

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 27 ноября 1998 года № 34 (147) “О результатах ревизии использования средств федерального бюджета на содержание Западной пограничной группы Федеральной пограничной службы Российской Федерации”:

Утвердить отчет по результатам ревизии.

Направить представления Счетной палаты Директору Федеральной пограничной службы Российской Федерации, Министру сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации.

Направить материалы по результатам ревизии в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах ревизии использования средств федерального бюджета на содержание Западной пограничной группы ФПС России

Основание для проведения проверки: План работы Счетной палаты Российской Федерации на 1998 год.

Цель ревизии: Проверить целевое использование средств федерального бюджета на содержание Западной пограничной группы Федеральной пограничной службы Российской Федерации, меры, принимаемые командованием Западной пограничной группы по решению задач охраны и защиты государственной границы, их материально-техническому обеспечению за 1997-1998 годы.

Объекты ревизии: Управление Западной пограничной группы ФПС России, 106 пограничный отряд особого назначения, 26 отдельная авиационная эскадрилья, отряды пограничного контроля “Белгород” и “Ростов-на-Дону”, 33 военный склад.

Предмет ревизии: Нормативно-правовое обеспечение финансирования расходов на содержание Западной пограничной группы Федеральной пограничной службы Российской Федерации.

В результате ревизии установлено:

1. В связи с неподписанием Украиной Соглашения о сотрудничестве государств СНГ по обеспечению стабильности на внешних границах (г. Бишкек, 9 октября 1992 года) приказом министра безопасности Российской Федерации от 10 марта 1993 года № 058 был введен пограничный контроль на основных направлениях перемещения лиц, транспортных средств и грузов через российско-украинскую границу.

В соответствии с Указом Президента России от 19 июля 1997 г. № 732 “Вопросы Федеральной пограничной службы Российской Федерации” Западная группа пограничных войск переименована в Западную пограничную группу ФПС России, а приказом директора ФПС России от 7 августа сего года № 057-Ш (в рамках реформирования ФПС России согласно Указу Президента России от 8 декабря 1997 г. № 1275 и Указу Президента Российской Федерации от 1 августа 1998 г. № 913С) переименована в Западное региональное управление, которое выполняет задачи по охране и защите государственных интересов на российско-украинской границе на территории 6 субъектов Российской Федерации (Смоленской, Брянской, Курской, Белгородской, Воронежской, Ростовской областей) силами органов пограничного контроля, пограничных комендатур и авиации.

На государственной границе между Российской Федерацией и Украиной в зоне ответственности Западной пограничной группы ФПС России в соответствии с положениями Соглашения между Россией и Украиной от 8 февраля 1995 года предусмотрено открытие 59 пунктов пропуска. Из предусмотренных Соглашением действуют 36.

В настоящее время Западная пограничная группа осуществляет пограничный контроль перемещения лиц, транспортных средств и грузов в 47 пунктах пропуска через государственную границу, из которых 23 автомобильных, 13 железнодорожных, 8 воздушных, 2 морских и 1 речной.

Из них 10 пунктов пропуска через государственную границу открыты как международные пункты пропуска в аэропортах, морских и речном портах специальными распоряжениями Правительства Российской Федерации.

Кроме того, на аэродроме “Таганрог-южный” пограничный контроль осуществляется в соответствии с решением директора ФПС России (указание ФПС России от 13 ноября 1995 г. № 7/1/2268).

Помимо этого, на основании частных решений директора ФПС России осуществлялся разовый пограничный контроль на 3-х аэродромах:

- “Сеща” (военный аэродром, Брянская область) — в 1996-1998 годах оформлено 9 воздушных судов военно-транспортной авиации силами контролерского поста “Брянск-аэропорт” отряда пограничного контроля “Брянск” (9 пограничных нарядов по 2-3 человека);

- “Придача” (аэродром Воронежского авиационного завода) — в 1996-1998 годах оформлено 22 воздушных судна силами отделения пограничного контроля “Воронеж-аэропорт” отряда пограничного контроля “Белгород” (22 пограничных наряда по 2 человека);

- “Бутурлиновка” (военный аэродром, Воронежская область) - в 1998 году оформлено 2 воздушных судна силами отделения пограничного контроля “Воронеж-аэропорт” отряда пограничного контроля “Белгород” (2 пограничных наряда по 2 человека).

2. Общая протяжённость охраняемого участка границы Западной пограничной группой составляет 3179,8 км, из них сухопутной - 2360,5 км, морской - 22 км, озёрной - 21,2 км, речной - 783,1 км Часть территориальных вод Азовского моря - 315 километров - охраняют подразделения Кавказского Особого пограничного округа ФПС России.

В 1997 году на участке Западной пограничной группы в установленных пунктах пропущено свыше 18 млн. человек и около 3 млн. транспортных средств. Выявлено 305 лиц с чужими и поддельными документами. Выявлено и не пропущено через границу 7 тыс. 595 человек.

За 9 месяцев 1998 года в установленных пунктах пропущено свыше 11 млн. человек и около 1,5 млн. транспортных средств. Выявлено 166 лиц с чужими и поддельными документами. Выявлено и не пропущено через границу 7 тыс. 414 человек.

Через границу на участке пограничной группы проходят 25 железных дорог, 3 автострады, более 100 дорог с асфальтовым и бетонным покрытием. Помимо основных автомобильных дорог, на которых размещены пункты пропуска, насчитывается около 400 объездных дорог. Практически каждый приграничный населенный пункт России связан с сопредельной стороной 1-5 проселочными дорогами.

В настоящее время государственная граница между Российской Федерацией и Украиной в договорно-правовом отношении не оформлена, делимитация и демаркация не проведена. Деятельность Западной пограничной группы ФПС России по защите и охране государственной границы с Украиной осуществляется на основе 8 межгосударственных договоров и соглашений, а также 11 межведомственных протоколов руководителей пограничных ведомств России и Украины.

В отличие от российской стороны, руководство Украины в пограничной политике придерживается твёрдой линии наращивания усилий по охране российско-украинской границы и скорейшего завершения процессов делимитации и демаркации границы.

Открытие пунктов пропуска осуществлено с нарушениями статьи 12 Федерального закона “О Государственной границе Российской Федерации” и статей 9, 13 “Положения о пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации”, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 1998 года № 60 и других правительственных постановлений. Пункты пропуска недостаточно обустроены, технически оснащены слабо, в них не развиты или обустроены по временной схеме транспортные, инженерные и социально-бытовые инфраструктуры. Такое положение сложилось из-за недостаточного финансирования строительства пунктов пропуска со стороны федеральных органов исполнительной власти (МПС России, Минтранса России, ГТК России и других ведомств) и субъектов Российской Федерации (Смоленской, Брянской, Курской, Белгородской, Воронежской, Ростовской областей). Так, пункт пропуска “Успенская-железнодорожный” открыт по временной схеме и функционирует с февраля 1993 года. В пункте пропуска для размещения смены пограничных нарядов в составе более 20 чел. имеется одно помещение площадью 18 кв. метров. Другие служебные помещения, инженерные постройки и сооружения, необходимые для проведения пограничного контроля лиц и транспортных средств, следующих через границу, отсутствуют.

3. Указ Президента Российской Федерации от 29 августа 1997 г. № 950 “О мерах по обеспечению охраны морских биологических ресурсов и государственного контроля в этой сфере”, а также Постановление Правительства Российской Федерации от 26 января 1998 года № 90 выполнены не в полном объеме. Работа по передаче ФПС России закрепленных за органами, осуществлявшими охрану, водных биологических ресурсов во внутренних морских водах Азовского моря организована

слабо. Министерство сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации не передало до 20 марта 1998 года ФПС России штатную численность и материально-технические ресурсы управлений рыбоохраны Азовского бассейна. В результате функции по охране биологических ресурсов Азовского моря продолжают выполнять подразделения Азоврыбвода и Кубаньрыбвода.

Из инспекций (г. Ейск, г. Приморско-Ахтарск), где проходят основные миграционные пути проходных и полупроходных видов рыб, не передано ни одной штатной единицы, а также автотранспорт и плавсредства. По вине должностных лиц ФПС России, министерств и ведомств, отвечающих за выполнение Указа Президента Российской Федерации “О мерах по обеспечению охраны морских биологических ресурсов и государственный контроль в этой сфере” и Постановления Правительства от 26 января 1998 года № 90, в вышеперечисленных городах не организованы инспекции ФПС России.

Охрану морских границ Азовского моря и защиту экономических и биологических ресурсов ФПС России осуществляет силами двух округов – Западной пограничной группы и Кавказского Особого пограничного округа.

4. Выделенные бюджетные ассигнования на содержание Западной пограничной группы в 1997-1998 годах не обеспечивали в полном объеме минимальные потребности группы. Недостаточное финансирование отрицательно влияло на полноту и своевременность выполнения возложенных задач на Западную пограничную группу. В 1997 году финансирование осуществлялось через финансово-экономическое управление ФПС России по схеме “округ – отряд - отдельная часть”.

Общая сумма финансирования группы за 1997 год составила 124825,0 тыс. рублей – 62 процента от годовой потребности, в том числе 96956,0 тыс. рублей (77,7%) получено денежными средствами, 10785,0 тыс. рублей (8,6%) - векселями, 710,0 тыс. рублей (0,6%) - по взаимозачетам, 16374,0 тыс. рублей (13,1%) - денежными зачетами.

С 1 января 1998 года воинские части группы переведены на казначейскую систему обслуживания. Общая сумма финансирования группы за 6 месяцев 1998 года составила 38220 тыс. рублей (все денежными средствами, что составило 45 процентов минимальной потребности).

Особые расходы, вещевое довольствие, капитальный ремонт и инженерное оборудование границы, автобронетанковая техника, авиационная техника, учебные расходы, политико-просветительные расходы, артиллерийское вооружение не финансировались.

5. Задолженность по социальным выплатам на 1 октября 1998 года составила 19586 тыс. рублей, в том числе: государственные пособия на детей (с мая) - 401 тыс. руб.; денежная компенсация на санаторно-курортное лечение - 490 тыс. руб.; денежная компенсация за наем (поднаем) жилья (с декабря 1997 по сентябрь 1998 года) - 1722 тыс. руб.; денежная компенсация взамен вещевого имущества - 2670 тыс. руб.; денежная компенсация взамен продовольственного пайка - 11666 тыс. руб.; оплата проезда в очередные отпуска и служебные командировки - 1089 тыс. руб.; суточные и квартирные деньги при служебных командировках - 1548 тыс. рублей.

Денежным довольствием военнослужащие и заработной платой гражданский персонал удовлетворены по август 1998 года включительно.

6. За период с 1 января 1997 года по настоящее время по пограничной группе было издано 48 приказов по организационно-штатным мероприятиям. Только на выплату единовременных пособий уволенным по сокращению солдатам и сержантам контрактной службы израсходовано 52,9 тысяч рублей.

Кроме того, в связи с предстоящим сокращением по организационно-штатным мероприятиям будет дополнительно израсходовано на увольнение офицеров и прапорщиков 585,9 тысяч рублей.

На протяжении последних лет руководством ФПС России проводилась кадровая политика на создание различных структур в аппаратах управлений округов и групп. Образованы отделы международно-договорной и погранпредставительской деятельности, служба собственной безопасности, прокуратура и другие. На вновь образованные вакантные должности установленным порядком призывались солдаты и сержанты контрактной службы, прапорщики и офицеры для прохождения службы. Вместе с тем, после очередной реорганизации ФПС России численность аппарата сокращается по должностям, которые в течение 2-3 лет укомплектовывались солдатами и сержантами контрактной службы, прапорщиками и офицерами со всех регионов России. Предполагается уволить по достижении предельного возраста пребывания на военной службе - 4 офицера, по организационно-штатным мероприятиям - 36 офицеров, имеющих практический опыт пограничной службы, желающих служить и годных по состоянию здоровья. При увольнении их по организационно-штатным мероприятиям только на выплату единовременного пособия потребуется 510,8 тыс. рублей. Кроме того, будет сокращено 17 должностей прапорщиков, также

укомплектованных. Расходы по увольнению (выплата единовременного пособия, оклада по воинскому званию в течение года) составят 75,1 тыс. рублей. В целом расходы составят 585,9 тыс. рублей. Всего расходы, связанные с организационно-штатными мероприятиями за 1997-1998 годы, составят 628,8 тыс. рублей.

Анализ расходов за 1997 год показал, что объем финансирования частей и соединений, непосредственно осуществляющих охрану границы, составил 54797,8 тыс. рублей (43 процента от общего объема финансирования пограничной группы). Расходы на Управление пограничной группы составили 13147 тыс. рублей (10,5 процентов).

Из расходов на Управление пограничной группы значительные суммы составляют расходы на: военную прокуратуру - 646,2 тыс. рублей (6,2 процента); службу собственной безопасности - 746,9 тыс. рублей (5,5 процента); ансамбль - 457,1 тыс. рублей (3,4 процента); военный оркестр - 394,3 тыс. рублей (2,9 процента); комендатуру - 1775,0 тыс. рублей (13,2 процента).

7. Окружной госпиталь Западной пограничной группы планировалось разместить в комплексе зданий бывшего профилактория НПО "Энергия" общей площадью 4204 кв. м, приобретенного в декабре 1994 года за 6306 тыс. руб. по решению должностных лиц ФПС России. Для того, чтобы приспособить приобретенный комплекс под госпиталь, необходимо было дополнительно провести реконструкцию. В результате частично проведенной реконструкции с 1995 года освоено 2683 тыс. рублей. Кроме того, на содержание комплекса зданий (топливо, электроэнергия, вода, заработная плата работникам котельной) израсходовано 2100 тыс. рублей. В настоящее время госпиталь не работает, а из бюджета по вине должностных лиц ФПС России израсходовано более 11 млн. рублей.

8. Указом Президента Российской Федерации от 30 марта 1994 г. № 617 "Об образовании в составе Пограничных войск Российской Федерации Западной пограничной группы Пограничных войск Российской Федерации" была сформирована авиация Западной пограничной группы с местом постоянной дислокации в г. Воронеже.

Формирование авиации Западной группы пограничных войск началось в июне 1994 года с образованием отдельной авиационной эскадрильи. При управлении группы войск было организовано авиационное отделение.

В 1995 году на содержание авиационной техники по ст. 16 Сметы выделено денежных средств 23 процента от потребностей, в 1996 году - 0,4 процента, в 1997 году тенденция финансирования сохранилась. По состоянию на 21 октября 1998 года задолженность авиации Западной пограничной группы за базирование составляет 1097,4 тыс. рублей. Ограниченный лимит топлива и техническое состояние авиации Западной пограничной группы не позволяют выполнять полеты, предусмотренных летными нормативами. За 10 месяцев 1998 года авиационная эскадрилья смогла налетать только 92 часа, что составляет 25 процентов от налета за аналогичный период 1997 года. Вместе с тем, расходы за 9 месяцев 1998 года на авиационный отдел и отдельную авиационную эскадрилью составили 3890,0 тыс. рублей. В связи с отсутствием финансирования и неготовностью летного и инженерно-технического состава осуществлять полеты на вертолетах Ми-2, 261 авиационный отряд (г. Таганрог) не выполнил ни одного вылета на охрану государственной границы (начиная с октября 1997 года). Однако на его содержание израсходовано 196,7 тыс. рублей.

9. Обеспеченность Западной пограничной группы вещевым имуществом по плану 1998 года составляет до 53 процентов, отдельными предметами - 25-30 процентов. Полностью обеспеченным повседневным обмундированием можно считать каждого второго военнослужащего Западной пограничной группы, которому приходится нести службу в международных пунктах пропуска.

Недостаточное финансирование для выплаты денежной компенсации взамен вещевого имущества не позволяет выполнять требования Федерального закона Российской Федерации "О статусе военнослужащих".

В 1998 году денежные средства для выплаты компенсации за вещевое имущество и пошив обмундирования ФПС не выделялись, все положенные выплаты уволенным в запас военнослужащим производились только по решению суда. На сегодняшний день задолженность по выплате денежной компенсации взамен вещевого имущества составляет 2553 тыс. рублей.

В течение 1997 и 1998 года запасы продовольствия в воинских частях группы составляли 1-1,5 месячную потребность. В 1998 году при потребности 14136,5 тыс. рублей выделено 2470,0 тыс., что составило 17,5 процентов от потребности. Задолженность составляет 11666,5 тыс. рублей, или 82,5 процента от годовой потребности.

При потребности денежных средств на ГСМ в 1997 году 5739 тыс. руб. выделено 80 тыс. и поставлено ГСМ на сумму 2610 тыс. руб., всего - 2690 тыс. руб., что составило 46,9 процента от потребности. При минимальной потребности денежных средств на 1998 год в 2380 тыс. руб. выделено

38 тыс. и поставлено горючее на сумму 474 тыс. руб., всего 512 тыс. руб., что составило 21,5 процента от минимальной потребности.

10. Незавершенное строительство по состоянию на 1 января 1997 года составило 13416 тыс. рублей, на 1 января 1998 года - 9159,6 тыс. рублей, на 1 октября 1998 года - 9592 тыс. рублей.

В результате недостаточного финансирования и распыления капитальных вложений в течение 2-3 лет не осуществлялось строительство:

- 2-квартирного жилого дома в п. Весело-Вознесенка сметной стоимостью 92 тыс. рублей в ценах 1991 года. За период с октября 1994 по октябрь 1995 года произведен монтаж фундамента стоимостью 38 тыс. рублей;

- административно-хозяйственного здания отряда пограничного контроля "Белгород" сметной стоимостью 979 тыс. рублей в ценах 1991 года. Стоимость незавершенного строительства в текущих ценах - 3703 тыс. рублей. Для завершения строительства необходимо 1500 тыс. рублей.

- профилактория под госпиталь (реконструкция). С июня 1995 года до настоящего времени освоено 2828 тыс. рублей. Для завершения строительства необходимо 3500 тыс. рублей, в том числе на приобретение оборудования - 2000 тыс. рублей.

Для завершения данных объектов необходимо 5000 тыс. рублей, что превышает лимит капитальных вложений по титулу на 1998 год. Фактически профинансировано в текущем году 379 тыс. рублей.

11. В 1994 году было приобретено здание в поселке "Весело-Вознесенка" за 35 тыс. руб. у Натальевского сельпо Неклиновского района Ростовской области. С целью восстановления и переоборудования для административного помещения отделения пограничного контроля "Весело-Вознесенка-авто".

Здание общей площадью 270 кв. м построено в 1955 году. Согласно акту технического состояния, подписанному членами комиссии отряда пограничного контроля "Ростов-на-Дону", основные конструкторские элементы здания были повреждены или требовали замены от 50 до 80 процентов. Но решение о покупке было принято должностными лицами Западной пограничной группы. Здание не эксплуатировалось ни одного дня. Незаконный расход бюджетных средств составил 35 тыс. рублей.

12. Выделенные администрацией земельные участки для размещения частей регионального управления в связи с отсутствием финансирования не использовались:

- участок площадью 8 га, выделенный постановлением администрации Рамонского района от 7 апреля 1995 г. № 210, для размещения приемо-передающего центра связи пограничной группы;

- участок площадью 12 га, выделенный постановлением главы администрации г. Воронежа от 29 сентября 1995 г. № 794, для авиационной эскадрильи.

13. В ходе проведенных проверок и ревизий в частях Западной пограничной группы выявлены нарушения штатной дисциплины, переплата денежного довольствия, заработной платы и другие нарушения на 113,1 тыс. рублей, возмещено 14,6 тысяч рублей. Например, в отдельной авиационной эскадрилье Западной пограничной группы при отсутствии помещения офицерской столовой для летного состава шесть военнослужащих-женщин, назначенных на штатные должности поваров, фактически исполняли сверхштатные должности: делопроизводитель, уполномоченный секретной части, бухгалтер тыла, оператор ЭВМ.

Выводы

Проведенная ревизия Западной пограничной группы ФПС России свидетельствует, что финансовое положение ФПС России ухудшается. Выделенные бюджетные ассигнования не обеспечивают в полном объеме минимальные потребности Западной пограничной группы. Недостаточное финансирование отрицательно влияло на полноту и своевременность выполнения задач, возложенных на Западную пограничную группу по охране и защите государственных интересов на российско-украинской границе, проходящей по территории 6 субъектов Российской Федерации, силами органов пограничного контроля, пограничных комендатур и авиации. Государственная граница между Российской Федерацией и Украиной в договорно-правовом отношении не оформлена. Делимитация и демаркация не проведены.

Задолженность по социальным и другим выплатам личному составу по состоянию на 1 октября 1998 года составили 19526,0 тыс. рублей, что составляет объем финансирования более двух месяцев.

Задолженность поставщикам с 1 января 1997 года возросла в 3 раза и по состоянию на 1 октября 1998 года составила 9260,0 тыс. рублей.

В основном финансовые средства направлялись на погашение задолженности по денежному довольствию и заработной плате. В результате особые расходы, капитальный ремонт и инженерное оборудование границы, автомобильная и авиационная техника, артиллерийское вооружение вообще не финансировались.

Образованная Указом Президента Российской Федерации авиация Западной пограничной группы из-за недостаточного финансирования не позволяет летному составу выполнять налет часов, предусмотренный летными нормативами, вместе с тем расходы на авиационный отдел и авиационную эскадрилью за 9 месяцев составили 3890,0 тысяч рублей.

Нецелевого использования бюджетных средств в ходе ревизии не выявлено.

Несмотря на сложное финансовое положение в ФПС России, в Западной пограничной группе в ходе проведения ревизии выявлены нарушения в неисполнении законов, указов, постановлений Правительства Российской Федерации и расходовании государственных средств:

1. Автомобильные и железнодорожные пункты пропуска открыты на российско-украинской границе с нарушениями статьи 12 Федерального закона “О Государственной границе Российской Федерации” и статей 9,13 “Положения о пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации”, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 1998 г. № 60, других правительственных постановлений.

2. Указ Президента Российской Федерации от 29 августа 1997 г. № 950 “О мерах по обеспечению охраны морских биологических ресурсов и государственного контроля в этой сфере”, а также Постановление Правительства Российской Федерации от 26 января 1998 г. № 90 должностными лицами ФПС России выполнены не в полном объеме. Слабо организована работа по передаче ФПС России закрепленных за органами, осуществлявшими охрану водных биологических ресурсов во внутренних морских водах Азовского моря.

3. В результате организационно-штатных мероприятий в связи с увольнением военнослужащих по сокращению штатов по вине должностных лиц ФПС России из бюджетных средств израсходовано 52,9 тыс. рублей и будет израсходовано 585,9 тысяч рублей.

4. Комплекс зданий приобретенных под госпиталь в 1994 году не функционирует, вместе с тем из бюджета израсходовано 11089,0 тыс. рублей, в том числе на покупку зданий - 6306 тыс. рублей, частичную реконструкцию - 2683,0 тыс. рублей, содержание комплекса (топливо, электроэнергия, заработная плата работников котельной) - 2100 тысяч рублей.

5. Денежные средства в сумме 196,7 тыс. рублей неэффективно израсходованы на содержание авиационного отряда, не выполнившего ни одного вылета с октября 1997 года.

6. В результате недостаточного финансирования и распыления капитальных вложений образовалось незавершенное строительство на 3741,0 тыс. рублей. Строительство объектов в течение 2-3 лет не осуществлялось.

7. Незаконные расходы на приобретение здания в 1994 году, которое не эксплуатировалось ни одного дня, составили 35 тысяч рублей.

8. В ходе проведенных проверок и ревизий в частях Западной пограничной группы выявлены нарушения штатной дисциплины, переплата денежного довольствия, заработной платы и другие на 113,1 тыс. рублей.

Возражений должностных лиц Западной пограничной группы по результатам ревизии нет.

По результатам ревизии направить представления:

- Директору Федеральной пограничной службы Российской Федерации;
- Министру сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации.

Направить материалы по результатам ревизии Главному военному прокурору Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

Ю. Н. РОДИОНОВ