовлетворительно, контроль за их выполнением отсутствовал. Расчетов и

прогнозной оценки привлечения этих средств не делалось и привлечения этих средств, практически не состоялось.

Так, бывшее Минэкономки России условия конкурса на выполнение работ по утилизации и реализации продуктов утилизации не разрабатывал, а закрепление АПЛ на утилизацию между предприятиями в нарушение действующего законодательства произведено без конкурса директивно, согласно приложению № 2 к Постановлению.

Еще более формально Минобороны России и Минэкономки России подошли к формированию графика передачи на утилизацию надводных судов, в соответствии с которым те же предприятия по приложению № 2 в 1998-2000 годах должны были получить на утилизацию 191 корабль.

В эти графики, как показала проверка, необоснованно включались корабли, ранее запланированные для продажи на внешнем и внутреннем рынках (21 единица), либо находившиеся на значительном удалении от мест утилизации или в затопленном состоянии (58 единиц), проданные или утилизированные ранее силами ВМФ (18 единиц), поэтому реально речь могла идти о передаче на утилизацию только 94 кораблей.

Несоответствие графиков передачи утилизируемых объектов реальному состоянию дел привело к тому, что при формировании заданий госзаказов на 1998 - 2000 годы они практически во внимание не принимались.

Минимущество России, утвердившее 23 ноября 1998 года “Порядок передачи АПЛ и надводных кораблей...” соблюдение требований этого Порядка и использование указанного государственного имущества контролировало недостаточно. Промышленным предприятиям, которые должны были в 1998-2000 годах получить 65 кораблей, передано только 45, из которых утилизировано 14, а судоремонтным заводам ВМФ за этот период из 126 кораблей, передано только 10, из которых утилизировано только 4 корабля.

Только год спустя после выхода Постановления Минатом России по согласованию с другими задействованными министерствами разработал Порядок учета и расходования средств, полученных от реализации продуктов утилизации АПЛ, который Минюстом России зарегистрирован не был и в действие не вводился.

Однако, как показала проверка, только на двух предприятиях (“Звезда” и “Звездочка”) прибыль от реализации продуктов утилизации АПЛ и надводных кораблей в сумме 29,3 млн. рублей по этой причине в бюджет не попала и указанные средства не получили соответствующего направления.

Необходимо отметить, что даже частичного решения проблемы утилизации с использованием механизма ее финансирования за счет средств, полученных от реализации продуктов утилизации АПЛ и надводных кораблей с ЯЭУ, дизельных подводных лодок, надводных кораблей и судов обеспечения, выведенных из состава ВМФ, как это планировалось в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 28 мая 1998 г. № 518, по вышеперечисленным причинам добиться не удалось.

В период 1998-2000 годов в доход федерального бюджета от реализации продуктов утилизации было перечислено только 844,0 тыс. рублей.

Не был этот вопрос предметом контроля и у Правительства Российской Федерации. Несмотря на то, что на протяжении трех лет, начиная с федерального закона “О федеральном бюджете на 1998 год” и по 2000 год включительно, специальными статьями (ст. ст. 29, 124, 127 соответственно) ежегодно предписывалось, что эти средства в полном объеме должны учитываться в доходах федерального бюджета и направляться на дополнительное финансирование расходов по утилизации вооружений и военной техники, включая АПЛ и социальные нужды военнослужащих.

Только во исполнение ст. 27 федерального бюджета на 2000 год Правительство Российской Федерации постановлением от 30 сентября 2000 г. № 738 утвердило “Положение об использовании средств, поступивших в доход федерального бюджета от утилизации продуктов утилизации вооружения и военной техники”, которым было предписано

заказчикам в 2-х месячный срок привести свои нормативные акты в соответствие с утвержденным Положением.

Недостаточному поступлению средств от утилизации АПЛ и надводных кораблей в немалой степени способствуют как несовершенство самого “Порядка передачи АПЛ и надводных кораблей...”, который требует уточнения с учетом накопленного опыта, так и грубое неисполнение практически всеми участниками процесса его требований, нередко подменяемых ведомственными указаниями (ВМФ) в разрез с указанным Порядком, а, кроме того, и отсутствие контроля за его выполнением.

Так, Минатом России для учета объемов высвобождения и реализации военного имущества обязан представлять в Минимущество России сведения о планируемых потребностях в денежных средствах для утилизации АПЛ, с учетом планируемых поступлений средств от реализации продуктов утилизации самого объекта, планируемом количестве денежных средств и конкретных кораблей, необходимых для компенсации затрат по утилизации конкретного объекта, и фактическое количество денежных средств полученное от реализации продуктов утилизации этого объекта. Контроль за исполнением настоящего Порядка обязано осуществлять Минимущество России.

Указанные сведения в 1999-2000 годах не представлялись, контроль за их выполнением не осуществлялся.

Еще хуже обстоят дела с передачей от Минобороны России береговых технических баз и баз временного хранения РБ.

Минатому России Постановлением (п.11) поручалось в 3-месячный срок представить в Правительство Российской Федерации предложения о порядке функционирования и передачи объектов Минобороны России, связанных с временным хранением ОЯТ, ТРО и ЖРО, а также многоотсечных блоков, ранее сформированных в результате утилизации АПЛ.

Для выполнения работ, связанных с обращением с ОЯТ, ТРО и ЖРО, проведения мероприятий по экологической реабилитации радиационно-опасных объектов, а также приема береговых технических баз ВМФ только в феврале 2000 года, т. е. спустя почти 1,5 года после выхода Постановления, в ведомственном подчинении Минатома России образованы государственные унитарные предприятия “СевРАО” и “ДальРАО”, базирующиеся в г. Мурманске и г. Владивостоке, соответственно. На момент проверки практическая деятельность этих предприятий не вышла за рамки внутриорганизационных задач.

Юридическое оформление передачи береговых технических баз производится на основании перечней федерального имущества, передаваемого из Минобороны России в “СевРАО” и “ДальРАО”, которые утверждены Минимуществом России только в январе 2001 года.

В Минобороны России (ВМФ) на момент проверки числилось 39 переданных объектов, связанных с временным хранением ОЯТ, ТРО и ЖРО, а также 15 ранее сформированных РБ, расходы ВМФ на содержание которых составили в 1998 году 50,1 млн. рублей, в 1999 году - 60,9 млн. рублей и в 2000 году - 78,0 млн. рублей.

Минатому России, Минобороны России и Минэкономики России до окончательной передачи объектов утилизации и РБ, а также объектов, связанных с временным хранением ОЯТ, Постановлением поручалось предусматривать при формировании госзаказа на соответствующий год совместное финансирование работ по обеспечению комплексной утилизации АПЛ и надводных кораблей с ЯЭУ.

Однако, по мере передачи АПЛ и многоотсечных РБ лимиты ассигнований Минатому России на эти цели Минобороны России не передавались.

Отсутствует это важное требование и в “Порядке передачи АПЛ и надводных кораблей...”, утвержденном Минимуществом России 23 ноября 1998 года.

Так, затраты Минатома России на содержание принятых от Минобороны России АПЛ и РБ составили в 1999 году 89,6 млн. рублей и в 2000 году 88,8 млн. рублей, однако лимиты ассигнований от Минобороны России на эти цели не передавались.

Вопрос о передаче лимитов ассигнований между Минобороны России и Минатомом России уже третий год не находит решения, в результате чего средства, которые Минобороны России ранее расходовало по своей смете на содержание этих объектов, после их передачи, а, следовательно, и соответствующих расходов Минатому России, Минэкономразвития России и Минфин России в госзаказе повторно выделяют их Минатому России.

Одна из причин неполного и некомплексного выполнения Постановления, сопровождаемое затягиванием на длительное время принятие необходимых решений, охватывающих всю проблему утилизации АПЛ, а порой и нерационального расходования бюджетных средств - это сохраняющаяся межведомственная разобщенность, приводящая к "зависанию" решений на стыке ведомств, и отсутствие решающего межведомственного органа.

Не уделялось должного внимания выполнению столь важного документа и со стороны самого Правительства Российской Федерации. Этот вопрос за весь период 1998-2000 годов только один раз был затронут в общем контексте обсуждения утилизации всех видов вооружения на заседании Комиссии Правительства Российской Федерации по оперативным вопросам 16 июня 1999 года, решения которой в части утилизации АПЛ, в том числе и о необходимости создания межведомственной комиссии также остались не выполненными.

Созданный при Минатоме России в 1998 году Межведомственный координационный совет по проблемам комплексной утилизации АПЛ влияния на организацию работ на межведомственном уровне не оказывает.

В связи с преобразованием Минэкономики России в Минэкономразвития России и уточнением его функций, а также образованием Российского агентства по судостроению возникла необходимость пересмотра функций одного из головных исполнителей работ - Государственного российского центра атомного судостроения (п. 4 Постановления), который этой функции "головника" фактически не исполнял и, соответственно, определить место и роль Российского агентства по судостроению с учетом этого, задачи по привлечению средств, выделяемых в рамках межправительственных соглашений для реализации проектов комплексной утилизации, закрепленные ранее за Минэкономикой России (приложении № 1 к Постановлению, приложение в Бюллетене не публикуется), но не отнесенные к Минэкономразвития России, возложить на Минатом России, как это и предлагает Министерство иностранных дел России. Вопрос этот также до сих пор не решен, что сказывается на дальнейшем привлечении средств международной помощи на комплексную утилизацию АПЛ.

С 1999 года не решается вопрос между Минатомом России и Минобороны России об участии в утилизации АПЛ военных представительств, которые по указанию командования ВМФ фактически свернули свои контрольные функции.

С учетом необходимости уточнения ответственности отдельных федеральных органов исполнительной власти по обеспечению комплексной утилизации АПЛ, а также учитывая, что процесс утилизации подошел к решающей фазе, для принятия оперативных решений по отдельным, наиболее важным вопросам, особенно на межведомственном уровне, вопрос создания межведомственной комиссии по утилизации АПЛ как никогда актуален.

Выводы

За период с 1986 года по настоящее время из боевого состава ВМФ выведено 185 АПЛ, из которых утилизировано только 57 АПЛ. Ход выполнения этих работ, координируемых Минобороны России до середины 1998 года, оставался неудовлетворительным.

После определения Минатома России года государственным заказчиком - координатором работ по комплексной утилизации АПЛ и надводных кораблей с ЯЭУ решен ряд важных вопросов, сдерживавших утилизацию АПЛ. В частности, увеличились объемы финансирования, налажено привлечение иностранной помощи, что помогло устранить ряд "узких" мест, препятствующих утилизации, и максимально загрузить мощности судостроительных и судоремонтных заводов по утилизации АПЛ.

В результате, Правительством Российской Федерации предпринят ряд мер по активизации международной помощи в области уничтожения вооружений, в результате чего объемы международной помощи в рублевом эквиваленте в 1999 году составили 922,9 млн. рублей и в 2000 году - 1 313,8 млн. рублей.

Объемы выгрузки ОЯТ, являющегося основным звеном в процессе утилизации АПЛ, доведены с 4 выгрузок в 1998 году до 18 в 2000 году, а количество утилизированных АПЛ - с 2 единиц в 1998 году до 17 единиц в 2000 году. При сохранении достигнутых темпов полная утилизация АПЛ может быть завершена в 2007 году.

Отсутствует Концепция комплексной утилизации АПЛ и надводных кораблей с ЯЭУ и соответствующая целевая программа, не приведено в соответствие с действующей структурой федеральных органов исполнительной власти распределение задач, закрепленных за отдельными министерствами (ведомствами), не конкретизированы функции головных исполнителей работ, не налажен действенный контроль за ходом этих работ со стороны Правительства Российской Федерации.

При составлении графиков передачи АПЛ, надводных кораблей с ЯЭУ, подлежащих утилизации, объектов временного хранения ОЯТ, ТРО, ЖРО и реакторных блоков не учитывалось реальное состояние дел, не принимались во внимание финансовые и экономические возможности их реализации, отсутствовала увязка планов передачи с госзаказами.

Нормативная правовая база и технические условия, регламентирующие требования к состоянию передаваемых от ВМФ объектов, а также порядок передачи принятых АПЛ своевременно не отработаны.

Не налажен учет и не определен порядок расходования средств, полученных от реализации продуктов утилизации, обеспечивающий направление этих средств на возмещение затрат, связанных с финансированием мероприятий по комплексной утилизации АПЛ.

Не оправдала себя заложенная в постановлении идея получения дополнительных средств на утилизацию АПЛ и обеспечение разделки носовых и хвостовых оконечностей на принципах самофинансирования. Недополученные в федеральный бюджет доходы от реализации продуктов утилизации АПЛ и надводных кораблей только по двум проверенным предприятиям составили 29,3 млн. рублей, которые в силу указанных выше причин остались в распоряжении предприятий.

До настоящего времени не решен вопрос передачи лимитов финансирования расходов на содержание переданных от Минобороны России объектов, не осуществляется контроль за утилизацией АПЛ со стороны военных представительств, не создана Межведомственная комиссия по утилизации АПЛ, в результате не решаются указанные вопросы.

Анализ выполнения требований постановления Правительства Российской Федерации от 28 мая 1998 года № 518 требует его уточнения и корректировки.

Из-за слабого контроля за использованием средств, выделяемых Минатому России из федерального бюджета, допущены незаконные расходы денежных средств, которые составили 16442,7 тыс. рублей, двойная оплата работ в сумме 1364,1 тыс. рублей, неэффективные расходы денежных средств в сумме 22000,0 тыс. рублей и завышение цены работ на 60,0 тыс. рублей. Все нарушения устранены в процессе проверки.

Минобороны России совместно с Минатомом России не решены вопросы оплаты долга ХГЗ "Паллада" за выполненные работы по строительству специализированного плавучего дока ПД-90, организации приемо-сдаточных испытаний и переводу его в

Россию, с 1993 года не закончено строительство комплекса по утилизации АПЛ на СРЗ “Нерпа”, которое ведется 7 лет и фактически вложенные средства в сумме 123,2 млн. рублей практически заморожены.

Кроме того, имели место недостатки в организации и осуществлении ведомственного контроля за использованием бюджетных средств.

Предложения

В целях реализации результатов тематической проверки полагал бы необходимым направить:

1. Информацию о результатах тематической проверки Президенту Российской Федерации.

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

3. Представления Счетной палаты Российской Федерации Министру финансов Российской Федерации, Министру обороны Российской Федерации, Министру Российской Федерации по атомной энергии для принятия мер по устранению выявленных недостатков.

4. Направить материалы в ФСБ России.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В. Г. УЛЬЯНОВ