

*Из постановления Коллегии Счётной палаты Российской Федерации от 17 июля 1998 года № 25 (138) «О результатах выборочных проверок использования средств федерального бюджета, выделенных Миннацу России в 1996-1997 годах на социально-экономическое развитие мест компактного проживания российских немцев в Алтайском крае, Волгоградской, Новосибирской, Омской, Саратовской областях и г. Санкт-Петербурге»:*

*Утвердить отчёт по результатам контрольных мероприятий в указанных субъектах Российской Федерации.*

*Одобрить предложения аудитора Счётной палаты Андреева А. Г. о направлении:*

*Отчёта по результатам проверки - Министерству по региональной и национальной политике Российской Федерации, руководителям исполнительной и законодательной власти субъектов Российской Федерации, в которых проводились выборочные проверки;*

*представлений Счётной палаты - Председателю Правительства Российской Федерации, Министру финансов Российской Федерации, Министру региональной и национальной политики Российской Федерации.*

## ОТЧЕТ

### **о выборочных проверках использования средств федерального бюджета, выделенных Миннацу России в 1996-1997 годах на социально-экономическое развитие мест компактного проживания российских немцев в Алтайском крае, Волгоградской, Новосибирской, Омской, Саратовской областях и г. Санкт-Петербурге**

#### Основание для проверок:

Постановление Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 17 апреля 1998 г. (протокол № 12(125), распоряжения Председателя Счетной палаты Российской Федерации от 6 мая 1998 г. № 152-рк, от 28 мая 1998 г. № 185-рк и от 29 мая 1998 г. № 186-рк, удостоверения на право проведения проверки от 12 мая 1998 г. № 13-208, от 13 мая 1998 г. № 13-211, от 9 июня 1998 г. № 13/265 и от 1 июня 1998 г. № 13/255, программы, утвержденные Аудитором Счетной палаты Российской Федерации А. Г. Андреевым, от 13 апреля 1998 г. и от 28 мая 1998 г.

#### Цель проверки:

Провести выборочные проверки использования средств, выделенных Миннацу России в 1996-1997 годах из федерального бюджета на социально-экономическое развитие мест компактного проживания российских немцев в Алтайском крае, Волгоградской, Новосибирской, Омской, Саратовской областях и в г. Санкт-Петербурге.

#### Объекты проверок:

Выборочные проверки использования средств, выделенных в 1996-1997 годах из федерального бюджета на социально-экономическое развитие мест компактного проживания российских немцев, проводились в администрации Немецкого национального района Алтайского края, в Волгоградской области, в Новосибирской области, в администра-

ции Азовского немецкого национального района Омской области, в Саратовской области и в обществе с ограниченной ответственностью "Агентство территориального развития Нойдорф-Стрельна" г. Санкт-Петербурга, которым Миннацем России через фонд "Российские немцы" были перечислены средства федерального бюджета.

В ходе настоящих проверок проверяющие руководствовались федеральными законами Российской Федерации: от 23 августа 1996 г. № 128-ФЗ "О перечне федеральных целевых программ и ведомственной структуре расходов федерального бюджета на 1996 год", от 26 февраля 1997 г. № 29-ФЗ "О федеральном бюджете на 1997 год", указами Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, другими нормативными документами, регламентирующими деятельность Миннаца России.

Целесообразность проведения выборочных проверок использования средств, выделенных в 1996-1997 годах из федерального бюджета на социально-экономическое развитие мест компактного проживания российских немцев в Алтайском крае, Волгоградской, Новосибирской, Омской, Саратовской областях и дополнительно в г. Санкт-Петербурге, содержалась в выводах и предложениях отчета о дополнительной проверке использования средств федерального бюджета, выделенных в 1996 году бывше-

му Министерству Российской Федерации по делам национальностей и федеративным отношениям.

В последующем Направлением по контролю взаимоотношений федерального бюджета с бюджетами субъектов Российской Федерации предложения по проведению контрольных мероприятий в перечисленных выше субъектах Российской Федерации были представлены на Коллегию Счетной палаты Российской Федерации и постановлением Коллегии от 17 апреля 1998 г. (протокол № 12(125) одобрены.

Территориальными органами финансового контроля проверки целевого использования средств федерального бюджета, выделенных на указанные выше цели, не проводились.

Выборочными проверками установлено следующее.

Сложившаяся многоступенчатая система выполнения функций заказчика реализации социально-экономических проектов - Миннац России, Фонд "Российские немцы", аналогичные структуры на местах, администрации национальных районов, различные акционерные общества, осуществляющие финансирование и строительство объектов, - увеличивает на 40-50% затраты на содержание аппарата управления функциями заказчика, усложняет контроль за ходом строительства, в конечном итоге ведет к удорожанию стоимости вводимых объектов.

Так, ЗАО "Немецкий Дом", являющееся генеральным подрядчиком строительства немецких поселков в Саратовской области, допускал "распыление" выделенных бюджетных средств, отвлекал их на цели, не предусмотренные договорами с фондом "Российский немцы". Из 9469,6 млрд. рублей, полученных от фонда, ЗАО "Немецкий Дом" истратило не по назначению 1,4 млрд. рублей.

На момент проверки президент ЗАО "Немецкий Дом" находился в Германии, бухгалтер уволилась. В связи с тем, что ЗАО "Немецкий Дом" свои обязанности исполняло неудовлетворительно, договор с ним расторгнут.

Администрацией Немецкого национального района Алтайского края из средств федерального бюджета производилась оплата работ по объектам, не предусмотренных титульным списком к договору между фондом "Российские немцы" и администрацией этого района, на сумму 303,8 млн. рублей (пусконаладочные работы по аптеке, строительство 2-квартирного жилого дома, ремонт фасада школы, строительство школы, устройство дорожного покрытия).

В качестве расчетов с подрядчиками за выполненные работы администрация указанного района практиковала также уплату долгов за подрядчиков.

Так, на основании заключенного соглашения между администрацией района, подрядчиком (АОЗТ "Славгородстрой") и Славгородским отделением Агропромбанка о зачете взаимных платежей, 22 октября 1996 г. инкассовым поручением (без номера) с

расчетного счета администрации района было перечислено 430,0 млн. рублей в качестве возврата ссуды, выданной этим банком АОЗТ под поручительство администрации Немецкого национального района на приобретение материалов. Для расчета за кредит, взятый подрядчиком АОЗТ "Славгородстрой" в АК "Сбербанк Российской Федерации" без поручительства администрации района, в качестве зачета взаимных платежей администрацией был куплен простой вексель с номинальной стоимостью 240 млн. рублей и передан подразделению (СУ-2) АОЗТ "Славгородстрой".

Администрацией этого района также была погашена задолженность СУ-2 АОЗТ "Славгородстрой" перед внебюджетными фондами в качестве взаимных расчетов за выполненные работы по строительству хирургического корпуса больницы на сумму 21,5 млн. рублей, в том числе в Пенсионный фонд - 5,98 млн. рублей, в территориальный фонд медицинского страхования - 9,6 млн. рублей, в Федеральный фонд медицинского страхования - 0,6 млн. рублей, в Фонд занятости - 5,3 млн. рублей.

За счет средств федерального бюджета, предназначенных на социально-экономического развитие мест компактного проживания российских немцев, с разрешения фонда "Российские немцы" под последующее их восстановление на сумму 132,5 млн. неденоминированных рублей администрацией Немецкого национального района Алтайского края были приобретены автомобили УАЗ-31519 и ГАЗель. По состоянию на 20.06.98 г. средства не были восстановлены.

Администрация Азовского немецкого национального района Омской области в 1996 году перечислила 170,0 млн. руб. из средств федерального бюджета, предназначенных на указанные выше цели, в фонд поддержки физкультурно-массовой спортивной работы и культуры района для проведения областного фестиваля народного творчества без последующего восстановления и направления по целевому назначению.

Договоры на реализацию мероприятий по созданию компактного поселения российских немцев в пос. Стрельна Петродворцового района г. Санкт-Петербурга с прилагаемыми к ним протоколами определения договорной цены не анализировались фондом "Российские немцы", комиссией Миннаца России, хотя даже выборочная проверка затрат на разработку таких проектов, как "Эскизный проект", "Топографо-геодезические работы", "Эколого-гигиенические обследования территории" и "Градостроительные обоснования", показывает завышение цен на 20-30% за счет применения максимальных нормативов, установленных Госстроем России для расчета стоимости строительства.

Утвержденная договором от 26 мая 1996 г. № 29/Э смета затрат на содержание этого Агентства на 1996 год в сумме 378,9 млн. рублей и на 1997 год

в сумме 661,0 млн. рублей не учитывает, что содержание подрядчика (исполнителя) должно осуществляться за счет плановых накладных расходов, заложенных в смету строительства, и никаких других средств на его содержание не требовалось.

Выполнение отдельных функций заказчика могло быть ему поручено (передано) фондом "Российские немцы" дополнительным договором в счет лимитов, установленных Миннацем России договором с фондом "Российские немцы" № 3 от 3 мая 1996 г. в размере 2,7% от объема выполненных работ, которые полностью используются самим фондом "Российские немцы". То есть, оплата содержания Агентства как коммерческой организации по договору № 29/Э от 26 мая 1996 г. фондом "Российские немцы" за 1996-1997 годы в размере 1,04 млрд. рублей является также нецелевым использованием средств федерального бюджета.

Кроме того, утвержденная "Смета затрат на содержание Агентства на 1996-1997 годы" (приложение к договору № 29Э от 26 мая 1996 г.) предусматривает затраты в размере 1,54 млрд. рублей на содержание штата сотрудников в количестве 8-13 человек, т.е. с расходом на 1 сотрудника около 60 млн. рублей в расчете на год. Это превышает расчетные нормативы, устанавливаемые Минфином России Миннацу России за счет средств федерального бюджета.

Стоимость 1 кв. метра возводимого жилья практически повсеместно превышает ее среднюю стоимость по регионам. Так, в Азовском немецком национальном районе Омской области стоимость жилья составляет 3200,0 тыс. рублей, что в 1,5 раза превышает среднюю стоимость аналогичного жилья в Московской и Ленинградской областях (соответственно 2200,0 и 2400,0 тыс. рублей) и среднюю по Омской области - 3000,0 тыс. рублей. Одной из причин столь высокой стоимости жилья служит то, что подрядчиком по основным объектам является, как правило, одна подрядная организация. Использование механизма снижения стоимости строительства за счет конкурсного отбора подрядной организации повсеместно производится формально (в Омской области основной подрядчик - ИЧП "Бот").

Кроме того, при утверждении договорной цены на строительство объектов включаются завышенные показатели, в том числе по Омской области такие, как перевозка рабочих - от 3,9 до 6,1%, надбавка за передвижной характер работы - до 4,3%, разница стоимости транспортировки местных материалов - до 2,0%, плановые накопления и накладные расходы - 30,9%.

Необходимо отметить, что из-за недостаточности федеральных средств и их неравномерного (как правило, в конце года) поступления идет отставание строительства от намеченных сроков, увеличение незавершенного производства.

Так, в 1996 году в проверенные регионы первые перечисления поступили только в августе. В 1997 году основной объем финансирования (от 65 до 75%) был осуществлен заключительными оборотами исполнения федерального бюджета за этот год в январе-апреле 1998 г., тогда как по кварталам 1997 г. - от 6 до 13%.

Такое финансирование объектов жилищного строительства, соцкультбыта, производственных объектов, связанных с созданием рабочих мест, привело к тому, что поселки компактного проживания российских немцев, заложенные в 1992-1993 годах, оказались долгостроями; в них отсутствуют элементарные элементы благоустройства: дороги с твердым покрытием, поликлиники, школы, магазины, культурные центры. Некоторые поселки не газифицированы.

До сих пор 107 из 430 переселенных семей проживают в контейнерах. В Саратовской области таких семей 61, в Волгоградской - 46.

В поселке Багаевка, находящемся в 20 км от города Саратова, 87 семей проживают в домах, введенных в эксплуатацию в 1996-1997 годах. В то же время в контейнерах проживает 30 семей. В поселке нет торговой точки, школы, культурного центра, нет производств (рабочих мест).

В поселке Галки Волгоградской области на 01.05.98 г. построено 15 жилых домов. До сих пор дома не приняты в эксплуатацию. Причиной такого положения является отсутствие газификации поселка, незаконченность канализации, строительные недоделки. В стадии строительства находятся еще четыре дома серии № 25. До поселка нет дороги с твердым покрытием (около 5 км сложного рельефа).

В поселках Щербатовка и Щербаковка Камышинского района Волгоградской области проживают переселенцы в благоустроенных домах. Однако ввиду удаленности пос. Щербаковка от районного центра, отсутствия рабочих мест, школы, газа, дороги перспектива его развития вызывает сомнения.

Выбор площадки в пос. Стрельна г. Санкт-Петербурга, связанный привязкой к историческому месту расположения в XIX веке немецкой колонии, определил значительные, около 11 млрд. рублей, затраты на его инженерное обустройство, что привело к резкому удорожанию строящегося жилья - 8,3 млн. рублей за 1 кв. метр. При согласовании и строительстве II очереди из 138 квартир этот показатель может снизиться до 5,1 млн. рублей, но будет значительно превышать сложившуюся стоимость 1 кв. метра в г. Санкт-Петербурге.

Удаленность данной площадки от городской инфраструктуры вызывает необходимость создания набора рабочих мест и объектов соцкультбыта, который запроектирован с учетом обслуживания населения, проживающего в примыкающем населенном пункте Стрельна.

Установлено, что весь жилой социально-культурный фонд, построенный в регионах (кроме Омской области и Алтайского края), находится на балансе фонда "Российские немцы" в г. Москве, в том числе электрические и газовые сети, водопроводы, канализация, которые должны быть переданы местным органам в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 28 октября 1994 г. № 2027 "О полномочиях Правительства Российской Федерации по осуществлению передачи объектов федеральной собственности в государственную собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность".

Характерным является то, что германские средства, выделяемые на социально-экономическое обустройство, как гуманитарная помощь в Немецком национальном районе Алтайского края (Новосибирской области), направлялись на приобретение и строительство жилья, создание малых предприятий и производств, которые затем оформлялись в собственность созданной германской стороной при символическом участии местных хозяйств коммерческой структуры "Брюкке".

Фактически созданной собственностью распоряжается германская посредническая организация ГТЦ (Общество по техническому содействию за рубежом), являющаяся основным учредителем фирмы "Брюкке", что вызывает несогласие как администраций районов, так и администрации края и области, и требует решения Межправительственной комиссии.

Финансирование социально-экономического развития Азовского немецкого национального района германской стороной осуществлялось в основном через создание на территории района фонда социально-экономического развития Азовского немецкого национального района (фонд "Азово"), учредителем которого является администрация района.

Все жилье, построенное за период с 1992 года, передано на баланс фонда "Азово", который продолжает финансировать его строительство за счет ссуд, выдаваемых очередникам из числа немцев-переселенцев. За период с 1996 года по настоящее время выдано 450 ссуд.

Вместе с тем, следует отметить, что механизм участия субъектов Российской Федерации в реализации Федеральной целевой программы развития социально-экономической и культурной базы возрождения российских немцев на 1997-2006 годы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 г. № 854, требует совершенствования на основе ее положений и принципов.

Так, в проверенных субъектах Российской Федерации не созданы координационные советы, в задачи которых входит подготовка предложений по реализации этой программы.

#### Выводы:

1. Выборочными проверками установлено нецелевое использование средств федерального бюджета, выделенных в 1996-1997 годах на социально-экономическое развитие мест компактного проживания российских немцев, в сумме 3,0 млн. денонмированных руб., в том числе администрацией Азовского немецкого национального района Омской области - 0,2 млн. руб. (на проведение областного фестиваля народного творчества), администрацией Немецкого национального района Алтайского края - 0,4 млн. руб. (на оплату работ по объектам, не предусмотренным титульным списком к договору между фондом "Российские немцы" и администрацией этого района и покупку автомобилей), ЗАО "Немецкий Дом" Саратовской области - 1,4 млн. руб. и ООО "Агентством территориального развития Нойдорф-Стрельна" - 1,0 млн. руб. (смета затрат на содержание агентства как коммерческой организации за выполнение функций заказчика, утвержденная Фондом "Российские немцы").

2. Министерство финансов Российской Федерации несвоевременно и не в полных объемах выделяет средства на социально-экономическое развитие мест компактного проживания российских немцев, что ведет к большим объемам незавершенного строительства.

3. Созданная Миннацем России многоступенчатая система доведения в 1996-1997 годах денежных средств до исполнителей программы без участия субъектов Российской Федерации выводит из-под их контроля вопрос эффективности решения проектов социально-экономического развития мест компактного проживания российских немцев.

4. Сложившаяся многоступенчатая структура выполнения функций заказчика по реализации социально-экономических проектов и оплата затрат на эти цели из средств федерального бюджета приводит к увеличению необоснованных расходов на содержание аппарата управления организаций, выполняющих функции заказчика.

5. Финансирование таких территориальных образований, как Азовский немецкий национальный район в Омской области и Национальный немецкий район в Алтайском крае, как своего рода центров в решении проблем российских немцев в этих регионах (куда направлялось 70,0-95,0% средств, выделяемых на социально-экономическое обустройство при проживании в этих районах около 10,0% от численности российских немцев в регионе), вызывает противоречивую оценку администрации края и области, а также российских немцев, которые настаивают на равноправном распределении выделяемых средств между районами края и области, где российские немцы проживают относительно компактно.

6. Отсутствие достаточной координации и согласованности действий Миннаца России и администраций субъектов Российской Федерации привело:

- к недостаточно обоснованной автономной привязке мест компактного проживания российских немцев, что в итоге потребовало создания совершенно новой социальной, культурно-бытовой и инженерной инфраструктуры с соответствующим удорожанием строительства и незавершенностью строительства всех начатых с 1992 года поселков;

- к несогласованности в порядке финансирования программ социально-экономической помощи российским немцам. Полная централизация в г. Москве всех вопросов финансирования, экспертизы и проектирования исключает участие в них субъектов Российской Федерации, что приводит к наличию параллельных программ социального развития в регионах и в итоге - к их удорожанию;

- к содержанию Миннацем России в г. Москве через фонд «Российские немцы» жилищно-коммунального хозяйства всех указанных поселений в основном за счет федерального бюджета (за исключением Омской области и Алтайского края).

7. Приобретенным и построенным жильем и социокультурными и производственными объектами для российских немцев за счет гуманитарной помощи германской стороны в Алтайском крае владеет немецкая посредническая организация ГТЦ (Общество по техническому содействию за рубежом), которая является учредителем коммерческой структуры «Брюкке», в собственность которой и переходит строящееся жилье, малые предприятия и производства. Такое положение не может быть признано нормальным, тем более, что оно имеет тенденцию к распространению и на другие регионы.

8. Выбранная Миннацем России форма финансирования, строительства и содержания мест компактного проживания российских немцев практически исключает прямое участие администраций субъектов Российской Федерации в выполнении Программы и снимает с них ответственность за технико-экономические и социальные последствия строительства указанных поселений и производств.

Учитывая изложенное, по результатам проверки вносятся следующие предложения.

Направить представления: Правительству Российской Федерации, Министерству финансов Российской Федерации, Министерству региональной и национальной политики Российской Федерации.

Правительству Российской Федерации - для принятия мер по:

#### 1. Оптимизации управления:

- процессом финансирования, строительства мест компактного проживания российских немцев, создания для них новых рабочих мест с передачей части функций заказчика Программы администрациям субъектов Российской Федерации;

- объектами жилищно-коммунального хозяйства, построенными за счет средств федерального бюджета в местах компактного проживания, с передачей основных средств с баланса фонда «Российские нем-

цы» на баланс муниципальных образований субъектов Российской Федерации, оговорив при этом особый статус передаваемого жилья (без права продажи).

2. Усилению координационных мер Правительства Российской Федерации с администрациями субъектов Российской Федерации по выполнению Программы в части:

- участия бюджетов субъектов Российской Федерации в финансировании Программы, как предусмотрено постановлением Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 года № 854, в управлении развитием и содержанием мест компактного проживания российских немцев, исключая дублирование инвестиционной деятельности российской и германской сторон, федеральных и региональных органов исполнительной власти на местах;

- создания новых рабочих мест сельскохозяйственного профиля, в том числе с привлечением инвестиционных программ Минсельхозпрода России.

3. Внесению предложений на межправительственную российско-германскую комиссию по проблемам российских немцев по вопросу о собственности объектов, построенных или приобретенных за счет гуманитарной помощи от германской стороны (жилье, объекты производственного, социально-бытового и жилищно-коммунального хозяйства).

Министерству финансов Российской Федерации - для принятия мер по:

- полному и своевременному выделению средств федерального бюджета, предусмотренных Федеральной целевой программой развития социально-экономической и культурной базы возрождения российских немцев на 1997-2006 годы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 года № 854;

- усилению контроля за целевым использованием средств федерального бюджета, выделяемых на реализацию указанной Федеральной целевой программы.

Министерству региональной и национальной политики Российской Федерации - для принятия мер по:

1. Усилению контроля за целевым использованием средств федерального бюджета, возврату в федеральный бюджет средств, использованных не по целевому назначению, в сумме 3,0 млн. денонмированных руб., в том числе администрацией Азовского немецкого национального района Омской области - 0,2 млн. руб. (на проведение областного фестиваля народного творчества), администрацией Немецкого национального района Алтайского края - 0,4 млн. руб. (на оплату работ по объектам, не предусмотренным титульным списком к договору между фондом «Российские немцы» и администрацией этого района и покупку автомобилей), ЗАО «Немецкий Дом» Саратовской области - 1,4 млн. руб. и ООО «Агентством территориального развития Нойдорф-Стрель-

на” - 1,0 млн. руб. (смета затрат на содержание агентства как коммерческой организации за выполнение функций заказчика, утвержденная фондом “Российские немцы”).

**2. Оптимизации управления:**

- процессом строительства, финансирования мест компактного проживания российских немцев, создания для них новых рабочих мест с передачей части функций заказчика Программы на места администрациям субъектов Российской Федерации и координационным советам по данному вопросу при них (по договору с Миннацем России);

- объектами жилищно-коммунального хозяйства, построенными за счет средств федерального бюджета в местах компактного проживания, с передачей основных средств с баланса фонда “Российские немцы” на баланс муниципальных образований субъектов Российской Федерации, оговорив при этом особый статус передаваемого жилья (без права продажи).

**3. Усилению координационных мер с администрациями субъектов Российской Федерации по выполнению Программы в части:**

- участия бюджетов субъектов Российской Федерации в финансировании Программы, как предусмотрено постановлением Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 года № 854;

- усилению роли гуманитарной помощи, представляемой германской стороной в реализации Программы, а также привлечению средств частных инвесторов Германии для ее выполнения.

**4. Активизации форм общественного контроля за расходованием средств при реализации Федеральной целевой программы, предусматривающей участие в нем национально-культурных автономий всех уровней.**

После утверждения отчета на Коллегии направить его в Министерство региональной и национальной политики Российской Федерации, руководителям исполнительной и законодательной власти субъектов Российской Федерации, в которых проводились выборочные проверки.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**А. Г. АНДРЕЕВ**