

*Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 24 апреля 2003 года № 15 (340) “О результатах проверки финансового обеспечения развития г. Дубны Московской области как наукограда Российской Федерации”:*

*Утвердить с учетом состоявшегося обсуждения отчет о результатах проверки.*

*Направить с учетом состоявшегося обсуждения представления Счетной палаты Мин-промнауки России и администрации г. Дубны Московской области.*

*Направить информационные письма Минфину России и правительству Московской области.*

*Направить отчет о результатах проверки в Совет Федерации и Государственную Думу.*

## **ОТЧЕТ**

### **о результатах проверки финансового обеспечения развития г. Дубны Московской области как наукограда Российской Федерации**

**Основание для проведения проверки:** пункт 1.5.11.2.7.1 плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2003 год.

#### **Цель проверки**

Своевременность и полнота поступления, целевое и эффективное использование средств федерального, областного и местного бюджетов и внебюджетных источников на развитие г. Дубны как наукограда Российской Федерации. Оценка влияния фактора отнесения г. Дубны к наукоградом Российской Федерации на изменение научно-технического потенциала города.

#### **Предмет проверки**

Утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 20 декабря 2001 года № 1472 “О присвоении статуса наукограда Российской Федерации г. Дубне Московской области” Программа (основные направления) развития г. Дубны как наукограда Российской Федерации, бюджет города Дубны 2002-2003 годов.

#### **Объекты проверки**

Администрация г. Дубны и муниципальное унитарное предприятие “Дирекция программы развития наукограда “Дубна”.

**Срок проведения проверки:** с 30 января по 6 марта 2003 года.

#### **В результате проверки по вопросам программы контрольного мероприятия выявлено**

##### **1. Общие сведения**

Город Дубна образован Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 24 июля 1956 года в связи с созданием Объединенного института ядерных исследований.

Для создания условий по сохранению и развитию научно-технического потенциала г. Дубны Указом Президента Российской Федерации от 20 декабря 2001 года № 1472 городу присвоен статус наукограда Российской Федерации и утверждена Программа развития г. Дубны как наукограда, основными целями которой определены:

- достижение устойчивого бездотационного социально-экономического развития г. Дубны как наукограда Российской Федерации и улучшение качества жизни его населения;
- обеспечение мирового лидерства в фундаментальных научных исследованиях и создании новых образцов ракетной техники;

- создание новых технологий и конкурентоспособной, в том числе импортозамещающей, высокотехнологичной продукции по приоритетным научно-техническим направлениям;

- подготовка высококвалифицированных специалистов для работы по приоритетным научно-техническим направлениям.

Одним из основных средств и инструментов достижения этих целей являются Программа (основные направления) развития г. Дубны как наукограда Российской Федерации (далее - Программа), а также бюджет города.

Экономика города базируется на деятельности научно-производственного комплекса, в состав которого входит 11 организаций: Международный объединенный институт ядерных исследований, федеральные государственные унитарные предприятия "Государственное машиностроительное конструкторское бюро "Радуга" и "Научно-исследовательский институт "Атолл", открытые акционерные общества "Дубненский машиностроительный завод" и "Приборный завод "Тензор", государственное унитарное предприятие "Дедал", закрытые акционерные общества "Научно-производственное объединение "Аспект" и "Научно-технический парк "Дубна", общество с ограниченной ответственностью "Производственное объединение "АпА-ТЭК-Дубна", а также государственное образовательное учреждение Московской области "Международный университет природы, общества и человека "Дубна".

Отличительной особенностью научно-производственного комплекса города является наличие у Объединенного института ядерных исследований статуса международной научно-исследовательской организации, созданной в соответствии с соглашением между правительствами ряда государств и осуществляющей свою деятельность в соответствии с принципами и нормами международного права. При этом объем научно-технической продукции института оценочно составляет почти 40 % этого показателя по организациям городского научно-производственного комплекса.

Ряд организаций г. Дубны является непосредственными исполнителями отдельных федеральных целевых программ научно-технического направления, что способствует необходимому взаимодействию науки с производством, а также развитию международного сотрудничества.

Общая численность населения г. Дубны составляет 67,4 тыс. человек. В настоящее время город Дубна является многопрофильным научно-промышленным центром, в котором осуществляются работы в области фундаментальной и прикладной науки, обороноспособности страны, производства образцов наукоемкой техники. В городе действуют более тысячи организаций различных организационно-правовых форм.

К началу 2002 года в экономике города было занято 31,2 тыс. человек, в том числе в научно-производственном комплексе - 12,5 тыс. человек. В городе работают 10 академиков и 8 членов-корреспондентов академии наук, около 300 докторов, свыше 800 кандидатов наук.

В г. Дубне действуют около 50 учреждений образования, здравоохранения, социальной защиты населения и культуры.

## **2. Финансирование развития г. Дубны как наукограда Российской Федерации**

На развитие г. Дубны как наукограда Российской Федерации в 2002 году за счет всех источников финансирования первоначально предусматривалось, как это было сообщено Минфину России, направить 547698,1 тыс. рублей по 28 мероприятиям, в том числе за счет средств федерального бюджета - 122527,6 тыс. рублей, областного бюджета - 85796,3 тыс. рублей, местного бюджета г. Дубны - 87481,9 тыс. рублей и привлеченных внебюджетных источников - 251892,3 тыс. рублей.

Однако окончательный перечень мероприятий (проектов) по развитию г. Дубны как наукограда и объемы финансирования сформированы в установленном порядке только в конце 2002 года, то есть по фактическому выполнению. Этот перечень предусматривал за счет всех источников финансирования уже 38 мероприятий (проектов) на сумму 649025,1 тыс. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета - 99708,4 тыс. рублей, областного бюджета - 18673,0 тыс. рублей, местного бюджета г. Дубны - 92909,1 тыс. рублей и привлеченных внебюджетных источников - 437734,6 тыс. рублей. Таким образом, указанный перечень по сравнению с представленным в Минфин России существенно изменился как по количеству мероприятий (проектов) - дополнен 10 позициями, так и по объемам финансирования - увеличение составило более 102 млн. рублей, изменены также представленные ранее отдельные объекты и мероприятия (проекты).

Совет депутатов г. Дубны решением от 23 января 2003 года № РС-1 (47) - 9/1 внес окончательные изменения в бюджет города на 2002 год, предусмотрев субвенции на развитие города как наукограда в сумме 122259,0 тыс. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета - 97846,0 тыс. рублей (80,0 %), областного бюджета - 18673,0 тыс. рублей (15,3 %) и за счет средств городского бюджета - 5740,0 тыс. рублей (4,7 процента).

Как показала проверка, Министерством финансов Московской области в ряде случаев допускалось несвоевременное перечисление средств, поступивших из федерального бюджета, задержка составляла от 10 до 18 дней.

На основании поступивших из Министерства финансов Московской области уведомлений о лимитах бюджетных обязательств по разделу 21 "Финансовая помощь бюджетам других уровней" в бюджет города вносились соответствующие изменения. Вместе с тем, в составе бюджетных расходов не предусматривались предметные расходы в рамках развития г. Дубны как наукограда по их экономическому содержанию в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации. В составе приложений к бюджету города не имелось также приложения с перечнем мероприятий (проектов) по развитию г. Дубны как наукограда, объемов и источников их финансирования.

Как показано выше, всего за счет бюджетов всех уровней (федерального, областного и городского) бюджетом г. Дубны предусмотрено финансирование Программы на сумму 122259,0 тыс. рублей. Кассовые расходы на финансирование мероприятий (проектов) Программы в 2002 году за счет средств бюджетов всех уровней "Субвенции на развитие программы развития г. Дубны" составили 112042,44 тыс. рублей (91,8 %), или меньше бюджетных назначений на 10216,6 тыс. рублей, в том числе 10000,0 тыс. рублей выданы в качестве бюджетного кредита Объединенному институту ядерных исследований. Удельный вес расходов в рамках программных мероприятий составил более 15 % всех расходов городского бюджета.

В ходе реализации Программы не осуществлялось в установленном порядке привлечение внебюджетных источников на финансирование программных проектов. Это не могло не оказать негативного влияния на развитие г. Дубны как наукограда Российской Федерации.

За счет субвенций областного бюджета с одобрения наблюдательного совета и на основании кредитного договора от 6 декабря 2002 года № 004/564 Объединенному институту ядерных исследований 11 декабря 2002 года был выдан бюджетный кредит в сумме 10000,0 тыс. рублей из средств, предусмотренных на финансирование инфраструктуры наукограда. Таким образом, имеет место несоответствие условий получения и расходования этих средств, определенных Бюджетным кодексом Российской Федерации. На момент проверки денежные средства в сумме 10000,0 тыс. рублей возвращены в бюджет города и должны быть использованы на программные мероприятия.

### **3. Нормативно-правовое обеспечение развития г. Дубны как наукограда Российской Федерации**

Согласно пункту 2 статьи 8 Федерального закона “О статусе наукограда Российской Федерации” присвоение муниципальному образованию статуса наукограда является основанием для разработки и утверждения в установленном порядке федеральной целевой программы развития этого наукограда. Однако, как показала проверка, администрация г. Дубны не вносила необходимые предложения в соответствующие федеральные структуры, а Минпромнауки России не ставило этот вопрос перед администрацией города.

В результате соответствующая федеральная целевая программа не принята до настоящего времени, что значительно снизило уровень правового обеспечения развития наукограда и обусловило во многом выявленные недостатки и нарушения. Необходимо отметить, что положением о Минпромнауки России, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 26 октября 2000 года № 812, предусмотрена разработка министерством методологии формирования программ развития муниципальных образований как наукоградов. Вместе с тем, в администрации города и муниципальном унитарном предприятии “Дирекция программы развития наукограда Дубна” указанный документ отсутствовал.

В нарушение пункта 2б Порядка рассмотрения предложений о присвоении муниципальному образованию статуса наукограда и прекращения такого статуса, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1999 года № 1072, отсутствует порядок финансирования программных мероприятий за счет бюджетных средств.

В Программе развития г. Дубны как наукограда Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 20 декабря 2001 года № 1472 “О присвоении статуса наукограда Российской Федерации г. Дубне Московской области” отсутствуют конкретные объемы финансирования программных мероприятий за счет средств бюджетов различных уровней. Программой предусмотрено, что объемы финансирования определяются при формировании бюджетов соответствующих уровней. Однако приложением № 6 “Ведомственная структура расходов федерального бюджета на 2002 год” к Федеральному закону “О федеральном бюджете на 2002 год” определена лишь общая сумма субвенций на реализацию программ развития всех наукоградов, без выделения отдельной строкой объема этих расходов по городу Дубне и другим городам - наукоградам. В ведомственной структуре расходов федерального бюджета на 2003 год такое положение сохранено. Тем самым не обеспечено выполнение соответствующего положения Указа Президента Российской Федерации от 20 декабря 2001 года № 1472 “О присвоении статуса наукограда Российской Федерации г. Дубне Московской области”.

Аналогичная ситуация имела место в 2002 году и по средствам областного бюджета. Данное нарушение было устранено законом Московской области от 13 июля 2002 года № 63/2002-ОЗ “О внесении изменений и дополнений в Закон Московской области “Об областном бюджете на реализацию программы развития г. Дубны как наукограда”. Соответствующее решение об уточнении бюджета г. Дубны Совет депутатов принял 23 января 2003 года № РС-1(47)-9/1.

Отсутствие в ведомственной структуре расходов федерального бюджета на 2002 год отдельной строки об объемах субвенций на реализацию Программы развития г. Дубны как наукограда отрицательно отразилось на процессе формирования и исполнения бюджета города. Это явилось одной из причин отсутствия сводного документа по финансированию программных мероприятий, что существенно затруднило формирование

стратегии развития г. Дубны как наукограда Российской Федерации и реализацию президентской Программы.

В нарушение пункта 6 Порядка рассмотрения предложений о присвоении муниципальному образованию статуса наукограда и прекращении такого статуса, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1999 года № 1072, Минпромнауки России и государственным заказчиком - правительством Московской области в 2002 году не осуществлялся контроль деятельности г. Дубны как наукограда.

В результате недостаточного нормативно-правового обеспечения Программы настоящей проверкой выявлены многочисленные существенные недостатки и упущения в работе по развитию г. Дубны как наукограда Российской Федерации.

Указом Президента Российской Федерации от 20 декабря 2001 года № 1472 “О присвоении статуса наукограда Российской Федерации г. Дубне Московской области” предусмотрено развитие научно-производственной и инновационной деятельности в г. Дубне, создание на ее территории условий, обеспечивающих комплексное развитие науки и производства. Однако достижение этих целей в значительной степени сдерживается отсутствием принятых федеральными структурами в установленном порядке нормативных документов, определяющих содержание терминов “наукоемкая продукция”, “конкурентоспособная продукция”, “импортозамещающая продукция”, “высокотехнологичная продукция”, а также “инновационная деятельность”. Между тем, создание перечисленной выше продукции и осуществление означенной деятельности определено президентской Программой в качестве основных ее целей.

Отсутствует также принятый на федеральном уровне порядок системного мониторинга незадействованных производственных площадей и невведенных в установленные сроки в действие производственных мощностей с целью их дальнейшего вовлечения в хозяйственный оборот, что предусмотрено Программой. Все это не может оказывать позитивного влияния на реализацию программных мероприятий.

Серьезным недостатком является также отсутствие до настоящего времени принятого администрацией города в установленном порядке решения о праве владения в дальнейшем собственностью, созданной за счет бюджетных средств, направленных на развитие г. Дубны как наукограда.

#### **4. Характеристика выполнения Программы развития г. Дубны как наукограда Российской Федерации**

Утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 20 декабря 2001 года № 1472 Программой предусмотрен ряд контрольных показателей, как промежуточных годовых результатов достижения 4 основных программных целей (в том числе 23 контрольных показателей).

В 2002 году из 23 контрольных показателей по данным администрации города достигнуто превышение по 13 позициям. Не выполнены контрольные показатели по 9 позициям. По одному показателю - доле наукоемкой продукции в объеме производства данные в настоящее время отсутствуют.

Характеристика по большинству контрольных показателей представлена в пунктах 4.1.- 4.4. данного отчета (по другим контрольным показателям информация приведена ниже).

**4.1.** В части социально-экономического развития г. Дубны достигнуты положительные результаты и обеспечено превышение контрольного задания по показателю средней заработной платы по городу, составившей в 2002 году 4980,2 рубля в месяц против контрольного значения 3142,5 рубля, или с ростом в 158,5 %, розничному това-

рообороту 979,8 млн. рублей против 750,0 млн. рублей (130,6 %), объему реализованной продукции - 5397,9 млн. рублей против 4369,4 млн. рублей (123,5 %). Превышение контрольных показателей достигнуто также по показателям общего объема выполненных работ (145,1 %), численности занятых в экономике - 113,2 % и другим. Наряду с этим, ниже контрольных значений показатели уровня занятых на негосударственных крупных предприятиях научно-производственного комплекса от занятых в экономике, уровня занятых на малых и средних предприятиях научно-производственного комплекса от занятых в экономике, а также ввода в эксплуатацию жилых домов.

В истекшем году введено в эксплуатацию 12,5 тыс. кв. метров жилья. Вместе с тем это составляет только 11,9 % от объемов, предусмотренных Программой на 6 лет. В отчетном периоде выполнены работы по ремонту городских дорог на общую сумму 23,5 млн. рублей, проведены ремонтные работы в университете “Дубна” и детской поликлинике, осуществлялось благоустройство городских улиц.

В истекшем периоде в городе создано около 600 новых рабочих мест, в том числе по предприятиям научно-промышленного комплекса - более 200.

**4.2.** В части проведения фундаментальных научных исследований достигнуто превышение показателя объема выполненных работ по приоритетным направлениям в 2,9 раза.

Вместе с тем, ниже контрольных значений оказались показатели работы научно-производственного комплекса. Так, допущено отставание по показателю объема капитальных вложений по научно-производственному комплексу, доли научно-производственного комплекса в основных фондах города (без объектов жилищно-коммунального хозяйства и социально-культурного обеспечения), количества занятых в научно-производственном комплексе, уровня занятых в научно-производственном комплексе от занятых в экономике, уровня занятых на государственных предприятиях научно-производственного комплекса от занятых в экономике, уровня занятых на негосударственных крупных предприятиях научно-производственного комплекса от занятых в экономике.

В ряде случаев обеспечивалось необходимое взаимодействие науки с производством, а также развитие международного сотрудничества. Так, ЗАО “Трепкор технолоджи” завершено строительство и введен в эксплуатацию завод по производству устройств и оборудования для плазмафереза производительностью до 500 тыс. плазмофильтров в год, ведется ряд других работ в этом направлении. В ЗАО “Научно-производственное объединение “АпАТЭК” налажен выпуск изделий для пассажирских вагонов, ведутся другие разработки. ООО “Производственные заводы “Атлас-Русь” - дочерним предприятием польского концерна “Атлас” - ведется строительство в г. Дубне завода строительной химии с объемом инвестиций в истекшем году более 44 млн. рублей.

**4.3.** На цели создания новых технологий и высокотехнологичной продукции затраты предприятий и организаций города за счет внебюджетных источников финансирования в 2002 году составили вне Программы по предварительным данным свыше 1726 млн. рублей, в том числе по предприятиям научно-промышленного комплекса - 1721 млн. рублей, затраты на освоение новой продукции и расширение производства - соответственно 239 млн. рублей и 226 млн. рублей.

Администрацией города проводилась определенная работа в части мониторинга незадействованных производственных площадей, а также не введенных в действие в установленные сроки производственных мощностей с целью их дальнейшего вовлечения в хозяйственный оборот.

**4.4.** В части подготовки высококвалифицированных специалистов высшими учебными заведениями г. Дубны в 2002 году выпущено более 800 специалистов, что составляет 32,1 % от предусмотренного на 6-летний срок задания. Таким образом, по

данному показателю достигнуто двукратное опережение (расчетно). Остается стабильным количество принятых на обучение жителей города. На диссертационных советах Объединенного института ядерных исследований и аспирантуре университета “Дубна” защитили диссертации 74 человека (из них кандидатские - 56 человек, докторские – 18 человек), или 24,7 % от 6-летнего задания, что также опережает определенный на 2002 год соответствующий показатель Программы (расчетно).

В рамках выполнения подпрограммы “Образование” в университете “Дубна” созданы кафедры общей и прикладной геофизики, а также проблем устойчивого регионального развития, которой подготовлены 4 монографии и одно учебное пособие, опубликовано 25 статей в различных научных журналах. Университетом с 2002 года издается научно-практический журнал “Устойчивое развитие. Наука и практика”. Как предусмотрено Программой, проводилась работа по укреплению материально-технической базы университета “Дубна”: на приобретение компьютерного и учебного оборудования, учебной литературы и мебели направлено 10,2 млн. рублей. Начата подготовка специалистов по специальностям “Электрооборудование летательных аппаратов” и “Геофизические методы поисков и разведки полезных ископаемых”.

В порядке выполнения подпрограммы “Создание условий для развития наукограда” ведутся работы по созданию единой информационно-образовательной сети г. Дубны: приобретено оборудование на 11,3 млн. рублей и выполнены проектные работы на 0,4 млн. рублей.

## **5. Развитие научно-технического потенциала г. Дубны**

В числе основных целей Указа и президентской Программы предусмотрено обеспечение мирового лидерства в соответствующих фундаментальных научных исследованиях и создании новых образцов ракетной техники, создание новых технологий и образцов по приоритетным научно-техническим направлениям.

Согласно данным по большинству основных организаций научно-производственного комплекса г. Дубны, качественные масштабы проводимых научных исследований и разработок, подготавливаемых к вовлечению в хозяйственный оборот, в 2001-2002 годах практически не изменились и составили 21 единицу. Объем работ, выполненных по приоритетным направлениям научной, научно-технической и инновационной деятельности, экспериментальных разработок и испытаний в этих сферах, по данным администрации, возрос в 1,7 раза и составил в 2002 году 3977,0 млн. рублей, а их доля в объеме выполненных работ (услуг) увеличилась с 81,0 % в 2001 году до 87,3 % в 2002 году.

Вместе с тем, приведенная информация не позволяет сделать однозначный вывод об изменении научно-технического потенциала научно-производственного комплекса г. Дубны и степени влияния на это изменение фактора присвоения городу статуса наукограда. Данная ситуация соответствует положениям президентской Программы, определившей 2002 год периодом формирования правовых и экономических механизмов Программы и решения других организационных вопросов. Одновременно следует отметить отсутствие методики определения научно-технического потенциала, что существенно осложнит впоследствии оценку результатов выполнения Программы и достижения поставленных ею целей.

По имеющимся данным объем финансирования в 2002 году предприятий, учреждений и организаций г. Дубны за счет средств федерального, областного и городского бюджетов и из других источников составил около 1700 млн. рублей, в том числе 950 млн. рублей - по ряду крупнейших структур научно-производственного комплекса города (с учетом рублевого эквивалента валютных поступлений Объединенного института ядерных исследований). Поступления средств федерального, областного и городского

бюджетов в рамках программных мероприятий составили свыше 122 млн. рублей, что составляет только 7 % финансовых поступлений в структуры города и 13 % - в его научно-производственный комплекс.

Таким образом, при имеющихся объемах финансирования г. Дубны как наукограда, несмотря на некоторое увеличение финансовой обеспеченности городских структур и научно-производственного комплекса г. Дубны, представляются неоправданными ожидания существенного роста за счет этого фактора научно-технического потенциала г. Дубны даже при условии направления программных средств исключительно на нужды указанного комплекса.

В этих условиях первостепенное значение приобретает определение в установленном порядке конкретных мероприятий (проектов) перспективных научных исследований и разработок, дополнительно финансируемых за счет программных средств. Это позволит обеспечить повышение эффективности расходования программных ресурсов и оказать положительное влияние в целом на достижение поставленных президентской Программой научных и производственных целей.

## **6. Характеристика результатов принятых мер по развитию г. Дубны как наукограда Российской Федерации в части формирования доходов и налоговых поступлений. Анализ факторов их изменения**

Утвержденные Указом приложение № 2 Программы предусматривает показатели налоговых поступлений, приложение № 3 - показатели доходов и расходов бюджета, величина его дефицита, а также их процентное соотношение. Их величины являются основополагающими показателями бюджета, оказывающими прямое влияние на обеспечение социально-экономического развития города, что предусмотрено одной из целей Программы.

В 2001 году величина собственных доходов бюджета города (без учета поступлений из вышестоящих бюджетов) фактически составляла 428,8 млн. рублей, в 2002 году - 564,0 млн. рублей, или с ростом на 135,2 млн. рублей (131,5 %). При этом контрольное значение Программы на 2002 год - 393,6 млн. рублей - превышено на 170,4 млн. рублей, или 43,3 процента. Велика зависимость величины собственных доходов бюджета г. Дубны от его налоговых поступлений, их удельный вес по предварительному отчету об исполнении бюджета в 2002 году составил более 93 процентов. От учреждений и организаций научно-производственного комплекса в городской бюджет поступило в 2002 году 33,4 % налоговых поступлений. Налоговые поступления достигли в 2002 году 526,3 млн. рублей, что также выше контрольного показателя на 147,1 млн. рублей (38,8 процента).

Основным фактором роста этих показателей явилось увеличение поступлений налога с физических лиц, возросших с 130,3 млн. рублей в 2001 году до 197,4 млн. рублей в 2002 году, или на 67,1 млн. рублей (151,5 процента). При этом только по Объединенному институту ядерных исследований объем поступлений налога возрос с 24,0 млн. рублей до 49,6 млн. рублей. Отрицательно повлияло на поступления этого налога снижение администрацией Московской области норматива его отчислений в городской бюджет с 99 % в 2001 году до 90 % в 2002 году.

Таким образом, основной прирост поступлений налога с физических лиц получен за счет соответствующего роста фонда оплаты труда, главным образом, по организациям научно-производственного комплекса города, выполняющим, в основном, заказы федеральных структур. Из этого следует, что рост налога с физических лиц является прямым следствием увеличения финансирования не городскими, а сторонними структурами. В 2003 году поступление налога в городской бюджет предусмотрено с некоторым сниже-

нием против 2002 года до 180,5 млн. рублей. Это является следствием одновременного влияния двух противоположных факторов: положительного - в виде предполагаемого роста фонда оплаты труда и отрицательного - в виде снижения областными структурами норматива отчислений в городской бюджет по налогу с физических лиц с 90 % до 50 процентов.

Другим фактором роста налоговых поступлений города является увеличение платежей налога на прибыль по федеральному государственному предприятию "Московская железная дорога МПС России" (далее - ФГУП МЖД) с 159,0 млн. рублей в 2001 году до 188,0 млн. рублей в 2002 году, или на 29,0 млн. рублей (118,2 процента).

Следует отметить, что в 2001 году действовал централизованный порядок уплаты налога на прибыль по основной деятельности железнодорожного транспорта, в соответствии с которым в бюджет г. Дубны поступала вся сумма налога без распределения ее по бюджетам территорий местонахождения структурных подразделений ФГУП МЖД. С 2002 года стал действовать иной порядок уплаты этого налога - распределение по бюджетам территорий местонахождения всех многочисленных структурных подразделений ФГУП МЖД. Это резко сократило поступления налога в бюджет г. Дубны. В результате из поступивших в 2002 году от ФГУП МЖД платежей в сумме 188 млн. рублей 82,5 млн. рублей составила, главным образом, доплата по результатам перерасчетов по фактической прибыли, то есть прибыли по всему ФГУП МЖД за 2001 год, зачтенной в счет погашения реструктурированной задолженности прошлых лет. На величине поступлений налога на прибыль в городской бюджет отрицательно сказалось также сокращение норматива его отчислений с 24 % в 2001 году до 14,5 % в 2002 году, а также введение 25 главы Налогового кодекса Российской Федерации, содержащей льготы на порядок отнесения затрат на себестоимость, учитываемых при определении величины прибыли для налогообложения.

В связи с крайней незначительностью проектировок налогооблагаемой прибыли по Дубнинскому структурному подразделению МЖД, в бюджете города на 2003 год практически не предусмотрены платежи налога на прибыль, учтено лишь поступление 34,0 млн. рублей в счет погашения реструктурированной задолженности прошлых лет.

Таким образом, существенные колебания объемов поступлений налога на прибыль по ФГУП МЖД являются прямым следствием изменения порядка уплаты и распределения этого налога.

Определенный прирост в 2002 году поступлений налога на прибыль достигнут также по ФГУП "Государственное машиностроительное конструкторское бюро "Радуга" - 7,1 млн. рублей.

Прирост поступлений налогов на имущество составил в 2002 году 6 млн. рублей, налога с продаж - 6,1 млн. рублей.

Согласно показателям бюджета города на 2003 год, его налоговые поступления должны составить 424,1 млн. рублей, или на 152,5 млн. рублей (26,4 %) ниже показателей бюджета 2002 года вследствие указанных выше причин.

Приведенные данные свидетельствуют о том, что рост налоговых поступлений в 2002 году и их снижение по показателям бюджета на 2003 год является следствием, главным образом, изменения порядка уплаты налогов и их распределения по бюджетам различных уровней. По указанной причине изменение доходной базы бюджета города не может однозначно свидетельствовать об эффективности работы, проводимой администрацией г. Дубны в этом направлении.

Вместе с тем необходимо констатировать относительную стабильность и наметившийся рост уровня покрытия расходов бюджета его собственными доходами. Так, согласно данным об исполнении бюджета в 2001 году, его расходы составили 508,1 млн.

рублей (в том числе дефицит 5,1 млн. рублей). По предварительным данным об исполнении бюджета в 2002 году его расходы составили 812,2 тыс. рублей и бюджетный дефицит - 21,1 млн. рублей. В 2002 году расходы по финансированию развития г. Дубны как наукограда из средств федерального и областного бюджетов составили 116,5 млн. рублей, не учитываемые в бюджете до 2002 года социальные выплаты по федеральным законам - 22,4 млн. рублей.

Таким образом, без учета дефицита, расходов на реализацию программных мер и социальных выплат, то есть в сопоставимых условиях, этот показатель составлял соответственно 85,2 % и 86,5 процента.

**7. Характеристика результатов принятых мер по развитию  
г. Дубны как наукограда Российской Федерации в части снижения  
дотационности и дефицита городского бюджета.  
Анализ факторов их изменения**

Одной из основных целей утвержденной президентским Указом Программы определено достижение устойчивого бездотационного социально-экономического развития г. Дубны.

Согласно показателям бюджета города его дотационность составляла в 2001 году 24,8 млн. рублей, в 2002 году - 32,5 млн. рублей, бюджетом на 2003 год не предусмотрено получение дотаций из областного бюджета. Это было обеспечено за счет особенностей формирования бюджета в части получаемой финансовой помощи из областного бюджета, которая предусмотрена в виде субвенций и субсидий, но не в виде дотаций. Так, расходы бюджета г. Дубны составляли в 2002 году 819,3 млн. рублей, на 2003 год они предусмотрены в размере 622,1 млн. рублей, или со снижением на 197,2 млн. рублей (24,1 процента). Одной из причин такого положения является отсутствие в составе расходов затрат на программные мероприятия, покрываемые субсидиями федерального бюджета. По экспертной оценке они составят порядка 107 млн. рублей, исходя из уровня поступлений субсидий в 2002 году и учтенных в федеральном бюджете на 2003 год темпов роста в целом расходов на реализацию программ наукоградов. Однако и с учетом этого фактора снижение бюджетных расходов в 2003 году составляет более 90 млн. рублей (11 процентов).

Собственные доходы заложены в бюджете города на 2003 год в сумме 424,1 млн. рублей, или со снижением на 152,5 млн. рублей (26,4 %) к их размеру, учтенному в уточненном бюджете 2002 года (576,6 млн. рублей). Их снижение против данных предварительного отчета об исполнении бюджета 2002 года составляет 139,9 млн. рублей (24,2 процента). В составе доходов городского бюджета учтены поступления финансовой помощи из бюджетов других уровней, составившей в 2001 году 66,9 млн. рублей, в том числе дотации - 24,8 млн. рублей, в 2002 году - 217,8 млн. рублей и 32,5 млн. рублей соответственно. Из 217,8 млн. рублей поступления из федерального бюджета на цели реализации Программы составили 97,8 млн. рублей и поступления областного бюджета - 18,7 млн. рублей. Одновременно дефицит городского бюджета предусмотрен в 2003 году с трехкратным ростом к 2002 году - с 25,0 млн. рублей до 77,2 млн. рублей, увеличение составляет 52,2 млн. рублей.

В бюджете г. Дубны на 2003 год поступление финансовой помощи из бюджетов других уровней учтено в размере 120,8 млн. рублей, или с ростом к бюджетным показателям 2002 года на 156,5 процента. В составе этих поступлений дотации не предусмотрены. Однако, с учетом ожидаемых в 2003 году поступлений из федерального бюджета субвенций на цели реализации программных мероприятий в сумме порядка 107 млн. рублей, общая величина финансовой помощи из вышестоящих бюджетов составит

около 227,4 млн. рублей, в том числе 22,4 млн. рублей - не учитываемые ранее в городском бюджете социальные выплаты по федеральным законам. Таким образом, величина дефицита бюджета 2003 года в сопоставимых условиях расчетно составляет 54,8 млн. рублей против 25,0 млн. рублей по бюджету 2002 года, или с ростом в 2,2 раза.

При этом показатель, обобщенно характеризующий относительную величину дефицита (отношение его величины к объему бюджетных расходов), составляет согласно показателям бюджета города на 2003 год 12,4 % и в сопоставимых условиях - 7,5 % против контрольного значения в размере 3,7 процента. Тем самым в обоих вариантах исчисления этого показателя проектируется многократное отставание от показателя Программы.

Таким образом, при росте в 2003 году величины поступления финансовой помощи из областного бюджета, сокращении доходной базы и расходов городского бюджета и значительном росте его дефицита одновременно предусматривается отказ от поступления финансовой помощи в виде дотации. В данной ситуации отказ от дотаций является следствием особенностей формирования городского бюджета.

Как отрицательный момент хода выполнения показателей Программы необходимо также отметить фактическое превышение в 2002 году показателя бюджетного дефицита. Так, согласно данным предварительного отчета об исполнении городского бюджета за 2002 год, его дефицит определился в размере 21,1 млн. рублей против 19,8 млн. рублей по Программе. Вместе с тем, величина отношения дефицита к фактическим расходам бюджета в 2002 году составила 2,6 % против 4,8 % по Программе, то есть этот показатель ниже контрольного значения на 2,2 процента.

## **8. Характеристика формирования мероприятий по развитию г. Дубны как наукограда Российской Федерации**

В условиях отсутствия федеральной целевой программы в течение практически всего 2002 года отсутствовали принятые в установленном порядке мероприятия (проекты) по развитию г. Дубны как наукограда. По сложившейся практике они формировались администрацией города и согласовывались с государственным заказчиком - правительством Московской области в лице министра промышленности в рабочем порядке в течение года.

16 апреля 2002 года правительством Московской области для получения финансирования из федерального бюджета в Минфин России направлено письмо № 3 исх.-721 с приложением к нему Основных направлений реализации Программы развития г. Дубны как наукограда Российской Федерации, финансируемых в 2002 году. Содержащиеся в документе мероприятия (проекты) не были согласованы с наблюдательным советом Программы, не прошли экспертизу и не имели соответствующего заключения научно-технического совета города.

На неподготовленность администрации города к своевременному использованию поступающих из федерального бюджета средств Минфином России сообщалось Комитету по бюджету и налогам Государственной Думы письмом от 30 июля 2002 года № 01-02-03/10-376. Эти же недостатки были допущены в дальнейшем при формировании и согласовании 18 июля 2002 года мероприятий (проектов) по развитию г. Дубны как наукограда.

Осуществленные в 2002 году мероприятия (проекты) и расходы на развитие г. Дубны как наукограда были санкционированы после их выполнения в виде Перечня мероприятий Программы развития г. Дубны как наукограда, реализуемых в 2002 году. Этот документ в соответствии с установленным порядком был одобрен наблюдательным советом Программы 4 декабря 2002 года, утвержден министром промышленности Мос-

ковской области 19 декабря 2002 года и подписан главой г. Дубны (дата отсутствует). Кроме того, указанные недостатки в значительной степени обусловлены тем, что в нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1999 года № 1072 указанными структурами не был установлен порядок финансирования программных мероприятий за счет средств федерального, областного и городского бюджетов.

Такое положение не позволяет объективно оценить степень эффективности и целесообразности профинансированных мероприятий (проектов). Одновременно следует отметить наличие в составе наблюдательного совета Программы, главным образом, руководителей федеральных и областных исполнительных органов. Отсутствие в составе этого совета ученых и представителей города в определенной мере дистанцировало этот орган от непосредственных организаторов и исполнителей Программы, что отрицательно сказалось на процессе формирования мероприятий по развитию г. Дубны как наукограда.

Отрицательное влияние на организацию исполнения Указа оказало также отсутствие в течение длительного времени порядка формирования и выполнения программных мероприятий. Так, заключенное в марте 2002 года соглашение между Правительством Российской Федерации, правительством Московской области и администрацией г. Дубны (дата и номер отсутствуют) о реализации Программы, не предусматривало необходимость установления порядка формирования и утверждения программных мероприятий. Это было предусмотрено только в конце года - в заключенном соглашении от 18 декабря 2002 года № 80/УД-56 между правительством Московской области и администрацией города о порядке обеспечения последней выполнения мероприятий Программы (основных направлений) развития г. Дубны как наукограда Российской Федерации на 2001-2006 годы. При этом количество и перечень фактически профинансированных мероприятий (проектов) значительно отличался от первоначально принятых.

Сложившаяся отрицательная практика формирования программных мероприятий (проектов), объемов и источников их финансирования, а также отражения программных мероприятий в составе городского бюджета противоречит предъявляемым требованиям о необходимости прозрачности бюджета.

В городской печати в 2002 году неоднократно публиковались статьи и заметки о проводимой администрацией и органом управления программой по развитию г. Дубны как наукограда работе по реализации Программы и осуществляемых в ее рамках мероприятиях (контрактах). В то же время эти публикации не отражали в полной мере конкретное содержание программных мероприятий, в них отсутствовала информация об объемах и источниках их финансирования.

Подобное положение оказывает отрицательное влияние на достижение конечных целей Программы, а также на комплексное социально-экономическое развитие г. Дубны как наукограда.

#### **9. Формирование органа управления развитием г. Дубны как наукограда Российской Федерации. Соблюдение конкурсной основы при определении исполнителей проектов**

Без санкции государственного заказчика - правительства Московской области был образован орган по выполнению мероприятий Программы в форме муниципального унитарного предприятия "Дирекция программы развития наукограда Дубна" (далее по тексту - Дирекция), учрежденный распоряжением главы г. Дубны от 18 мая 2002 года № Р-546. Уставом этого предприятия, утвержденным распоряжением Комитета по управлению имуществом г. Дубны от 22 мая 2002 года № 140 (зарегистрирован Московской

областной регистрационной палатой 28 мая 2002 года № 50:40:01496), предусмотрено, что предприятие является коммерческой организацией, преследующей извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности.

Условия выполнения данным предприятием функций по управлению Программой государственным заказчиком - правительством Московской области - определены не были. Более того, возложение функций по управлению Программой на это предприятие не предусмотрено соглашением между правительством Московской области (государственным заказчиком) и администрацией города (исполнителем) от 18 декабря 2002 года № 80/УД-56 "О порядке обеспечения администрацией г. Дубны выполнения мероприятий программы (основных направлений) развития города Дубны как наукограда Российской Федерации на 2001-2006 годы". Статьей 3б указанного соглашения определено, что администрация г. Дубны в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации и Московской области определяет на конкурсной основе исполнителей мероприятий программы инновационных проектов, направленных на реализацию Программы, заключает контракты с победителями конкурсов и в установленном порядке производит приемку выполненных работ и услуг. Таким образом, указанные выше функции возлагались на администрацию г. Дубны, а не на образованный ею в дальнейшем орган в виде муниципального унитарного предприятия.

На покрытие расходов по управлению Программой муниципальному унитарному предприятию "Дирекция программы развития наукограда Дубна" за счет средств непосредственно городского бюджета в 2002 году было перечислено 2337,1 тыс. рублей.

Ввиду отсутствия в 2002 году наблюдательного совета Программы, определяемого правительством Московской области, администрация г. Дубны фактически исполняла функции государственного заказчика и утвердила "Временное положение о порядке проведения конкурсов в рамках программы развития г. Дубны как наукограда Российской Федерации" от 11 апреля 2002 года № П-410. Одновременно администрацией было издано распоряжение от 11 апреля 2002 года № Р-417 "О проведении конкурсов при выполнении мероприятий Программы развития г. Дубны как наукограда Российской Федерации за второй квартал 2002 года". Однако на практике не всегда соблюдались положения указанных документов. При этом данные документы государственным заказчиком (правительством Московской области) не согласовывались и не утверждались.

В настоящее время действует Положение о конкурсах, проводимых в рамках реализации мероприятий Программы (основных направлений) г. Дубны как наукограда Российской Федерации на 2001-2006 годы, утвержденное только 17 февраля 2003 года министерством промышленности Московской области в соответствии с постановлением правительства Московской области от 7 октября 2002 года № 438/34. Министерством утвержден также состав конкурсной комиссии. Таким образом, процесс формирования конкурсной системы завершен лишь в феврале 2003 года.

В условиях отсутствия федеральной целевой программы, необходимых нормативных документов, а также принятых в установленном порядке программных мероприятий, не нашедших должного отражения в программе социально-экономического развития г. Дубны на 2002 год, отбор принимаемых к финансированию мероприятий (проектов) фактически осуществлялся городской администрацией и носил недостаточно системный характер. При этом соответствующие изменения в социально-экономическую программу города не вносились.

В ходе проверки установлено, что по поручению администрации обязанности по организации конкурсов, подготовке и ведению конкурсной документации в рамках программных мероприятий исполняло ООО "Центр проектного финансирования", а с 1

июня 2002 года - муниципальное унитарное предприятие “Дирекция программы развития наукограда Дубна”.

При организации и проведении конкурсов программных мероприятий не в полной мере обеспечено соблюдение требований Федерального закона от 6 мая 1999 года № 97-ФЗ “О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд”. Так, победителем конкурса на поставку оборудования маневрового тепловоза для муниципальной железной дороги без соответствующих экономических обоснований признано ООО “Полимер-Сервис”, хотя его конкурсное предложение по стоимости превышало предложение ряда других участников конкурса (3900,0 тыс. рублей против 2400,0 тыс. рублей, 2820,0 тыс. рублей, 3420,0 тыс. рублей, 2250,0 тыс. рублей по другим предложениям). Тем самым нарушены требования статей 2, 8, 11 и 12 указанного закона в части выявления поставщика (исполнителя) товаров (работ, услуг) для государственных нужд, обеспечивающего оптимальные условия исполнения государственного контракта.

Все конкурсы, за исключением инновационных, объявлялись с указанием заранее определенной, но не имеющей соответствующего обоснования стоимостью контракта. Проведение конкурсов сводилось, по существу, к выбору победителя, по мнению конкурсной комиссии, предлагающего оптимальные условия.

Выборочной проверкой конкурсной документации установлены также случаи нарушения положений Федерального закона “О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд” (статья 10) и Закона РСФСР от 22 марта 1991 года № 948-1 “О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках” (статья 9) - допускалось участие одних и тех же физических лиц в работе конкурсной комиссии, организации проведения конкурсов и участие их в качестве конкурсантов. Такое положение имело место при проведении конкурсов по проекту “Ремонт помещений главного корпуса ФГУП “НИИ “Атолл” для размещения инновационно-технологического инкубатора” и проекту “Поставка оборудования для модульного растворо-бетонного узла”, где исполнителем был определено ООО “Инвестиционный департамент “Служба заказчика”.

Аналогичная ситуация имела место при проведении конкурсов по проекту “Прокладка линий связи до образовательных учреждений города и инновационно-технологического инкубатора (создание единой информационной образовательной сети)”, по проекту “Реализация программы по эффективному использованию природного газа в теплоснабжении малых городов”, по проекту “Выполнение работ по разработке и реализации организационных форм международной научно-технической кооперации” и по проекту “Выполнение работ по разработке системы дистанционного образования в государственном образовательном учреждении “Международный университет природы, общества и человека “Дубна”, где во всех случаях исполнителем был определен названный университет.

Проверкой установлен также случай заключения контракта с исполнителем, не имеющим для этого необходимых оснований вследствие отсутствия в его уставе соответствующих видов разрешенной деятельности, а также отсутствия соответствующих лицензий, являющихся, согласно Федеральному закону от 8 августа 2001 года № 128-ФЗ “О лицензировании отдельных видов деятельности”, обязательными при осуществлении определенных видов деятельности. Такое положение имело место при проведении конкурсов по проекту “Прокладка линий связи до образовательных учреждений города и инновационно-технологического инкубатора (создание единой информационной образовательной сети)” и проекту “Реализация программы по эффективному использованию природного газа в теплоснабжении малых городов”. Победителем названных конкурсов

было признано государственное образовательное учреждение университет “Дубна”, не имеющее лицензии на проведение указанных работ. Осуществление указанных работ не предусмотрено также уставом этого образовательного учреждения.

Проверкой выявлен случай отсутствия необходимой увязки работ, проводимых в рамках отдельного проекта. Так, условиями проведения конкурса на разработку технико-экономических обоснований реконструкции автодорожного перехода через сооружения Ивановской ГЭС и перехода через канал им. Москвы не предусматривалась необходимость использования при этих работах мостовых конструкций из композиционных материалов на основе крупногабаритных профилей, изготовленных методом пултрузии. В то же время с победителем другого (инновационного) конкурса заключен контракт, которым предусмотрено создание мостовых конструкций указанным выше методом пултрузии. Принятие таких неувязанных между собой проектов реконструкции одного и того же объекта может в дальнейшем привести к невозможности использования одного из проектов и возникновению по этой причине бросовых затрат. Данная ситуация одновременно свидетельствует об отсутствии должного контроля со стороны государственного заказчика Программы развития г. Дубны как наукограда Российской Федерации - правительства Московской области.

Допускались также нарушения Федерального закона от 6 мая 1999 года № 97-ФЗ “О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд” в части соблюдения полноты предоставления сведений об участниках конкурса. Так, в составе документации победителя - ООО “Инсет” на конкурсе “Выполнение работ по приобретению и установке программно-аппаратного комплекса автоматизированного проектирования в строительстве” отсутствуют предусмотренные действующим порядком сведения о наличии необходимых производственных мощностей, оборудования и трудовых ресурсов у исполнителя работ.

Всего в 2002 году в рамках программных мероприятий заключены контракты и договоры на выполнение работ по 38 мероприятиям (проектам) сметной стоимостью 866,7 млн. рублей. При этом только по 19 мероприятиям (проектам) сметной стоимостью 202,9 млн. рублей исполнители были определены по конкурсам.

Без проведения конкурсов в 2002 году размещены заказы по другим 19 мероприятиям (проектам) сметной стоимостью 663,8 млн. рублей (включая внебюджетные средства), что является нарушением положений статей 71 и 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации и указанного выше соглашения между правительством Московской области (заказчиком) и администрацией города (исполнителем Программы).

Всего объем финансирования программных мероприятий (проектов), размещенных без проведения конкурсов, составил в 2002 году 55,2 млн. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета - 36,7 млн. рублей, областного бюджета - 14,0 млн. рублей и городского бюджета - 4,5 млн. рублей.

В частности, для проведения комплекса работ по благоустройству территории университета “Дубна” на 11551 тыс. рублей администрацией города (заказчик) заключен контракт от 17 июня 2002 года № 17А-У с государственным образовательным учреждением “Международный университет природы, общества и человека “Дубна” (исполнитель). В свою очередь университет также без проведения конкурсов заключил два договора - с ООО “Рикон” от 21 июня 2002 года № 119У на 462,5 тыс. рублей по устройству площадки для стоянки автомашин у корпуса № 3 и подъездной дороги и с ЗАО “Строймаш” от 21 июня 2002 года № 120У на 1715,1 тыс. рублей по благоустройству тротуара по ул. Ленинградской. В счет оплаты этих работ и на приобретение соответствующих строительных материалов указанным организациям университетом было перечислено 1481,9 тыс. рублей.

## **10. Характеристика принятых мер по формированию в г. Дубне благоприятного инвестиционного и налогового климата**

Подпрограммой “Развитие научно-производственной и инновационной деятельности” Программы развития г. Дубны как наукограда важное значение придается созданию и поддержанию благоприятного инвестиционного и налогового климата в целях привлечения инвестиций в развитие малого предпринимательства в научно-технической сфере.

Законом Московской области от 28 июля 2001 года № 143/2001-ОЗ “О дополнении Закона Московской области “О льготном налогообложении в Московской области” статьей 49 “Льготы, предоставляемые организациям, производящим и реализующим научную и (или) научно-техническую продукцию” предусмотрено освобождение от уплаты в областной бюджет до 50 % сумм налога на прибыль от реализации научной и (или) научно-технической продукции. Установлено, что данная льгота предоставляется при условии, что указанная продукция составляет не менее 20 % общего объема реализации. Областным законодательством предусмотрено также уменьшение сумм налога на имущество предприятий в части средств, зачисляемых в областной бюджет. При этом предоставление льгот распространяется на организации, участвующие в реализации программ развития наукоградов, получивших статус территории научно-технического развития Московской области.

Кроме того, статьей 25 Закона Московской области от 28 июля 1997 года № 39/97 “О льготном налогообложении в Московской области” (в редакции на 31 декабря 2002 года) предусмотрено снижение на 4 % ставки налога на прибыль, перечисляемого в областной бюджет организациями, производящими не менее 50 % наукоемкой продукции.

Однако предоставление указанных выше налоговых льгот сдерживается отсутствием у г. Дубны статуса территории научно-технического развития, предусмотренного законодательством Московской области, а также отсутствием принятых в установленном порядке нормативных документов, определяющих содержание термина “наукоемкая продукция”.

Фактически на областном и городском уровнях налоговые и инвестиционные льготы и преимущества в 2002 году не предоставлялись, в 2003 году предоставление их также не предусмотрено. Такое положение не может способствовать развитию г. Дубны как наукограда Российской Федерации и достижению программных конечных целей - устойчивого социально-экономического развития г. Дубны, мирового лидерства в фундаментальных научных исследованиях и разработках, создания новых технологий и соответствующей продукции.

Акты проверок зарегистрированы 11 марта 2003 года № КМ-200/12-2 и 11 марта 2003 года № КМ-201/13-4. Акты подписаны без замечаний. Проверки проводились соответственно направлением по контролю расходов федерального бюджета на науку, образование, культуру и здравоохранение и направлением по контролю взаимоотношений федерального бюджета с бюджетами других уровней.

### **Выводы**

**1.** Развитие г. Дубны как наукограда Российской Федерации оказало определенное положительное влияние на развитие научно-производственного комплекса города, являющегося одним из центров отечественной и мировой науки. В ходе реализации утвержденной Указом Президента Российской Федерации Программы развития г. Дубны как наукограда Российской Федерации в 2002 году администрации города удалось реализовать ряд мер по улучшению качества жизни населения, а организациям науч-

но-производственного комплекса - в осуществлении научных исследований и разработок, проведении соответствующих работ по внедрению их результатов, а также подготовке высококвалифицированных специалистов.

2. Из предусмотренных президентской Программой 23 контрольных показателей в 2002 году по предварительной оценке превышены показатели по 13 позициям. Не выполнены контрольные показатели по 9 позициям. По одному показателю - доле наукоемкой продукции в объеме производства - данные в настоящее время отсутствуют. Невыполнение ряда годовых контрольных показателей оказывает отрицательное воздействие на достижение конечных программных целей - обеспечение устойчивого социально-экономического развития г. Дубны, мирового лидерства в фундаментальных научных исследованиях и разработках, создания новых технологий и соответствующей продукции, а также подготовки высококвалифицированных специалистов.

3. Фактическое финансирование развития г. Дубны как наукограда составило в 2002 году 122042,4 тыс. рублей, в том числе 97846,0 тыс. рублей - средства федерального бюджета, 18670,7 тыс. рублей - средства областного бюджета и 5525,7 тыс. рублей - средства непосредственно городского бюджета. Недостатком финансирования Программы явилось непривлечение в установленном порядке внебюджетных средств на реализацию проектов Программы.

4. В составе расходов бюджета г. Дубны на 2002 год не предусматривались предметные расходы в рамках программных мероприятий (проектов) по их экономическому содержанию в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации. В этих условиях не имелось также приложения к бюджету города с перечнем программных мероприятий (проектов), объемов и источников их финансирования. Использование субвенций областного бюджета с изменением условий их получения составило 10000,0 тыс. рублей.

5. Имеющиеся существенные недостатки и упущения в финансовом обеспечении развития г. Дубны как наукограда, формировании и реализации соответствующих мероприятий, отборе проектов и проведении конкурсов в значительной степени явились следствием отсутствия федеральной целевой программы развития г. Дубны как наукограда Российской Федерации (ФЦП).

6. В ведомственной структуре расходов федерального бюджета на 2002-2003 годы отсутствует отдельная строка об объемах субвенций на реализацию Программы развития г. Дубны как наукограда. Тем самым Минфином России не обеспечено выполнение соответствующего положения Указа Президента Российской Федерации от 20 декабря 2001 года № 1472 "О присвоении статуса наукограда Российской Федерации г. Дубне Московской области".

7. Минпромнауки России не обеспечило доведение в установленном порядке методологии формирования программ развития муниципальных образований как наукоградов, что предусмотрено Положением о Министерстве. В нарушение пункта 6 Порядка рассмотрения предложений о присвоении муниципальному образованию статуса наукограда и прекращения такого статуса, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1999 года № 1072, Министерством и государственным заказчиком - правительством Московской области не осуществлялся в 2002 году должный контроль деятельности г. Дубны как наукограда Российской Федерации.

8. Федеральными структурами не приняты нормативные документы, определяющие содержание терминов "наукоемкая продукция", "конкурентоспособная продукция", "импортозамещающая продукция", "высокотехнологичная продукция", "инновационная деятельность". Отсутствует также методика определения научно-технического потенциала, порядок системного мониторинга незадействованных производственных пло-

щадей и не введенных в действие производственных мощностей. Между тем, создание перечисленной выше продукции и осуществление означенной деятельности определено президентской Программой в качестве основных ее целей. Тем самым значительно осложняется реализация Программы и возможность ее объективной оценки.

**9.** При обеспечении в 2002 году превышения показателей Программы по величине собственных доходов бюджета, рост налоговых поступлений не явился только результатом принятых мер администрацией города. Такое положение в определенной степени обусловлено изменением порядка уплаты налогов, их распределения по бюджетам различных уровней, а также увеличением размещения в организациях научно-производственного комплекса города заказов сторонних, главным образом, федеральных структур. Это также подтверждается снижением налоговых поступлений по показателям бюджета г. Дубны на текущий год.

**10.** Анализ показателей бюджета города на 2003 год показывает, что отказ от поступления финансовой помощи из областного бюджета в виде дотаций явился следствием особенностей формирования городского бюджета, а не результатом конкретных мер по финансовому оздоровлению.

**11.** Отрицательное влияние на формирование доходной базы города и развитие г. Дубны как наукограда Российской Федерации оказывает снижение правительством Московской области в 2002-2003 годах нормативов отчислений в городской бюджет от налога с физических лиц и налога на прибыль.

**12.** При отсутствии федеральной целевой программы развития г. Дубны как наукограда практически в течение всего 2002 года не имелось принятых в установленном порядке мероприятий (проектов) по развитию г. Дубны как наукограда, которые формировались администрацией города и согласовывались с государственным заказчиком в рабочем порядке в течение года. Фактически осуществленное в течение года финансирование развития г. Дубны как наукограда было санкционировано заказчиком лишь в декабре 2002 года - январе 2003 года по фактически проведенным работам.

**13.** Наличие в составе наблюдательного совета Программы, главным образом, руководителей федеральных и областных органов управления и отсутствие в нем представителей науки и городских структур в определенной мере дистанцировало этот орган от непосредственных организаторов и исполнителей Программы, отрицательно сказалось на процессе формирования мероприятий (проектов) по развитию г. Дубны как наукограда Российской Федерации.

**14.** Отсутствие соответствующей федеральной целевой программы, сложившаяся отрицательная практика формирования мероприятий (проектов) в рамках развития г. Дубны как наукограда, объемов и источников их бюджетного финансирования, а также отражения в составе городского бюджета не отвечают предъявляемым требованиям о необходимости прозрачности бюджета, обеспечении гласности в работе городской администрации и органа по управлению развитием г. Дубны как наукограда.

**15.** Отсутствие ФЦП позволило администрации города образовать орган по управлению развитием г. Дубны как наукограда не в форме муниципального учреждения, как это предусмотрено постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 года № 594 "О поставках продукции для федеральных государственных нужд", а в форме муниципального унитарного предприятия "Дирекция программы развития наукограда Дубна", являющегося коммерческой организацией.

**16.** При организации и проведении ряда конкурсов в рамках развития г. Дубны как наукограда не в полной мере обеспечено соблюдение требований Бюджетного кодекса Российской Федерации, Закона РСФСР от 22 марта 1991 года № 948-1 "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках", а также согла-

шения между правительством Московской области (заказчиком) и администрацией города (исполнителем Программы).

Так, без проведения конкурсов в 2002 году размещены заказы по 19 (из 38) мероприятиям (проектам) сметной стоимостью 663,8 млн. рублей (включая внебюджетные средства). Их бюджетное финансирование составило в 2002 году 55,2 млн. рублей, в том числе 36,7 млн. рублей за счет средств федерального бюджета, 14,0 млн. рублей - областного бюджета и 4,5 млн. рублей - городского бюджета.

17. Налоговые и инвестиционные льготы и преимущества на областном и городском уровнях в 2002 году не предоставлялись, не предусмотрено это и в 2003 году. Между тем, Программой придается важное значение созданию и поддержанию благоприятного налогового климата в целях привлечения в г. Дубну инвестиций в развитие малого предпринимательства в научно-технической сфере и созданию наукоемких производств.

### **Предложения**

В целях безусловного выполнения требований Федерального закона “О статусе наукограда Российской Федерации”, положений Указа Президента Российской Федерации “О присвоении статуса наукограда Российской Федерации г. Дубне Московской области” и достижения поставленных им целей, а также устранения имеющихся недостатков и упущений в работе по финансированию развития г. Дубны как наукограда представляется необходимым:

1. Направить представление администрации г. Дубны, предложив устранить выявленные проверкой недостатки и упущения и в частности:

- обеспечить в установленном порядке формирование федеральной целевой программы развития г. Дубны как наукограда Российской Федерации;

- осуществлять организацию и проведение конкурсов по Программе в строгом соответствии с требованиями Федеральных законов от 6 мая 1999 года № 97-ФЗ “О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд”, от 8 августа 2001 года № 128-ФЗ “О лицензировании отдельных видов деятельности”, Закона РСФСР от 22 марта 1991 года № 948-1 “О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках”, статей 71 и 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также соглашения между правительством Московской области (заказчиком) и администрацией города (исполнителем Программы);

- соблюдая необходимый баланс интересов бюджета и инвесторов, обеспечить выполнение предусмотренных Программой контрольных и иных показателей, в том числе налоговых поступлений при одновременном оптимальном решении вопроса предоставления налоговых и инвестиционных льгот в целях привлечения инвестиций и создания наукоемких производств;

- в установленном порядке обеспечить привлечение и использование внебюджетных средств на финансирование программных целей;

- обеспечить необходимую гласность в работе по развитию г. Дубны как наукограда и реализации соответствующих мероприятий (проектов);

- в установленном порядке внести вопрос о включении в состав наблюдательного совета Программы ученых и представителей г. Дубны;

- учитывая, что использованные в 2002 году субвенции областного бюджета в виде бюджетного кредита в сумме 10000,0 тыс. рублей возвращены в 2003 году в городской бюджет, в установленном порядке совместно с правительством Московской области решить вопрос об их целевом направлении на финансирование мероприятий по развитию г. Дубны как наукограда;

- принять меры по обеспечению действенного контроля за расходованием средств, выделяемых на финансирование программы развития города как наукограда Российской Федерации, не допускать использование бюджетных средств на цели, не соответствующие условиям их получения, определенным утвержденным бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях;

- рассмотреть вопрос об ответственности должностных лиц за допущенные нарушения и недостатки.

**2.** Направить представление Министерству промышленности, науки и технологий Российской Федерации, предложив:

- принять неотложные меры по обеспечению разработки и принятия в установленном порядке федеральной целевой программы развития г. Дубны как наукограда Российской Федерации, обеспечив в дальнейшем осуществление действенного контроля за ходом ее реализации;

- принимая во внимание наличие около 70 административно-территориальных муниципальных образований, потенциально претендующих на присвоение статуса наукограда, обеспечить доведение до всех заинтересованных структур методологию формирования программ развития муниципальных образований как наукоградов, предусмотренные положением о Министерстве;

- принять неотложные меры по разработке и утверждению в установленном порядке методики расчета (определения) величины научного потенциала, а также нормативных документов, определяющих содержание терминов “наукоемкая продукция”, “конкурентоспособная продукция”, “импортозамещающая продукция”, “высокотехнологичная продукция”, “инновационная деятельность”, а также методику определения научно-технического потенциала и порядок проведения системного мониторинга незадействованных производственных площадей и невведенных в действие производственных мощностей.

**3.** Направить информационное письмо Министерству финансов Российской Федерации по вопросам:

- необходимости при формировании проектов федерального бюджета на 2004 год и последующие годы выделения отдельной строкой расходов на реализацию Программы развития г. Дубны как наукограда Российской Федерации в порядке, установленном пунктом 2 статьи 8 Федерального закона “О статусе наукограда Российской Федерации” и Указом Президента Российской Федерации от 20 декабря 2001 года № 1472 “О присвоении статуса наукограда Российской Федерации г. Дубне Московской области”;

- при формировании нормативов отчислений в бюджет Московской области от регулирующих доходов учитывать положения Указа Президента Российской Федерации от 20 декабря 2001 года № 1472 в части создания и поддержания благоприятного налогового климата в целях создания новых наукоемких производств.

**4.** Направить информационное письмо государственному заказчику Программы - правительству Московской области, отразив в нем вопросы:

- наличия недостатков в обеспечении областными структурами формирования и выполнения мероприятий (проектов) по развитию г. Дубны как наукограда Российской Федерации;

- принятия неотложных мер по обеспечению в установленном порядке разработки и принятия федеральной целевой программы развития г. Дубны как наукограда Российской Федерации, а также обеспечения в дальнейшем осуществления действенного контроля за ходом ее выполнения;

- отрицательного влияния на развитие г. Дубны как наукограда отсутствия стабильности и снижения в 2002-2003 годах нормативов отчислений в городской бюджет от налога с физических лиц и налога на прибыль;
- обеспечения своевременности перечисления средств федерального бюджета министерством финансов Московской области;
- целесообразности включения в состав наблюдательного совета Программы ученых и представителей г. Дубны;
- в целях повышения эффективности расходования ресурсов на развитие г. Дубны как наукограда и оказания положительного влияния на достижение поставленных президентской Программой социально-экономических, научных и производственных целей, обеспечить концентрацию средств, выделяемых на Программу, на поддержку и внедрение наиболее перспективных исследований и разработок научно-производственного комплекса г. Дубны на основе их объективной экспертной оценки;
- принятия мер по предоставлению предусмотренных Программой налоговых и инвестиционных льгот в целях привлечения в г. Дубну инвестиций в развитие малого предпринимательства в научно-технической сфере и создания наукоемких производств, обеспечив при этом оптимальное соблюдение баланса интересов бюджета и инвесторов;
- необходимости осуществления действенного контроля за ходом реализации Программы, а также за расходованием бюджетных и внебюджетных средств на реализацию программных мероприятий;
- учитывая, что использованные в 2002 году субвенции областного бюджета в виде бюджетного кредита в сумме 10000,0 тыс. рублей возвращены в 2003 году в бюджет г. Дубны, в установленном порядке совместно с администрацией города решить вопрос об их целевом направлении на финансирование мероприятий по развитию г. Дубны как наукограда.

5. Включить соответствующие положения данного отчета в состав аналитической записки о ходе финансового обеспечения наукоградов Российской Федерации на примере городов Дубны и Обнинска, как это предусмотрено планом работы Счетной палаты Российской Федерации на 2003 год.

6. Направить отчет по результатам проверки Государственной Думе и Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**Ю. М. ВОРОНИН**

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**С. Н. РЯБУХИН**