

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 21 апреля 2006 года №16К (483) «О результатах аудита эффективности программ социально-экономического развития Российской Федерации (займов международных финансовых организаций и федеральных целевых программ) в Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации, Министерстве природных ресурсов Российской Федерации, Федеральном агентстве лесного хозяйства, Некоммерческом фонде реструктуризации предприятий и развития финансовых институтов, государственном учреждении «Дирекция по строительству завода детского питания на плодоовощной и ягодной основе» (г. Йошкар-Ола, Республика Марий Эл), Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации и Министерстве финансов Российской Федерации (по запросам)»:

Утвердить отчет о результатах проверки.

Направить представления Счетной палаты Председателю Правительства Российской Федерации, Министру финансов Российской Федерации, Министру сельского хозяйства Российской Федерации.

Направить письмо Президенту Российской Федерации В.В. Путину.

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

ОТЧЕТ

о результатах аудита эффективности программ социально-экономического развития Российской Федерации (займов международных финансовых организаций и федеральных целевых программ) в Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации, Министерстве природных ресурсов Российской Федерации, Федеральном агентстве лесного хозяйства, Некоммерческом фонде реструктуризации предприятий и развития финансовых институтов, государственном учреждении «Дирекция по строительству завода детского питания на плодоовощной и ягодной основе» (г. Йошкар-Ола, Республика Марий Эл), Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации и Министерстве финансов Российской Федерации (по запросам)

Основание для проведения проверки: пункт 3.6.3 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2006 год (переходящая из Плана работы на 2005 год, пункт 3.1.4).

Цель проверки

Провести аудит эффективности реализации программ социально-экономического развития Российской Федерации (займов международных финансовых организаций и федеральных целевых программ).

Объекты проверки

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации; Министерство природных ресурсов Российской Федерации; Федеральное агентство лесного хозяйства; Некоммерческий фонд реструктуризации предприятий и развития финансовых институтов (далее - ФРП); государственное учреждение «Дирекция по строительству завода детского питания на плодоовощной и ягодной основе» (далее - ГУ «Дирекция»); Мини-

стерство финансов Российской Федерации и Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации (по запросам).

Проверяемый период: с 1 января 1991 года по 31 декабря 2005 года.

Перечень законодательных и других нормативных правовых актов, изученных в ходе проверки, приведен в приложении №1 (приложения в Бюллетене не публикуются).

Результаты проверки

В соответствии с целями аудита эффективности в процессе контрольного мероприятия рассмотрены вопросы эффективности реализации 2 проектов - в агропромышленном и лесоперерабатывающем комплексах Российской Федерации.

1. Эффективность реализации пилотного проекта по устойчивому лесопользованию

За последние 10 лет темпы спада лесопромышленного производства оказались выше в сравнении со спадом промышленности России в целом. Объемы вывоза древесины, производства пиломатериалов, древесной плиты, целлюлозы и бумаги сократились в 4 раза.

Ключевое звено лесопромышленного комплекса - лесозаготовительная отрасль - уменьшила объемы заготовки древесины более чем в 3 раза; заготавливается лишь 25% подлежащего вырубке леса.

Доходы бюджетной системы Российской Федерации от использования лесного фонда составляют ежегодно не более 9 млрд. рублей, тогда как расходы на воспроизводство и охрану лесов в совокупности с суммой ущерба, наносимого государству лесными пожарами и нарушением лесного законодательства, превышают 30 млрд. рублей.

В ноябре 1997 года Рослесхоз обратился в Минэкономразвития России с заявкой о включении в программу заимствования Российской Федерации у Международного банка реконструкции и развития (далее - МБРР) средств на реализацию пилотного проекта по устойчивому лесопользованию (далее - Проект) в объеме 60 млн. долл. США, из которых 60% предлагалось направить на решение неотложных нужд лесного хозяйства Российской Федерации, включая борьбу с лесными пожарами, вредителями леса, 40% - на цели содействия лесной промышленности в пилотных регионах.

Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 1 июля 1998 года №2710-П ГД была утверждена программа государственных внешних заимствований Российской Федерации и предоставляемых Российской Федерацией государственных кредитов на 1998 год, в которой предусмотрены кредит МБРР на финансирование Проекта в объеме 60 млн. долл. США и участие администраций Красноярского края, Ленинградской области, Хабаровского края.

Подготовка Проекта осуществлялась за счет средств «Займа по развитию кредитного портфеля». Наблюдательным советом ОАО «Федеральный центр проектного финансирования» во исполнение решений Межведомственной комиссии по сотрудничеству с международными финансово-экономическими организациями (далее - Межведомственная комиссия) выделен Рослесхозу кредит в объеме 335 тыс. долл. США на безвозмездной основе для подготовки Проекта.

В целях координации работы по обеспечению государственного регулирования и контроля за подготовкой Проекта в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 28 июля 1997 года приказом Минэкономразвития России от 12 сентября 1997 года №112 был образован Межведомственный наблюдательный комитет по подготовке пилотного проекта по устойчивому лесопользованию (далее - Межведомственный комитет), сформированный в составе представителей Минэкономразвития России, Минфина России, Госкомэкологии России, Рослесхоза, МПР России, Центра под-

готовки и реализации международных проектов технического содействия (далее - ЦППП), органов исполнительной власти участвующих регионов.

Межведомственный комитет согласился с рекомендацией квалификационной комиссии по выбору федеральной группы реализации Проекта (протокол от 6 мая 1999 года) и утвердил ФРП в качестве федеральной группы по завершению подготовки и реализации Проекта, основными целями деятельности которого являются содействие осуществлению государственных программ в социально значимых сферах, разработка и развитие проектов и программ международных и национальных финансовых организаций и фондов, обеспечение эффективного управления проектами, организация учебных программ и стажировок внутри страны и за рубежом, распространение позитивного опыта реализуемых им проектов.

ФРП создан 26 июня 1996 года как некоммерческая организация, учредителями выступили Национальный фонд жилищной реформы, Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», Сберегательный банк Российской Федерации, участниками - Министерство экономики Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Министерство строительства Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации.

Протоколом заседания Межведомственного комитета от 23 апреля 1998 года утверждена концепция пилотного проекта по устойчивому лесопользованию в Российской Федерации. Ход подготовки Проекта рассматривался на заседании Межведомственной комиссии 12 февраля 1999 года, после чего Проект был включен в программу заимствований на 1999 год.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 ноября 1999 года №1885-р утверждены «Директивы делегации Российской Федерации на переговоры с Международным банком реконструкции и развития о займе для финансирования пилотного проекта по устойчивому лесопользованию» (далее - Директивы), предусматривающие получение Российской Федерацией моновалютного займа в размере 60 млн. долл. США на срок 17 лет, с погашением его за счет средств федерального бюджета и средств субъектов Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 марта 2001 года №152 одобрен согласованный МБРР текст Соглашения между Российской Федерацией и Международным банком реконструкции и развития о займе для финансирования пилотного проекта по устойчивому лесопользованию (далее - Соглашение).

Минпромнауки России и МПР России поручено обеспечить реализацию Проекта, а Минфину России предусмотреть выделение средств, необходимых для обслуживания и погашения займа, и заключить предусмотренные в Соглашении договоры с субъектами Российской Федерации - участниками мероприятий, предусмотренных частью «Б» Проекта.

Заем МБРР 4552-0-RU на финансирование Проекта (далее - Заем) предоставлен в соответствии с Соглашением, подписанным 30 марта 2001 года от имени Российской Федерации Чрезвычайным и Полномочным Послом Российской Федерации в Соединенных Штатах Америки Ю. В. Ушаковым и представителем МБРР, а также в соответствии с дополнением к Соглашению от 21 июня 2005 года, подписанным со стороны Российской Федерации директором департамента международных финансовых отношений, государственного долга и государственных финансовых активов Минфина России С. А. Сторчаком, внесенным на основании постановления Правительства Российской Федерации от 27 мая 2005 года №340 «О мерах по реализации пилотного проекта по устойчивому лесопользованию, финансируемого за счет средств займа Международного банка реконструкции и развития» (далее - Дополнение).

Постановление Правительства Российской Федерации от 27 мая 2005 года №340 предусматривало внесение в Соглашение конкретных изменений, предоставляющих возможность реализации части «В» Проекта с участием банка, являющегося агентом Правительства Российской Федерации.

В соответствии с Положением о работе с проектами, реализуемыми Российской Федерацией при участии международных финансовых организаций, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2005 года №43 «О порядке работы с проектами, реализуемыми Российской Федерацией при участии международных финансовых организаций», решение о продлении срока реализации Соглашения, изменении пропорций финансирования за счет средств Займа и федерального бюджета принималось Минфином России по согласованию с Минэкономразвития России и МБРР на основании письма МПР России от 16 марта 2005 года №02-09-30/1969.

Официальных копий Соглашения и Дополнения или официальных переводов указанных документов на русский язык в нарушение статьи 28 Федерального закона от 15 июля 1995 года №101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» в МПР России и Рослесхозе не имеется.

Первоначально, в соответствии с Соглашением Заем был предоставлен на 15 лет с пятилетним льготным периодом, он вступил в силу 30 марта 2001 года и должен быть реализован до 15 апреля 2015 года, датой закрытия Займа считалось 30 сентября 2005 года. Выплата основной суммы Займа должна осуществляться равными долями в сумме, равной 2500 тыс. долл. США, 2 раза в год - каждые 15 июня и 15 декабря, начиная с 15 октября 2005 года и до 15 апреля 2015 года.

В соответствии с Дополнением срок реализации Займа продлен на 2 года, до 15 апреля 2017 года, датой закрытия Займа считается 30 сентября 2007 года.

Российская Федерация должна выплачивать проценты в размере ставки LIBOR плюс маржа Минфина России.

Целями Займа являются: совершенствование системы государственного управления лесами Российской Федерации, создание более благоприятных условий для привлечения частного сектора к использованию лесов в участвующих регионах, осуществление реформ лесной политики и совершенствование методов управления лесами за пределами участвующих регионов.

Показатели мониторинга и оценки реализации Займа:

- значительное повышение уровня поступления лесного дохода;
- значительное увеличение площади лесов, на которой применяются более совершенные информационные системы управления лесами и лесоустройства, включая добровольную лесную сертификацию и контроль за перемещением древесины от лесосеки до конечного потребителя;
- значительное увеличение площади лесов, которые защищены от крупных разрушительных лесных пожаров и вспышек массового распространения вредителей леса посредством использования более совершенных систем связи, мониторинга и управления и специализированного оборудования;
- значительное увеличение числа лиц, прошедших подготовку по использованию современных методов и технологий лесоуправления, воспроизводства и использования лесов;
- закупки, расходование средств, отчетность и управление использованием средств Займа осуществляются в соответствии с согласованным планом реализации и в рамках бюджета.

Структура Займа представлена в виде частей с распределением по ним средств Займа и указанием пропорций финансирования за счет средств МБРР и бюджета

Российской Федерации: часть «А» - улучшение организации управления лесами, в том числе реформа лесной политики и законодательства, информационная система управления лесами, система охраны и защиты лесов от пожаров и вредителей, система лесовосстановления и производства посадочного материала, «В» - улучшение управления лесопромышленных предприятий и подготовка кадров, «С» - управление Проектом и его реализация.

Условиями Соглашения было предусмотрено обеспечение со стороны Российской Федерации оплаты 20% расходов на работы в рамках компонентов «А» и «В» и до 100% расходов - на закупку товаров в рамках компонента «В», поставляемых с территории Российской Федерации. Первоначальная расчетная сумма софинансирования Проекта российской стороной составляла 14500 тыс. долл. США.

В соответствии с внесенными изменениями к Соглашению от 21 июня 2005 года схема софинансирования со стороны Российской Федерации была пересмотрена и объем софинансирования российской стороной увеличился с 20% до 57% от объема расходов на консультационные услуги и товары в рамках части «А» Проекта, в результате чего дополнительные расходы федерального бюджета составят (расчетно) 15000 тыс. долл. США.

Таким образом, расчетная сумма софинансирования Проекта Российской Федерации составит 29500 тыс. долл. США.

В Дополнении предусмотрена новая редакция части «В», в которой указано, что финансирование субпроектов лесопромышленных предприятий в участвующих регионах будет осуществляться заемщиком при содействии уполномоченного банка с предоставлением банку части средств Займа на основании договора бюджетного кредита между Минфином России и уполномоченным банком. Указанные средства на основании договора реализации субпроекта, заключенного между уполномоченным банком и лесопромышленным предприятием, правомерно отобраным для реализации Проекта, могут быть направлены лесопромышленным предприятиям.

Минфином России заключен договор бюджетного кредитования от 13 сентября 2005 года №01-01-06/04-117 с Государственным специализированным экспортно-импортным банком на сумму, не превышающую 22500 тыс. долл. США, на срочной, возвратной и платной основе за счет общего займа для финансирования инвестиционных проектов, проходящих по компоненту «В».

Бюджетный кредит предоставлен на срок, не превышающий 12 лет, включая двухлетний льготный период, а последней датой использования средств по бюджетному кредиту является 30 сентября 2007 года. Процентная ставка установлена в размере ставки LIBOR.

Часть «С» «Управление Проектом и его реализация» включает финансирование услуг по оказанию содействия в управлении Проектом и его реализации, включая деятельность, связанную с закупками, переподготовкой кадров МПР России и участвующих регионов, разработкой и внедрением системы финансового управления и бухгалтерского учета, подготовкой бухгалтерских счетов и финансовых отчетов и их аудит, а также институциональное укрепление ФРП за счет финансирования дополнительных операционных издержек ФРП, включая услуги внешних аудиторов. Выделенные средства Займа в сумме 3000 тыс. долл. США в Дополнении не пересматриваются.

В соответствии с Дополнением полномочия Минпромнауки России в части реализации Проекта упраздняются, часть полномочий передается от МПР России Рослесхозу.

МПР России при содействии ФРП несет ответственность за политические аспекты реализации мониторинга части «А» Займа и за достижение ее целей, а также за реализацию и мониторинг части «С» совместно с Наблюдательным комитетом по реализации пилотного проекта по устойчивому лесопользованию (далее - НК), созданным на осно-

вании совместного приказа от 15 июля 2002 года №212/437 МПР России и Минпромнауки России, Минфином России и Рослесхозом.

Минфин России несет ответственность за мониторинг части «В» Займа через уполномоченный банк и за предоставление бюджетного кредита уполномоченному банку, а также совместно с МПР России и Рослесхозом за реализацию и мониторинг части «С».

Рослесхоз несет ответственность за финансовые и технические аспекты реализации мониторинга части «А» под общим политическим руководством МПР и при содействии со стороны ФРП, а также за достижение целей части «А» Проекта, за реализацию и мониторинг части «С» совместно с НК, МПР и Минфином России.

В соответствии с условиями Соглашения за общее руководство и стратегический надзор за Проектом, отбор участвующих регионов и утверждение годового плана работ, связанных с реализацией Проекта, отвечает НК в составе представителей Минфина России, Минэкономразвития России, МПР России, Минпромнауки России, ФРП, ОАО «Федеральный центр проектного финансирования», органов исполнительной власти Хабаровского и Красноярского краев, Ленинградской области. За период с июня 2003 года по декабрь 2005 года состав НК не обновлялся, тогда как в связи с проведением административной реформы часть ведомств, входящих в его состав, была реорганизована, и их представители не осуществляли своих полномочий, в результате чего в заседаниях НК принимала участие лишь половина его состава.

Организационно-техническое и информационное обеспечение работы НК возлагается на ФРП.

В целях обеспечения государственного регулирования и контроля за осуществлением Проекта, а также в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации №КА-П13-25241 Минфин России заключил с ФРП в лице генерального директора М.П. Королькова договор-поручение от 24 июля 2001 года №01-01-06/27-201, а МПР России - «Соглашение о реализации пилотного проекта по устойчивому лесопользованию между Министерством природных ресурсов Российской Федерации и Некоммерческим фондом реструктуризации предприятий и развития финансовых институтов» от 28 февраля 2002 года, в рамках которых ФРП уполномочен заключать соглашения о реализации компонентов Проекта с участвующими ответственными министерствами и их правопреемниками, нанимать штатный персонал и консультантов, необходимых для осуществления Проекта, готовить документы и проводить тендеры по правилам МБРР в рамках Проекта, оформлять и подписывать заявки, осуществлять платежи со специального счета.

Совместным приказом МПР России и Рослесхоза от 1 июня 2005 года №150/119 «О взаимодействии МПР России и Рослесхоза в ходе реализации пилотного проекта по устойчивому лесопользованию» координаторами Проекта от МПР России назначен директор департамента экономики и финансов С.Е. Донской, от Рослесхоза - заместитель руководителя А.В. Акимов; назначены руководители подкомитетов по части «А» и ответственные лица - руководители агентств лесного хозяйства: по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области - В.Ф. Чикалюк, по Архангельской области - В.Н. Гладышев, по Красноярскому краю - В.Н. Векшин, по Хабаровскому краю - В.В. Черныш.

2. Строительство объектов индустрии детского питания, которое до 2001 года осуществлялось на основе ФЦП «Развитие индустрии детского питания», а с 2001 по 2006 год - на основе включения отдельных объектов в Федеральную адресную инвестиционную программу

Постановлением Совета Министров РСФСР от 31 января 1991 года №70 утверждена «Государственная программа развития индустрии детского питания в РСФСР

на 1991-1995 годы» (далее - Программа), в которой отмечалось, что материально-техническая база перерабатывающих предприятий не в состоянии обеспечить необходимое увеличение объема выработки детского и диетического питания. Их производственная мощность недостаточна. Имеющееся оборудование изношено и требует замены.

Поэтому целью Программы явилось обеспечение к 1994 году биологической потребности детей раннего возраста в специальных и лечебных продуктах детского питания по установленным нормам.

Основными разработчиками Программы являлись Минсельхозпрод России, Минздравмедпром России, Российская академия сельскохозяйственных наук. Государственным заказчиком Программы являлся Минсельхозпрод России. Система организации контроля за исполнением Программы возлагалась на Минсельхозпрод России совместно с Минэкономки России, Минфином России и другими заинтересованными министерствами и ведомствами.

Для реализации поставленной в Программе цели в 1991-1995 годах предусматривалось решение следующих основных задач:

- обеспечение промышленности высококачественным сырьем за счет создания специализированных зон по выращиванию кормовых культур, овощей, плодов и фруктов, а также по производству мяса и молока с гарантированно низким содержанием пестицидов, солей тяжелых металлов и ядохимикатов;

- развитие материально-технической базы отрасли, техническое перевооружение, реконструкция, расширение и строительство новых предприятий, производящих детское питание и необходимые компоненты;

- удовлетворение потребности производства продуктов детского питания в современных видах тары и тароупаковочных материалах, обеспечивающих сохранность продуктов, транспортабельность и необходимую дозировку;

- научное обеспечение развития производства продуктов детского питания и подготовки кадров;

- создание системы льгот, предоставление дотаций и возмещение дополнительных затрат для хозяйств и предприятий по выпуску сырья, детского питания, технологического оборудования и торговли;

- совершенствование системы реализации продуктов для детей раннего возраста.

Для решения каждой из этих задач Программой установлены конкретные объемы по видам продукции, территориям и предприятиям, а также обозначены основные направления и виды работ, которые необходимо осуществить для достижения поставленной цели:

- определены ежегодные объемы поставки сырья с гарантированно низким содержанием пестицидов, солей тяжелых металлов и ядохимикатов, в том числе для производства продуктов детского питания;

- установлено задание по вводу производственных мощностей за счет строительства новых, реконструкции и расширения действующих предприятий, объемы выработки продуктов детского питания по видам;

- доведено задание по поставке авторефрижераторов малой грузоподъемности для перевозки детских молочных продуктов, тароупаковочных и других материалов;

- поставлены задачи по научному и кадровому обеспечению производства продуктов детского питания.

На реализацию Программы в 1991-1995 годах предусматривалось направить 733,5 млн. рублей (в ценах 1991 года) и 2201,8 млн. инвалютных рублей для импорта не производимого отечественным машиностроением технологического оборудования, запасных частей, тароупаковочных материалов для производства детского питания, а также продуктов детского питания, витаминов и поливитаминных смесей. Наиболее дорогостоя-

щим в этой Программе было развитие материально-технической базы. На эти цели предусматривалось использовать 670,5 млн. рублей, или 91,4%, и 1506 млн. инвалютных рублей.

С 1994 года Программа была включена в состав президентской программы «Дети России», утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 18 августа 1994 года №1696, а затем в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 19 февраля 1996 года №210 «О продлении действия президентской программы «Дети России» ее действие продлевалось на 1996-1997 годы. Во исполнение этого Указа Правительством Российской Федерации были определены дополнительные мероприятия на 1996-1997 годы по утвержденной ранее президентской программе. На ее финансирование предусматривалось направить из федерального бюджета 658,6 млн. рублей, в том числе на развитие материально-технической базы производства продуктов детского питания - 561 млн. рублей (85,2 процента).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 сентября 1997 года №1207 «О федеральных целевых программах по улучшению положения детей в Российской Федерации на 1998-2000 годы» была утверждена федеральная целевая программа «Развитие индустрии детского питания» на 1998-2000 годы, Указом Президента Российской Федерации от 15 января 1998 года №29 «О президентской программе «Дети России» ее действие продлевалось на 1998-2000 годы. На ее реализацию предусматривалось выделение из федерального бюджета 898,75 млн. рублей, из них на строительство и реконструкцию предприятий по производству продуктов детского питания - 784 млн. рублей (87,2%). Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2000 года №1034 «О продлении срока реализации некоторых федеральных целевых и иных программ» срок реализации программы был продлен до 2001 года. Одновременно с продлением срока реализации программы уточнялись и конкретизировались объемы ее финансирования из федерального бюджета по годам.

Таким образом, за весь период существования государственной программы «Развитие индустрии детского питания» (1991-2001 годы) в связи с невыполнением программных мероприятий срок ее действия на основании нормативных правовых актов продлевался 3 раза.

В ФЦП «Развитие индустрии детского питания» при создании материально-технической базы производства продуктов детского питания одной из основных задач по обеспечению выработки продуктов детского питания было отведено использованию зарубежных технологий, оборудования, запасных частей, тароупаковочных материалов, а также частичной закупке продуктов детского питания и компонентов для его производства.

На 1991-1995 годы в ФЦП «Развитие индустрии детского питания» предусмотрено выделение 2201,8 млн. инвалютных рублей, что в 3 раза больше, чем предполагалось использовать на эти цели внутри страны. В ФЦП «Развитие индустрии детского питания», пролонгированной на период 1996-1997 годов (II этап) и 1998-2000 годы (III этап), обозначено, что комплектование объектов импортным оборудованием осуществляется за счет иностранных кредитов. На импорт оборудования и материалов предусматривалось привлечение валютных средств в объеме 1514 млн. рублей (с учетом деноминации 1998 года), или в 1,7 раза больше, чем на строительство и материально-техническое обеспечение индустрии детского питания внутри страны.

Выделение средств федерального бюджета осуществлялось на основе федеральных законов о федеральном бюджете на соответствующий год, в том числе в период с 1992 по 2000 год - в виде целевого финансирования мероприятий Программы, а с 2001 по

2005 год - по перечню объектов, включенных в Федеральную адресную инвестиционную программу.

В процессе подготовки проведения аудита эффективности по результатам предварительного исследования предмета проверки, исходя из целей аудита и результатов, ранее проведенных проверок по указанным вопросам и аналитическим материалам Счетной палаты Российской Федерации, были сформулированы критерии оценки эффективности реализации по каждому из вышеперечисленных проектов.

В качестве критериев аудита эффективности программ социально-экономического развития Российской Федерации были приняты показатели, непосредственно обозначенные в программах. Кроме того, для количественной оценки критериев аудита эффективности программ были определены показатели (факторы). Их оценка осуществлялась на основе анализа качественных, абсолютных и относительных показателей, содержащихся в программах.

В качестве методологического обеспечения оценки эффективности использовалась методика оценки бюджетной эффективности проектов, финансируемых за счет займов (кредитов) международных финансовых организаций под гарантии государства, разработанная специалистами Счетной палаты Российской Федерации и Федерального центра проектного финансирования в ходе указанного контрольного мероприятия.

3. Оценка эффективности программ социально-экономического развития Российской Федерации по примененной методике и утвержденным показателям и критериям

3.1. Финансирование Проекта, эффективность и целевое использование средств федерального бюджета и средств Займа

Анализ показателей финансирования за счет средств Займа и средств федерального бюджета за период с 2002 по 2005 год представлен в таблице:

	Общая сумма выделенных средств по части «А» Проекта						Фактическое расходование средств по части «А» Проекта					
	Всего		Заем		Софинансирование		Всего		Заем		Софинансирование	
	тыс. руб.	тыс. долл.	тыс. руб.	тыс. долл.	тыс. руб.	тыс. долл.	тыс. руб.	тыс. долл.	тыс. руб.	тыс. долл.	тыс. руб.	тыс. долл.
2001	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2002	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2003	220806	7547	189596	6480	31210	1067	135872	4644	104661	3577	31210	1067
2004	256239	8920	214304	7451	41935	1469	16248	565	14661	510	1586	56
2005	619934	21593	283786	9893	336148	11701	479905	16716	226883	7909	253022	8807
Итого	1096979	38061	687686	23824	409294	14238	632024	21926	346205	11996	285819	9930
Доля, в%	в сравнении с Дополнительным соглашением											
		72		71		74		42		36		52

Финансирование Проекта за указанный период осуществлялось на основании Соглашения и Дополнения и федеральных законов о федеральном бюджете на текущий год (приложения по ведомственной структуре расходов федерального бюджета и программе заимствований).

Оценка объема использованных средств Займа, представленная в программах государственных внешних заимствований Российской Федерации, в части целевых иностранных заимствований за период с 2002 по 2005 год не учитывает и не соотносится с фактическими объемами.

Так, в программах заимствований на 2002 и 2003 годы показатели оценки использования средств нарастающим итогом на 1 января 2002 года составляли 3,3 млн. долл. США,

на 1 января 2003 года - 6,4 млн. долл. США, тогда как фактически за 2001 и 2002 годы Заем не реализовывался.

В программе заимствований на 2004 год показатель оценки использования средств нарастающим итогом на 1 января 2004 года указан в объеме 10 млн. долл. США, тогда как фактически использовано 4,7 млн. долл. США, из них за счет средств Займа - 3,6 млн. долл. США, из федерального бюджета - 1,1 млн. долл. США.

В программе заимствований на 2005 год тот же показатель нарастающим итогом на 1 января 2005 года представлен в размере 11,4 млн. долл. США, тогда как фактически использовано 5,2 млн. долл. США, из них за счет средств Займа - 4,1 млн. долл. США, из федерального бюджета - 1,1 млн. долл. США.

В рамках реализации Займа (часть «А») в 2002 году финансирование МПР России Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2002 год» не было предусмотрено.

В соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2003 год» было произведено финансирование по разделу (Рз) 03 «Международная деятельность», подразделу (Прз) 01 «Международное сотрудничество», целевой статье (ЦС) 130 «Расходы по обязательствам в рамках проектов, финансируемых с учетом международных финансовых организаций», виду расходов (ВР) 397 «Прочие расходы», предметной статье (ПС) 111040 «Прочие текущие расходы» в объеме 31210,3 тыс. рублей через лицевой счет МПР России и по ЦС 131 «Расходы в сфере международной деятельности», ВР 397, ПС 380140 «Прочие бюджетные кредиты (бюджетные ссуды внутри страны)» - в объеме 189596 тыс. рублей через специальный счет Займа.

В соответствии с бухгалтерским отчетом МПР России за 2003 год средства, выделенные из федерального бюджета, использованы в полном объеме, а средства Займа лишь на 55% от установленного объема (3412,2 тыс. долл. США, или 104658,7 тыс. рублей).

Профинансированы расходы в объеме 135871,5 тыс. рублей, или 4644,3 тыс. долл. США на проведение международного научно-практического семинара «Новые подходы к охране лесов и управлению лесными пожарами на экорегиональном уровне» и на приобретение и поставку радиокommunikационного оборудования в Хабаровский край, Красноярский край, г. Санкт-Петербург.

В ходе проверки контракта от 15 сентября 2003 года №SFPP/ICB-13, заключенного МПР России с консорциумом фирм ООО «Радиома оборудование связи и радиокommunikаций», «Фронтриер Трейдинг Ко. Лтд» (Япония) и «Барретт Коммуникейшнс Птю Лтд» (Австралия), о поставке в Хабаровский край, Красноярский край и г. Санкт-Петербург радиокommunikационного оборудования (с учетом обучения персонала) стоимостью 4975,5 тыс. долл. США установлено, что МПР России произведено финансирование таможенных платежей в объеме, превышающем объем платежей, подлежащих оплате, и не осуществлен возврат остатка платежей в размере 2608,3 тыс. рублей в установленной статьей 330 Таможенного кодекса Российской Федерации порядке (срок возврата до 24 декабря 2006 года).

В соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2004 год» было произведено финансирование МПР России для реализации Проекта за счет средств федерального бюджета в объеме 41935,2 тыс. рублей, за счет средств Займа - 214304,1 тыс. рублей.

По данным бухгалтерского отчета за 2004 год, выделенные средства федерального бюджета использованы лишь на 15% от установленного объема финансирования в размере 6455,6 тыс. рублей (остаток неиспользованных средств в объеме 35479,6 тыс. рублей возвращен в бюджет), а средства Займа использованы лишь на 7% (14650,9 тыс. рублей, или 485,8 тыс. долл. США). При этом кредиторская задол-

женность по средствам федерального бюджета по состоянию на 1 января 2005 года составила 4682 тыс. рублей.

В 2004 году МПР России было заключено 12 контрактов и 4 дополнительных соглашения на общую сумму 4527,3 тыс. долл. США, или 129114,5 тыс. рублей (расчетно), из них за счет средств федерального бюджета - 2424,8 тыс. долл. США, или 68673,8 тыс. рублей (расчетно), за счет средств Займа - 2102,5 тыс. долл. США, или 60440,7 тыс. рублей (расчетно), из которых профинансированы только 4 контракта: об оказании технического содействия по организации семинара по правовым и экономическим основам структурных реформ в системе лесопользования и поставке бензопил и таксационных приборов в объеме 565,3 тыс. долл. США, или 16247,7 тыс. рублей, в том числе за счет средств Займа - 509,7 тыс. долл. США, или 14661,3 тыс. рублей, и за счет средств софинансирования - 55,6 тыс. долл. США, или 1586,3 тыс. рублей.

В соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2005 год» в рамках реализации Займа МПР России предусмотрены объемы финансирования по Рз 04 «Национальная экономика», Прз 07 «Лесное хозяйство», ЦС 0300000 «Международное сотрудничество», ВР 123 «Обеспечение мероприятий, предусмотренных соглашением с международными финансовыми организациями» в объеме 769620 тыс. рублей, в том числе по ПС 290 «Прочие расходы» - 90000 тыс. рублей, по ПС 540 «Увеличение задолженности по бюджетным кредитам» - 679620 тыс. рублей.

В 2005 году МПР России заключено 6 контрактов на общую сумму 19667,6 тыс. долл. США, или 552624,9 тыс. рублей, из них за счет средств федерального бюджета - 10578,3 тыс. долл. США, или 297134,2 тыс. рублей, за счет средств Займа - 9089,4 тыс. долл. США, или 255487,7 тыс. рублей, из которых профинансированы 2 контракта на общую сумму 1915 тыс. долл. США, или 53081,5 тыс. рублей, из них за счет средств федерального бюджета - 361,5 тыс. долл. США, или 9988,6 тыс. рублей, за счет средств Займа - 1553,9 тыс. долл. США, или 43092,9 тыс. рублей.

На основании приказа МПР России от 29 июля 2005 года №217 «О реализации пилотного проекта по устойчивому лесопользованию» в соответствии с приемопередаточной ведомостью бюджета и лимитов бюджетных обязательств на 2005 год МПР России передал Рослесхозу указанные выше бюджетные ассигнования в установленном объеме.

Письмом от 8 сентября 2005 года №ВР-05-30/5109 Рослесхоз обратился в Минфин России с просьбой о перераспределении бюджетных ассигнований, выделенных на реализацию Проекта в соответствии с пропорцией, установленной Дополнением, в части увеличения объема финансирования из федерального бюджета на 246148 тыс. рублей за счет сокращения средств Займа на 395720 тыс. рублей.

При формировании проекта федерального закона «О внесении изменений в федеральный закон «О федеральном бюджете на 2005 год» Минфином России не были учтены предложения Рослесхоза, в результате чего Федеральным законом от 4 ноября 2005 года №141-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2005 год» в рамках реализации Проекта Рослесхозу предусмотрено финансирование в объеме 69505,6 тыс. рублей.

Казначейскими уведомлениями от 25 октября 2005 года №053/029 и №053/030, от 16 ноября 2005 года №053/031 были доведены бюджетные ассигнования в объеме 619933 тыс. рублей, то есть на 149572 тыс. рублей меньше, чем предусмотрено Федеральным законом №141-ФЗ, в том числе за счет федерального бюджета - 336148 тыс. рублей, за счет средств Займа - 283785 тыс. рублей. Разница в сумме 149572 тыс. рублей (за счет средств Займа) была отнесена к расходам федерального бюджета по главе Минфина России.

Согласно бухгалтерскому отчету Рослесхоза об исполнении бюджета главного распорядителя на 1 января 2006 года через лицевой счет Рослесхоза профинансированы расходы за счет средств федерального бюджета в объеме 253022,1 тыс. рублей, или 75% от установленного объема, неисполненные назначения по лимитам бюджетных обязательств составили 83125,8 тыс. рублей.

За счет средств Займа профинансированы расходы через некассовые операции, произведенные ФРП, в объеме 226882,6 тыс. рублей, или 7909 тыс. долл. США, что составило 80% от установленного объема, неисполненные назначения по лимитам бюджетных обязательств составили 57017,4 тыс. рублей.

Из указанного объема бюджетных ассигнований 253022,1 тыс. рублей направлено на финансирование товаров, работ и услуг по контрактам, заключенным МПР России в 2004 году и переданным в 2005 году Рослесхозу, 57960,8 тыс. рублей, в 2005 году - 195061,3 тыс. рублей.

В ходе проверки контрактов установлено, что в нарушение статей 516, 525, 526 Гражданского кодекса Российской Федерации МПР России допустил невыполнение договорных обязательств по оплате поставленного оборудования, работ и услуг, что по отдельным контрактам повлекло несвоевременную поставку оборудования без предъявления взаимных претензий между заказчиком и подрядчиком.

Средства федерального бюджета по Рз 04, Прз 07, ЦС 0300000, ВР 123, ПС 290 в объеме 263 тыс. рублей, направленные на оплату услуг по контракту, заключенному между МПР России и ФРП с ГОУ «ВИПКЛХ» (Всероссийский институт повышения квалификации руководящих работников и специалистов лесного хозяйства), от 17 декабря 2004 года №SFPP/QCBS-4 об оказании методических услуг по подготовке и проведению цикла 5 тематических семинаров в области реформ лесного сектора Российской Федерации за период с апреля 2004 года по июль 2005 года, использованы не по целевому назначению в нарушение статьи 38 Бюджетного кодекса Российской Федерации, поскольку договорные отношения о разработке методики проведения семинара «Хозяйственное управление государственными лесами: опыт стран с рыночной экономикой, стран Восточной Европы и Балтии», состоявшегося 17-18 мая 2004 года, на момент проведения семинара не были оформлены, акт сдачи-приемки услуг оформлен 18 ноября 2005 года, то есть через 1,5 года и не может служить подтверждением наличия методики на момент проведения семинара и являться основанием для осуществления платежа, произведенного в соответствии с п/п от 21 ноября 2005 года №614.

В нарушение той же статьи Бюджетного кодекса Российской Федерации произведено несанкционированное перемещение бюджетных средств по Рз 04, Прз 07 с ЦС 0300000, ВР 123, ПС 290 в объеме 262,4 тыс. рублей на ЦС 0010000 «Руководство и управление в сфере установленных функций», ВР 006 «Территориальные органы», ПС 290 «Прочие расходы», которые были использованы на расходы по обучению сотрудников территориальных агентств лесного хозяйства вместо обучения пользованию оборудованием сотрудников Северо-Западного, Северного, Восточно-Сибирского, Дальневосточного лесохозяйственных предприятий, в рамках контракта от 17 декабря 2004 года №SFPP/IS-21, заключенного МПР России с ЗАО «Фирма Ракурс», о поставке программного обеспечения для обработки изображений для лесохозяйственных предприятий в Хабаровский край, Красноярский край и г. Санкт-Петербург.

В нарушение статьи 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации МПР России, выполняя условия МБРР, санкционировал, а Рослесхоз допустил неэффективное расходование средств федерального бюджета по Рз 04, Прз 07, ЦС 0300000, ВР 123, ПС 290 в объеме 1313 тыс. рублей, направленных на оплату проживания в гостинице, перелетов из г. Москвы, аренду офиса в г. Архангельске координаторов и преподавателей на ос-

новании контракта, заключенного между МПР России и ФРП с негосударственным образовательным учреждением дополнительного профессионального образования «Институт информационных технологий «АйТи» от 17 декабря 2004 года №SFPP/QCBS-9 об оказании услуг по обучению базовым компьютерным навыкам 638 работников территориальных органов лесного хозяйства, лесхозов и авиабаз в Красноярском крае, Хабаровском крае, Архангельской области по программе обучения «Microsoft Windows 2000», при наличии в указанных регионах государственных высших образовательных учебных заведений, а также филиалов ГОУ «ВИПКЛХ».

В рамках реализации компонента «В» Росэксимбанк рассматривает заявки с бизнес-планами предприятий лесного сектора, заинтересованных в привлечении кредитных ресурсов, заключает с ними кредитные договора на поставку специализированной техники и оборудования и сопутствующих услуг, но в связи с тем, что потенциальные участники Проекта - предприятия-субзаемщики - не обладают достаточным потенциалом для подготовки заявок на получение финансирования, ФРП получено письменное разрешение Всемирного банка на осуществление расходов на оказание консультационных услуг предприятиям-заемщикам по составлению заявки на получение финансирования за счет компонента «С» в размере, не превышающем 100 тыс. долл. США. Однако ФРП было заключено 10 контрактов с контрагентами (ЗАО «НЭО Центр», ООО «Строймонolit», ООО «ЦЕНТРКОНСАЛТ», ЗАО «ПАКК», ЗАО «Бэнкстоун кэпитал») на оказание консультационных услуг предприятиям-заемщикам по составлению заявки на получение финансирования за счет средств Займа в рамках компонента «В», стоимостью от 65 до 67 тыс. долл. США, на общую сумму 590 тыс. долл. США. В декабре 2005 года ФРП была произведена частичная оплата вышеназванных консультационных услуг на общую сумму 6030 тыс. рублей, или 209 тыс. долл. США, что является нецелевым использованием средств в рамках Проекта, так как ни Соглашением, ни сметой расходов данные расходы не были предусмотрены ни по компоненту «В», ни «С».

Результаты, полученные в ходе реализации Проекта

В Концепции Проекта содержалась оценка ожидаемого эффекта от реализации Проекта для развития экономики страны, предварительный финансовый план расходования и погашения средств займа, однако в результате отсутствия окончательного варианта Проекта, утвержденного Межведомственным комитетом или Межведомственной комиссией, являющегося официальным документом, перед исполнителями Проекта не были установлены конкретные показатели, выполнение которых необходимо обеспечить для достижения поставленных целей, не определен ожидаемый финансово-экономический эффект, а также механизм окупаемости и возврата израсходованных средств в бюджет Российской Федерации.

В ходе проверки установлено, что ни один документ не содержит показателей проектируемых и фактических объемов финансирования в единой валюте, что является препятствием совокупной оценке исполнения Проекта. При этом объем использования средств федерального бюджета на весь период реализации Проекта окончательно не определен.

Проведенный анализ фактически списанных за период с 30 марта 2001 года по 1 января 2006 года средств со счета МБРР показал, что на момент проверки использование средств Займа составило только 26,3% от суммы Займа.

За период с 2003 по 2005 год, вопреки утвержденной Концепции, Проект реализовывался, в основном, в части «А» «Устойчивое государственное управление лесами», по которой профинансировано 21926 тыс. долл. США, или 42% от проектируемого объема, из них за счет средств Займа - 11995,9 тыс. долл. США, за счет средств федерального бюджета - 9930 тыс. долл. США.

К реализации части «В» «Институциональное укрепление лесопромышленных предприятий», составляющей 37% от общего объема Займа, администрации участвующих регионов (Хабаровский и Красноярский края, Ленинградская и Архангельская области), а с августа 2005 года Минфин России и уполномоченный им Росэксимбанк не приступали, тогда как эта часть Проекта является основной его составляющей, направленной на улучшение положения лесопромышленного комплекса России, и, как следствие, повышение лесного дохода.

Одновременно с этим финансирование части «С» «Управление Проектом и его реализация», включающее деятельность, связанную с закупками, подготовкой бухгалтерских счетов и финансовых отчетов и их аудит, и институциональное укрепление ФРП произведено в объеме 1591,4 тыс. долл. США, или 53% от проектируемого, в том числе за счет средств Займа - 1463 тыс. долл. США и из федерального бюджета - 128 тыс. долл. США.

Причем расходование средств на управление Проектом по части «С» производилось даже в тот период, когда к реализации Проекта практически не приступали. За 2002 год не было заключено ни одного контракта по части «А», тогда как на управление Проектом израсходовано 135 тыс. долл. США, в 2003 году с участием ФРП заключено и оплачено всего 2 контракта на проведение совещания и закупку оборудования, а на управление Проектом израсходовано 243,8 тыс. долл. США. Причем оплата услуг консультантов, осуществляющих на контрактной основе деятельность, связанную с реализацией Проекта, составляет от 1 до 3 тыс. долл. США в месяц, что в 2 раза превышает уровень оплаты труда государственных служащих, осуществляющих аналогичные функции в МПР России и Рослесхозе.

Реализация части «А» происходит с большим опозданием и ограничилась за период с 2001 по 2004 год лишь проведением 2 семинаров, а также закупкой оборудования, лесохозяйственной и противопожарной техники, которая, в основном, осуществлена после передачи полномочий по реализации Займа от МПР России Рослесхозу в октябре-ноябре 2005 года. При этом в соответствии с Дополнением с 1 августа 2005 года 57% расходов на закупки оборудования товаров и услуг в сумме 8807,3 тыс. долл. США произведено из бюджета Российской Федерации. В случае финансирования МПР России и Рослесхоза, как главных распорядителей средств федерального бюджета, на осуществление их основных функций, а не в рамках финансирования Проекта, заключение государственных контрактов по поставке оборудования и оказанию услуг осуществлялось бы в соответствии с законодательством Российской Федерации без учета требований МБРР и без привлечения ФРП с соответствующим расходованием средств в объеме 430,1 тыс. долл. США. Указанное могло повысить эффективность использования средств федерального бюджета и исключило бы излишние расходы.

В ходе проверки установлено, что за истекший период средства, вложенные в реализацию Проекта в объеме 24426,7 тыс. долл. США, из них непосредственно из федерального бюджета - 10367,5 тыс. долл. США и из средств Займа - 14059,2 тыс. долл. США (с учетом остатка по специальному счету в сумме 15770 тыс. долл. США), не привели к достижению большинства показателей мониторинга и оценки Проекта, установленных в соответствии с Соглашением и Дополнением.

Так, за период с 2002 года по август 2005 года в рамках Проекта не проводились мероприятия, направленные на повышение уровня поступления лесного дохода. Законодательство, направленное на повышение лесного дохода, не разрабатывалось, при этом стоимость 1 куб. метра древесины на корню, являющаяся основным компонентом формирования лесного дохода, на протяжении 10 лет составляет лишь 4-5% от стоимости 1 куб. метра круглого леса, тогда как в странах Западной Европы, Канаде и США - 30-40%, в результате чего государство теряет ежегодно, по оценкам Счетной палаты

Российской Федерации, 30 млрд. рублей. После передачи части полномочий по реализации Проекта Рослесхозу заключено 5 государственных контрактов на разработку методик и проектов законодательных и других нормативных правовых актов, направленных на упорядочение взимания и повышения объема поступления платежей за пользование лесным фондом.

Площадь лесов, на которой применяются более совершенные информационные системы в управлении лесами и лесоустройстве, не увеличилась; к выполнению контракта «Лесная сертификация и устойчивое лесопользование», направленного на содействие разработке Национальной системы добровольной лесной сертификации, за проверяемый период не приступали, тогда как ущерб от незаконной заготовки древесины составляет ежегодно 5 млрд. рублей и имеет тенденцию роста. С августа 2005 года указанный контракт находится в стадии разработки, но приемка работ пока не осуществлялась.

Подготовка кадров по вопросам использования современных методов и технологий лесопользования, воспроизводства и использования лесов ограничилась проведением 2 семинаров, на которые израсходовано 61 тыс. долл. США, с участием 230 человек в составе руководящих работников МПР России, Рослесхоза, Минфина России, представителей органов государственной власти, МБРР и других иностранных участников.

Более успешно реализован Проект в части охраны лесов от пожаров. Так, в результате приобретения современных радиостанций для 134 лесхозов (из 1500 по России) и 58 авиаотделений в составе 3 авиабаз (из 22 по России) модернизирована существующая система радиосвязи на площади лесного фонда 200 тыс. га (по России - 1200 млн. га).

Поставка тяжелой техники для борьбы с лесными пожарами способствовала созданию 18 новых пожарно-химических станций 3 типа и доукомплектованию 9 существующих станций. По данным Рослесхоза, после экспериментального создания такой станции в Гурском лесхозе Хабаровского края ежегодная площадь лесных пожаров сократилась в 2,7 раза, что позволило сохранить 200 тыс. куб. метров древесины стоимостью 20 млн. рублей, или 714 тыс. долл. США. По расчетам Рослесхоза, экономический эффект от создания одной такой станции составит 1,5 млн. долл. США в год, а 27 станций - 40,5 млн. долл. США.

Наличие, формы и методы контроля за целевым и эффективным использованием средств, выделенных на реализацию Проекта

Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 марта 2001 года №152 МПР России было поручено обеспечить реализацию Проекта, кроме того, условиями Соглашения и Дополнения определено, что МПР России осуществляет контроль за ходом реализации Проекта, однако в ходе проверки установлено, что указанное Министерство не выполняло ряд функций, связанных с этим поручением, и функций осуществления контроля за использованием средств федерального бюджета со стороны главного распорядителя средств федерального бюджета и получателя этих средств, предусмотренных статьями 158, 160, 163 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Учет средств по реализации Проекта с учетом источников финансирования за счет средств Займа и федерального бюджета в единой валюте не предусмотрен и не осуществляется как в ФРП, так и в МПР России и Рослесхозе, что препятствует осуществлению контроля за ходом реализации Проекта, эффективностью использования средств Займа и федерального бюджета, направленных на решение поставленных задач, достижение поставленных целей со стороны органов государственной власти, ответственных за его реализацию.

Ежегодно не в полном объеме используются средства на реализацию Проекта как за счет средств Займа, так и из федерального бюджета, одновременно с этим не выполняются обязательства по заключенным контрактам как в части своевременной поставки, так и в части своевременной оплаты за поставленную продукцию, вследствие этого имели место кредиторская и дебиторская задолженности.

Учет расходования средств в разрезе отдельных компонентов Проекта ведется ФРП, Министерством финансов Российской Федерации и Министерством природных ресурсов Российской Федерации.

Бухгалтерская отчетность МПР России и Рослесхоза обеспечивается за счет предоставления отчетов ФРП, тогда как материалы, обосновывающие составление бухгалтерской отчетности в этих ведомствах, имеются только в части финансирования из федерального бюджета, а по выделенным из Займа средствам отсутствуют.

Бухгалтерский учет операционных расходов производится ФРП в целом по всем курируемым проектам, финансируемым за счет средств МБРР, бухгалтерский учет расходов в разрезе отдельного проекта не ведется.

В ходе проверки установлено, что средства Займа, полученные от Минфина России на основании договоров поручений по реализации проектов, рассматриваются ФРП как целевые средства, тогда как фактически используется план счетов бухгалтерского учета для отражения финансово-хозяйственной деятельности организаций, утвержденный приказом Минфина России от 31 октября 2000 года №94н «Об утверждении плана счетов бухгалтерского учета финансово-хозяйственной деятельности организаций и инструкции по его применению», с отражением финансовых операций, связанных с реализацией проектов, по балансовому счету 76 «Расчеты с разными дебиторами и кредиторами».

Проектный учет в ФРП ведется на специальных счетах проектного учета в разрезе каждого проекта в отдельности в автоматическом режиме с использованием специализированного программного обеспечения в соответствии с требованиями МБРР и является основой для подготовки отчетности по каждому из реализуемых проектов.

До настоящего времени не разработан механизм передачи ФРП приобретенных в процессе выполнения проектов основных средств и другого имущества, стоимость которых за период 2002-2004 годов составила 57 тыс. долл. США и ежегодно возрастает.

Выделение средств, необходимых для погашения и обслуживания Займа

Согласно информации, представленной Минфином России письмом от 20 февраля 2006 года №01-02-01/04-290, в соответствии с условиями Соглашения погашение долга и обслуживание Займа по Проекту за период с 2001 по 2005 год составило 3448 тыс. долл. США, в том числе погашение долга, произведенного в 2005 году, - 2500 тыс. долл. США, платежи по обслуживанию Займа - 944 тыс. долл. США, из них: платежи по процентам - 322 тыс. долл. США, платежи по комиссии за резервирование - 622 тыс. долл. США.

Объем средств по обслуживанию Займа в 2002 году составил 215 тыс. долл. США, в 2003 году - 165 тыс. долл. США, в 2004 году - 201 тыс. долл. США, в 2005 году - 367 тыс. долл. США.

3.2. ФЦП «Развитие индустрии детского питания»

В качестве критериев эффективности был принят ряд абсолютных и относительных показателей в динамике за период реализации ФЦП «Развитие индустрии детского питания».

К абсолютным показателям отнесены:

- ввод в действие мощностей по производству продуктов детского питания;
- производство жидких и пастообразных молочных продуктов, адаптированных сухих молочных смесей, сухих смесей на зерномолочной основе, плодоовощных консервов, мясных консервов.

К относительному показателю отнесена обеспеченность биологической потребности детей раннего возраста специальными и лечебными продуктами питания по установленным нормам.

Планирование финансирования Российской Федерацией ФЦП «Развитие индустрии детского питания» за счет внешних заимствований

Для выполнения программных мероприятий, предусмотренных ФЦП «Развитие индустрии детского питания», адресное выделение средств внешних заимствований Российской Федерацией осуществлялось путем издания отдельных постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации.

С 2000 по 2005 год вопросы реализации мероприятий программы в части привлечения иностранных кредитов, несмотря на срок ее завершения в 2001 году, нашли свое отражение в приложениях к федеральным законам о федеральном бюджете на очередной финансовый год в перечне №3 «Кредиты (займы) правительств иностранных государств, банков и фирм» (далее - перечень №3). Средства из федерального бюджета выделялись на финансирование расходов, связанных с закупкой и поставкой технологического оборудования по связанным иностранным кредитам, включая оплату таможенных и авансовых платежей. До 2005 года они выделялись по разделу 03 «Международная деятельность», подразделу 01 «Международное сотрудничество», целевой статье 131 «Расходы в сфере международной деятельности», виду расходов 397 «Прочие расходы, не отнесенные к другим видам расходов», предметной статье экономической классификации расходов 111060 «Прочие непредвиденные расходы федерального значения», а с 2005 года - по разделу 04 «Национальная экономика», подразделу 11 «Другие вопросы в области национальной экономики», целевой статье расходов 1020000 «Непрограммные инвестиции в основные фонды», виду расходов 214 «Строительство объектов общегражданского назначения», экономической статье расходов 310 «Увеличение стоимости основных средств».

В государственной программе развития индустрии детского питания в РСФСР на 1991-1995 годы на развитие материально-технической базы предприятий и цехов по производству детского питания предусматривалось выделение 50% всех средств, направляемых на реализацию мероприятий Программы, а из инвалютных средств - 1356,6 млн. инвалютных рублей, или 61,6% от их объема, из них: на закупку импортного технологического оборудования по производству сухих адаптированных и лечебных молочных смесей - 250 млн. инвалютных рублей (18,4%); сухого молока - 17 млн. инвалютных рублей (1,3%); жидких и пастообразных молочных продуктов - 769 млн. инвалютных рублей (56,7%); мясных консервов - 84 млн. инвалютных рублей (6,2%); консервов из мяса птицы - 6 млн. инвалютных рублей (0,4%); плодоовощных консервов - 167,1 млн. инвалютных рублей (12,3%); зерномолочных сухих продуктов - 47 млн. инвалютных рублей (3,5%); рыбных консервов - 16,5 млн. инвалютных рублей (1,2 процента).

Средства в размере 845,2 млн. инвалютных рублей, или 38,4% от их общего объема, предусматривалось направить: на закупку тары - 119 млн. инвалютных рублей; запасных частей к импортному оборудованию - 27,9 млн. инвалютных рублей; приборов и оборудования для проведения научных исследований и контроля качества - 5,6 млн. инвалютных рублей; тары и тароупаковочных материалов - 111 млн. инва-

лютных рублей; вспомогательных материалов - 4,2 млн. инвалютных рублей; продуктов детского питания, витаминов, премиксов и других компонентов - 577,5 млн. инвалютных рублей.

Из общего объема инвалютных средств предусмотрено к выделению в 1991 году 0,2%, в 1992 году - 14,2%, в 1993 году - 27,9%, в 1994 году - 34,2% и в 1995 году - 23,5 процента.

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 1 июня 1992 года №543 «О первоочередных мерах по реализации Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей в 90-е годы» постановлением Правительства Российской Федерации от 21 августа 1992 года №610 были утверждены расходы, связанные с финансированием в 1992 году мероприятий, предусмотренных перечнем неотложных мер по улучшению положения детей в Российской Федерации, в том числе на приобретение в III квартале 1992 года импортного технологического оборудования для производства продуктов детского питания за счет инвестиционного кредита, предоставленного Российской Федерации Испанией, - 19790,6 млн. рублей и 158 млн. долл. США.

Анализ привлечения внешних заимствований Российской Федерацией у правительств иностранных государств, банков и фирм на реализацию ФЦП «Развитие индустрии детского питания» показал, что за счет использования средств в иностранной валюте на закупку технологического оборудования планировалось создать новые дополнительные мощности по производству:

- сухих адаптированных и лечебных молочных смесей - 58 тонн в смену;
- сухого молока для изготовления детского питания - 16 тонн в смену;
- зерномолочных смесей - 41 тыс. тонн в год;
- мясных консервов - 170 туб в смену;
- жидких и пастообразных молочных продуктов - 730 тонн в смену (84% от дополнительно вводимых мощностей);
- плодоовощных консервов - 175 муб (миллионов условных банок) в год (82% от дополнительно вводимых мощностей).

В период реализации ФЦП «Развитие индустрии детского питания» постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации утверждались объемы привлечения и использования иностранных кредитов, предоставляемых Российской Федерации правительствами и банками зарубежных государств. С 1992 по 2002 год объем предоставления внешних заимствований по 15 распоряжениям Правительства Российской Федерации, предусматривающим привлечение инвестиционных кредитов зарубежных стран на закупку, поставку и переадресовку технологического оборудования для производства продуктов детского питания в адрес 27 конечных грузополучателей, составил 232,7 млн. долл. США, 58 млн. английских фунтов стерлингов и 220 млн. немецких марок, что в совокупности эквивалентно 490,57 млн. долл. США (30,2% от потребности в валютных средствах), и не обеспечило выполнение поставленной в программе задачи по закупке оборудования.

В общих объемах заимствований кредиты Великобритании составили 52,9%, Германии - 23,4%, Италии - 12,5%, Франции - 5,3%, Японии - 3,3% и Индии - 2,6 процента.

Проверка хода реализации проектов (займов) правительств иностранных государств, банков и фирм, включая проверку эффективности и целевого расходования средств. Факторы, характеризующие эффективность использования средств на реализацию программных мероприятий.

Управленческие решения о размещении производственного оборудования и

участие конкретных юридических лиц в строительстве мощностей по производству детского питания

Неудовлетворительное планирование при использовании средств иностранных связанных кредитов

По результатам ранее проведенных проверок Счетной палатой Российской Федерации установлено, что Правительству Российской Федерации не удалось реализовать 45 контрактов с инофирмами на сумму 760 млн. долл. США. Оплату этих контрактов предусматривалось осуществить за счет инвестиционных кредитов, предоставленных Российской Федерации Турцией, Швейцарией, Испанией, Италией и Францией. Указанные кредитные линии своевременно открыты не были. В результате в течение 2-3 лет свыше 30 предприятий, имеющих строительную готовность 60-100%, из-за отсутствия оборудования не могли быть введены в эксплуатацию.

Проверка показала, что отдельные решения Правительства Российской Федерации по привлечению кредитов правительств иностранных государств, банков и фирм издавались без достаточной проработки и обоснования. В результате заключение контрактов на основе таких решений затягивалось на многие годы и не выполнялось. В последующем, в них вносились изменения об исключении одних объектов, для которых планировалась закупка оборудования, замене их на другие объекты, или объем заимствований уменьшался.

Соотношение объемов заимствований, определенных в распоряжениях Правительства Российской Федерации, и заключенных контрактов на закупку технологического оборудования для производства продуктов детского питания по годам отражено в таблице:

	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1999 г.	2000 г.	2003 г.
Сумма заимствований по распоряжениям Правительства Российской Федерации	5 млн. долл. США	-	36 млн. долл. США	40 млн. долл. США	27,7 млн. долл. США, 58 млн. англ. фунтов стерлингов	129 млн. долл. США, 110 млн. нем. марок	110 млн. нем. марок	переадресовка оборудования	переадресовка оборудования
Стоимость заключенных контрактов, млн. долл. США	-	16	-	90,65	91,81	223,21	18	44	24,9

Из таблицы видно, что, несмотря на то, что в 1992 году, в 1994 году и в 1999 году предусматривались иностранные займы, контракты на закупку технологического оборудования для производства продуктов детского питания не заключались.

Так, по распоряжению Правительства Российской Федерации от 3 июня 1992 года №999-р под инвестиционный кредит, предоставленный Правительством Французской Республики, для закупки запасных частей к оборудованию для комбината детского питания по выработке плодоовощных консервов в г. Азове Ростовской области выделялось 5 млн. долл. США, распоряжением Правительства Российской Федерации от 12 августа 1994 года №1276-р объем займа на эти цели увеличился до 26 млн. долл. США, а по распоряжению Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2000 года №235-р инвестиционный кредит был передан ФГУП «Учебно-опытный молочный завод Вологодской государственной молочно-хозяйственной академии им. Н. В. Верещагина». Таким образом, от принятия решения о привлечении кредита до его реализации прошло более 8 лет.

В соответствии с Перечнем неотложных мер по улучшению положения детей в Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 21 августа 1992 года №610, под открытую испанскую кредитную линию в III квартале 1992 года на 10 млн. долл. США необходимо было закупить 3 комплекта расфасовочно-упаковочного оборудования для молочно-консервных комбинатов и на 148 млн.

долл. США - 17 комплектов технологического оборудования, не производимого отечественной промышленностью. Указанные решения не были выполнены.

Выполнение ФЦП «Развитие индустрии детского питания» по закупке импортного технологического оборудования за счет средств займов, полученных у правительств иностранных государств, банков и фирм, показано в таблице:

Технологическое оборудование по производству	Предусмотрено программой		Фактически		
	комплектов	мощность	комплектов	мощность	в% к программе
Сухих адаптированных лечебных молочных смесей	8	58 т/сутки	2	12 т/сутки	20,7
Сухого молока для изготовления детских продуктов	2	16 т/смена	-	-	-
Жидких и пастообразных молочных продуктов	54	795 т/смена	17	378 т/смена	47,5
Мясных консервов из мяса птицы	1	6,5 туб/смена	1	6,5 туб/смена	100
Флодоовощных консервов	15	175 муб/год и 6 тыс. т сухих смесей	6	102,5 муб/год и 2,2 тыс. т	50,6 36,7
Зерномолочных сухих продуктов	5	41 тыс. в год	-	-	-
Рыбных консервов	1	5 туб/смена	-	-	-
Тароупаковочных материалов	7	7 видов	1	120 млн. шт. металл. крышек	14,3 (от числа объектов)

За период с 1991 по 2005 год не было закуплено ни одного комплекта оборудования по производству: сухого молока для изготовления детских продуктов, зерномолочных сухих продуктов, рыбных консервов. Для выработки сухих адаптированных лечебных молочных смесей приобретено 2 комплекта оборудования мощностью 12 т/сутки (20,7% от предусмотренного программой), тароупаковочных материалов - 1 комплект мощностью 120 млн. штук металлических крышек (14,3%), жидких и пастообразных молочных продуктов - 17 комплектов мощностью 378 т/смена (47,5 процента).

Отсутствие единой политики в отношении освобождения поставленного оборудования от таможенных платежей

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 мая 1996 года №738-р в счет предоставленного банками Великобритании займа в размере 52 млн. английских фунтов стерлингов 8 млн. английских фунтов стерлингов предусматривалось использовать на закупку оборудования для цеха детского питания ОАО «Молочный комбинат «Ставропольский». После поступления на Ставропольскую таможенную территорию оборудования по контракту от 5 июня 1996 года №72/72503730 из-за невозможности оплатить таможенные платежи комбинат в июле 1997 года отказался от его получения.

Правительство Российской Федерации спустя 4 года после поступления оборудования на указанную таможенную территорию издало распоряжение от 21 августа 2001 года №1096-р о переадресовке оборудования МУП «Пятигорскмолоко». Однако и это предприятие отказалось от его получения, так как за него в виде таможенных платежей следовало оплатить за таможенное оформление, начисленные пени, сборы за хранение 264,3 млн. рублей. В перечень предприятий-получателей, которым предоставлялись льготы по таможенному оформлению технологического оборудования для производства детского питания (комплектующих и запасных частей к ним), это предприятие не вошло, так как срок действия распоряжения ГТК России от 31 июля 2000 года №01-99/896 «Об освобождении от уплаты таможенных пошлин, НДС, пеней и штрафов», изданного во исполнение Федерального закона Российской Федерации от 27 мая 2000 года №74-ФЗ «О внесении дополнений в Закон Российской Федерации «О таможенном тарифе» в целях реализации ФЦП «Развитие индустрии детского питания» президентской программы «Дети России», завершился 28 декабря 2000 года. Арбитражный суд Ростовской области

решением от 6 ноября 2003 года №А53-12260/2003-С5-19 удовлетворил заявление Южного регионального отделения ГУ «Ростовский фонд федерального имущества» о передаче ему этого бесхозного имущества для оценки и реализации в установленном порядке. Решение вступило в силу. Оборудование контрактной стоимостью 10 млн. английских фунтов стерлингов (ориентировочно 530 млн. рублей) продано за 33 млн. рублей, или в 17 раз ниже цены приобретения, которые перечислены в федеральный бюджет.

По распоряжению Правительства Российской Федерации от 28 августа 1997 года №1252-р предусматривалось закупить в счет инвестиционного кредита, предоставляемого банками Италии, технологическое оборудование для цеха по производству жидких и пастообразных молочных продуктов детского питания молочно-го комбината г. Калининграда стоимостью 10,4 млн. долл. США. ОАО «Трактор-экспорт» (г. Москва) заключило с итальянской фирмой «ФАТА ГРУП С.п.А» (Турин) контракт от 13 октября 1997 года №61-208/70013 на поставку комплекта технологического оборудования для цеха детского питания мощностью 10 т/смена и стоимостью 12,235 млн. долл. США.

В последующем, губернатор Калининградской области Л. П. Горбенко (письмо от 9 сентября 1998 года №3013-1/1) обратился в Правительство Российской Федерации по вопросу отсутствия решения о разграничении прав собственности на оборудование, закупаемое в счет средств федерального бюджета, о правовой основе и порядке передачи его предприятиям в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 1998 года №548 «О порядке выделения средств из федерального бюджета на 1998 год негосударственным коммерческим организациям при условии обеспечения участия Российской Федерации либо увеличения доли Российской Федерации в уставных капиталах этих организаций» и по этой причине отказа от принятия этого оборудования цехом по производству жидких и пастообразных молочных продуктов детского питания молочного комбината г. Калининграда.

На основании письма губернатора Тульской области В. А. Стародубцева от 22 сентября 1998 года №50-к-1/1839 Минсельхозпрод России (письмо от 30 сентября 1998 года №П-1-11/2749) обратился к заместителю Председателя Правительства Российской Федерации Г. В. Кулику дать согласие на переадресовку оборудования на молочный завод для цеха детского и диетического питания г. Новомосковска Тульской области, где уже были созданы условия для монтажа и использования оборудования. Согласие на это было получено 2 октября 1998 года №ГК-П2-27400.

С января по декабрь 1999 года оборудование стоимостью 12,235 млн. долл. США партиями поступило на таможенный пост «Новомосковский» Тульской таможни, но в связи с неуплатой таможенных платежей было передано СПК «Ордена Трудового Красного Знамени племзавод-колхоз им. Ленина» (далее - СПК «Племзавод-колхоз им. Ленина») на ответственное хранение и до настоящего времени находится в г. Новомосковске.

Начиная с 2000 года, Минсельхоз России, администрация Тульской области и СПК «Племзавод-колхоз им. Ленина» ведут работу по внесению изменений в распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 августа 1997 года №1252-р, связанную с переадресовкой закупленного технологического оборудования. Однако из-за отсутствия до настоящего времени соответствующих изменений в указанном распоряжении получателю - СПК «Племзавод-колхоз им. Ленина» - не были выделены средства на оплату таможенных платежей, размер которых на февраль 2006 года составлял 116,9 млн. рублей, в том числе по основному долгу - 38,6 млн. рублей, пени, штрафы, проценты - 78,3 млн. рублей, а оплатить их за счет собственных средств получателя не представляется возможным.

Минсельхоз России неоднократно предоставлял в Правительство Российской Федерации проекты распоряжений по внесению изменений в обозначенное распоряжение Правительства Российской Федерации, но они отклонялись Минэкономразвития России или Минфином России. Однако решение ряда вопросов, которые они выдвигают, находится в сфере компетенции этих органов. Одним из мотивов отказа завизировать проект распоряжения Правительства Российской Федерации заместителем Министра финансов Российской Федерации С.А. Сторчаком (письмо от 27 января 2006 года №04-03-01/281) является то, что в проекте необходимо указать источник оплаты таможенных платежей. Минэкономразвития России одним из вариантов решения проблемы (письмо от 23 мая 2005 года №04-03-01/1865) предлагает выделение средств на указанные цели из бюджета Тульской области. При этом не учитывается, что Федеральным законом от 27 мая 2000 года №74-ФЗ «О внесении дополнений в Закон Российской Федерации «О таможенном тарифе» в связи с реализацией президентской программы «Дети России» предусмотрены льготы по таможенному оформлению такого технологического оборудования. Таким образом, оборудование, являющееся федеральной собственностью, не используется по назначению более 6 лет.

С 21 сентября 2005 года на все расходные операции должника - СПК «Племзавод-колхоз им. Ленина» - постановлением судебного пристава-исполнителя ОССП г. Новомосковска и Новомосковского района Тульской области наложен арест. Определением от 6 февраля 2006 года к производству Арбитражного суда Тульской области принято заявление инспекции Федеральной налоговой службы России по г. Новомосковску Тульской области о признании несостоятельным (банкротом) СПК «Племзавод-колхоз им. Ленина» (дело №А68-37/Б-06 от 8 февраля 2006 года).

Неэффективное использование средств иностранных связанных кредитов

Распоряжением от 6 декабря 1999 года №2036-р Правительство Российской Федерации признало целесообразным использовать кредит ФРГ в размере 110 млн. немецких марок на закупку технологического оборудования для цехов по производству детского питания в г. Волгограде, г. Самаре, г. Георгиевске Ставропольского края и г. Лабинске Краснодарского края.

В последующем, распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 февраля 2002 года №1805-р средства в сумме 37 млн. немецких марок были переадресованы на закупку оборудования для завода детского питания на плодоовощной и ягодной основе в г. Йошкар-Оле, а постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2003 года №300 закупка оборудования для цехов в г. Волгограде стоимостью 23 млн. немецких марок и в г. Георгиевске на 20 млн. немецких марок была отменена. Таким образом, из предусмотренных к привлечению по распоряжению Правительства Российской Федерации от 6 декабря 1999 года №2036-р средств в объеме 110 млн. немецких марок не были использованы 43 млн. немецких марок (39%); на 20 млн. немецких марок контракт заключен в 2000 году; на 37 млн. немецких марок - в 2003 году, или с задержкой на 2,5 года.

В ходе реализации ФЦП «Развитие индустрии детского питания» за 1991-2005 годы на основе 29 заключенных контрактов использованы займы правительств иностранных государств, банков и фирм в объеме 490,57 млн. долл. США.

По годам контракты на закупку технологического оборудования для производства продуктов детского питания, заключенные за счет кредитов, предоставленных правительствами и банками иностранных государств, отражены в таблице:

	1993 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	2000 г.	2003 г.	1993-2003 гг.
Количество заключенных контрактов, ед.	1	5	5	15	2	1	29
Стоимость заключенных контрактов, млн. долл. США	16	90,65	91,81	223,21	44	24,9	490,57

Как видно из таблицы, основные закупки импортного технологического оборудования для комплектации 27 заводов и цехов по производству продуктов детского питания осуществлялись в 1995-1997 годах, когда заключались контракты с использованием 82,7% предоставленных кредитов, в том числе в 1997 году - 45,5 процента.

Количество комплектов импортного технологического оборудования, поставленного в 1994-2004 годах, для производства продуктов детского питания по видам представлено в таблице:

Продукты детского питания для детей раннего возраста	Количество комплектов	Мощность	Стоимость (млн. долл. США)	В% в общей сумме закупок
Всего	27	-	490,57	100
Жидких и пастообразных продуктов	17	378 т/смена	298,93	60,9
На плодоовощной основе и ягодной основе	6	107,5 муб в год	116,6	23,8
Сухих молочных смесей для детского питания	2	12 тыс. т в год	50,93	10,4
Мясных консервов из мяса птицы	1	20 туб в год	16,5	3,4
Изготовление легко вскрываемой металлической крышки для мясных консервов	1	120 млн. шт. в год	7,61	1,5

Низкий уровень софинансирования из федерального бюджета капитальных расходов на строительство предприятий детского питания и отсутствие координации сроков строительства и поставки технологического оборудования

При анализе хода строительства, реконструкции и технического перевооружения на основе импортного оборудования по объектам, входящим в ФЦП «Развитие индустрии детского питания», установлено.

На строительство 27 предприятий и цехов за 1993-2005 годы использовано 1062,23 млн. рублей (в текущих ценах соответствующих лет) средств федерального бюджета, или 84,7% средств, выделенных за этот период на капитальные вложения для реализации программы. В финансировании строительства объектов, монтаже и использовании оборудования практически не используются средства самих предприятий.

Главной причиной такого положения явилось то, что Минсельхозом России и Правительством Российской Федерации не решен вопрос о разграничении прав собственности на оборудование, закупаемое по импорту за счет средств федерального бюджета, правовой основе и порядке передачи его предприятиям. Так, строительство завода детского питания по производству жидких и пастообразных молочных продуктов детского питания в г. Новокузнецке Кемеровской области завершено, однако акт о вводе его в эксплуатацию инвестор по этой причине не подписывает. Комитет по управлению государственным имуществом Брянской области, ссылаясь на отсутствие решения Правительства Российской Федерации, отказался внести в реестр федерального имущества технологическое оборудование, поставленное ГУП «Брянский завод детского питания».

Минсельхоз России в ходе проведения настоящей проверки направил Председателю Правительства Российской Федерации М. Е. Фрадкову письмо от 31 января 2006 года №АК-П21/84, в котором предложил несколько вариантов использования предприятиями закупленного и поставленного в субъекты Российской Федерации импортного оборудования для производства детского питания. Минэкономразвития России и Минфину России было поручено рассмотреть и подготовить согласованные предложения.

Средства бюджетов субъектов Российской Федерации используются лишь на отдельных объектах. Так, из 11 предприятий негосударственной формы собственности, профинансированных из федерального бюджета в размере 191,1 млн. рублей, собственные средства использовали только 3 предприятия на сумму 42,7 млн. рублей.

Несмотря на значительные капитальные вложения из федерального бюджета, 14 предприятий и цехов не были введены в эксплуатацию. В стадии строительства с

1993 года находятся 2 предприятия, с 1994 года - 4, с 1995 года - 1, с 1997 года - 4, с 1999 года - 2 и с 2003 года - 1.

В ходе проверки установлено, что на завод по производству детского питания на плодовоовощной и ягодной основе в г. Йошкар-Оле, строительство которого ведется с 1993 года, или более 13 лет, в 2004-2005 годах поставлено импортное технологическое оборудование, которое было вновь закуплено по указанию Минсельхоза России, то есть в период, когда строительно-монтажные работы на этом объекте выполнены всего на 39%. В результате полученное оборудование размещено на хранение и не может быть сдано в монтаж, гарантийный срок на это оборудование истекает после 18 месяцев со дня получения.

Неудовлетворительная структура финансирования и недофинансирование ФЦП «Развитие индустрии детского питания»

Объемы финансирования программных мероприятий в рамках ФЦП «Развитие индустрии детского питания» (по данным Минсельхоза России) за 1991-2005 годы представлены в таблице:

(млн. руб. в ценах соответствующих лет с учетом деноминации 1998 г.)

	Предусмотрено программой *			Предусмотрено федеральным бюджетом			Фактически профинансировано			За счет внешних займов на закупку технологического оборудования, млн. долл. США
	Всего	в том числе		Всего	в том числе		Всего	в том числе		
		капвложения	НИОКР		капвложения	НИОКР		капвложения	НИОКР	
1991	92,6	13,8	78,8	-	-	-	-	-	-	-
1992	3,2	0,78	2,42	2,83	2,04	0,79	1,84	1,05	0,79	-
1993	38,8	10,1	28,7	19,79	30,5	2,84	19,84	17	2,84	16
1994	227,9	73,8	154,1	115,6	104	11,6	116,1	104,5	11,6	-
1995	543,9	250,5	293,4	152,1	140	12,1	150,14	136,87	13,27	90,65
1996	244,37	228,4	15,97	244,37	157,6	15,97	67,66	54,45	13,21	91,81
1997	414,23	337,9	76,33	201,08	180	21,08	75,11	64,39	10,72	223,21
1998	195,8	157	38,8	105,6	102	-	57,15	38	19,15**	-
1999	351,5	321	30,5	48,11	54	38,61	125,56	53,4	72,16, в т.ч. 33,55**	-
2000	351,45	331	20,45	359,89	336,5	44,39	336,5	315,5	21	44
2001	240,6	196,6	44	240,6	196,6	44	301,4	267,44	33,96	-
2002	-	-	-	38,28	38,28	-	38,28	38,28	-	-
2003	-	-	-	72,34	72,34	-	72,34	72,34	-	24,9
2004	-	-	-	36	36	-	36	36	-	-
2005	-	-	-	40,97	40,97	-	40,97	40,97	-	-
Итого	2704,35	1920,88	783,47	1677,56	1575,83	191,38	1438,89	1240,19	198,7	490,57

* Объемы финансирования, предусмотренные программой на 1992-1995 гг., переведены через индексы-дефляторы в цены соответствующих лет.

** Финансирование компенсации тароупаковочных материалов.

За время действия государственной программы на ее финансирование фактически выделено средств федерального бюджета в 2,1 раза меньше, чем намечалось, и на 16% меньше объемов, предусмотренных федеральным бюджетом. По сравнению с объемами, предусмотренными программой, фактическое финансирование капитальных вложений за этот период произведено на 55,2% (1052,6 млн. рублей), НИОКР - на 28,2% (198,7 млн. рублей).

Особенно неудовлетворительно велось финансовое обеспечение программы за период с 1995 по 1999 год, когда ежегодные объемы финансирования мероприятий, предусмотренных программой, составляли до 28% в 1995-1996 годах; 18% - в 1997 году;

29% - в 1998 году; 36% - в 1999 году. Все это негативно отразилось на ходе строительства, реконструкции и технического перевооружения предприятий детского питания.

Кроме этого, для финансирования мероприятий программы, связанных с организацией сырьевой базы для производства продуктов детского питания, затраты определены в объеме 52,5 млн. рублей. Однако целевые капитальные вложения были выделены лишь в 1993 году в объеме 174,5 тыс. рублей. В последующие годы финансирование из федерального бюджета создания и развития сырьевых зон производства продуктов детского питания не производилось.

Из 7 намеченных к вводу в эксплуатацию предприятий по таре и тароупаковочным материалам введено в строй только одно. Предусмотренные программой на эти цели средства выделены в размере 6629 тыс. рублей, или 1,8% от объема, предусмотренного ФЦП «Развитие индустрии детского питания», в том числе: 1993 год - 508 тыс. рублей, 1994 год - 1371 тыс. рублей, 1995 год - 4750 тыс. рублей. В последующем, инвестиции на строительство предприятий по таре и тароупаковочным материалам не выделялись.

Источниками финансирования ФЦП «Развитие индустрии детского питания» предусматривались средства из федерального бюджета, привлеченные средства бюджетов субъектов Российской Федерации, собственные и заемные средства предприятий, иностранные кредиты.

Фактическими источниками финансирования программных мероприятий за период с 1992 по 2005 год явились средства федерального бюджета в размере 1438,9 млн. рублей в действующих ценах, или 81,8% от общего объема, использованного на программу; средства субъектов Российской Федерации и внебюджетные источники - 319,3 млн. рублей (18,2%) и займы правительств иностранных государств, банков и фирм - 490,57 млн. долл. США на основе 29 заключенных контрактов за закупку импортного оборудования для производства детского питания.

Низкий уровень контроля со стороны государственного заказчика

На Минсельхоз России как на разработчика и государственного заказчика ФЦП «Развитие индустрии детского питания» постановлением Правительства Российской Федерации от 31 января 1991 года №70 были возложены основные функции по организации и контролю исполнения мероприятий ФЦП «Развитие индустрии детского питания». В пункте 15 этого постановления обозначено: «В целях повышения уровня управления и координации работ по развитию индустрии детского питания создать комитет по производству детского питания при Минсельхозпроде России, в пределах численности и фонда оплаты труда указанного Министерства, возглавляемого одним из заместителей Министра Минсельхозпрода России». Однако указанный комитет не был создан, что существенно повлияло на работу по организации и контролю за выполнением мероприятий программы. В составе Минсельхоза России образовано главное управление детского питания, а затем управление детского и специального питания, которые действовали в течение всего периода реализации программы.

Вместе с тем контроль за ходом реализации программных мероприятий и использованием выделенных на эти цели средств и оборудования оказался недостаточным. В результате были допущены нарушения, снизившие эффективность ФЦП «Развитие индустрии детского питания», а в ряде случаев приведшие к прямому ущербу государству.

Так, приказом Минсельхозпрода России от 17 мая 1995 года №125 в целях организации строительства цеха детского питания на Луневской птицефабрике ОАО «Братцевское» Московской области и закупки по импорту технологического оборудования была создана рабочая группа во главе с заместителем начальника главного управления детского и специального питания Министерства А. Н. Степановым. Несмотря на это,

цех не построен, а оборудование стоимостью 16,5 млн. долл. США было похищено, и его поисками занимаются органы прокуратуры.

Два комплекта оборудования общей стоимостью около 40 млн. долл. США проданы за бесценок (около 40 млн. рублей) и не используются для производства детского питания. Еще 2 комплекта оборудования, ранее предназначенные для Курганской и Калининградской областей, почти 8 лет (с 1997 года) также не используются, так как до настоящего времени бесхозны.

На совещании у заместителя Председателя Правительства Российской Федерации (протокол от 2 октября 2002 года №АГ-П1-39пр) рассматривался вопрос об исполнении ФЦП «Развитие индустрии детского питания». Минсельхозу России поручалось: до 1 декабря 2002 года провести инвентаризацию и определить стоимость имущественного комплекса, в том числе технологического оборудования для производства детского питания, на строительство и приобретение которого выделялись средства федерального бюджета в рамках реализации указанной программы; до 15 декабря 2002 года на основании результатов инвентаризации решить вопрос об оформлении права собственности Российской Федерации на объекты имущественного комплекса, в том числе технологического оборудования для производства детского питания. Были также даны поручения Минимущество России и Минфину России, связанные с необходимостью оформления обязательств предприятий-производителей детского питания за используемое и получаемое оборудование для детского питания и об уплате таможенных платежей за импортное технологическое оборудование. Все эти поручения не выполнены.

В то же время необходимость решения этих вопросов остается весьма злободневной. По состоянию на 1 января 2006 года из средств федерального бюджета, затраченных за весь период реализации ФЦП «Развитие индустрии детского питания», на строительство предприятий и цехов по производству продуктов детского питания 756,4 млн. рублей, или 61%, находятся в незавершенном строительстве (без учета стоимости оборудования). С 1992 года приостановлено строительство 54 объектов, или более 70% от начатых, на которые было затрачено 106,7 млн. рублей в ценах 1991 года (32,5% всех выделенных средств), или более 3,6 млрд. рублей в ценах 2005 года.

В незавершенном строительстве экспериментального комбината детского питания в г. Иваново заморожено около 200 млн. рублей капитальных вложений, а импортное технологическое оборудование стоимостью 19,9 млн. долл. США не используется около 10 лет.

С 1994 года ведется строительство ГУП Ярославской области «Завод детского питания» (г. Ярославль), на что затрачено 122,8 млн. рублей капитальных вложений. Технологическое оборудование стоимостью 16 млн. долл. США, полученное в феврале 1996 года, до настоящего времени не используется. Таким образом, средства в объеме около 600 млн. рублей оказались замороженными в незавершенном строительстве.

В строительство комбината детских и диетических молочных продуктов в г. Кургане с 1996 года вложено 66,3 млн. рублей, в том числе средств федерального бюджета - 43,7 млн. рублей. В 1998 году для его комплектации из Германии поставлено технологическое оборудование стоимостью 15,55 млн. долл. США. На начало 2006 года строительство завода прекращено. Минсельхоз России решает вопрос о переадресовке оборудования в г. Рязань. Вопрос об использовании зданий и сооружений, в реконструкцию которых вложено 43,7 млн. рублей федеральных средств, в настоящее время не рассматривается.

В целом по 14 неоконченным строительством объектам, на которые поставлено импортное технологическое оборудование, в незавершенном строительстве заморожено более 830 млн. рублей, в том числе средств федерального бюджета - почти 755 млн.

рублей. Эти объекты не переданы Минсельхозом России ни Минимуществом России, ни субъектам Российской Федерации, где они строились, а являются бесхозными. Кроме того, не используется оборудование общей стоимостью около 290 млн. долл. США (8,2 млрд. рублей).

Утрата оборудования, поставленного за счет иностранных связанных кредитов

Из 14 комплектов технологического оборудования, на которых не производится детское питание, 3 комплекта общей стоимостью 56,3 млн. долл. США полностью утрачены, в том числе оборудование, поставленное Луневской птицефабрики ОАО «Братцевское», - на 16,5 млн. долл. США, ОАО «Консервный завод «Камышинский» Волгоградской области - на 21,4 млн. долл. США и МУП «Пятигорскмолоко» Ставропольского края - на 18,4 млн. долл. США.

Так, технологическое оборудование по производству мясных консервов для детского питания из мяса птицы, поступившее для Луневской птицефабрики ОАО «Братцевское» по контракту от 24 июня 1997 года №380/0283907225060 из Италии в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 августа 1997 года №1252-р, частично хранилось на территории птицефабрики, а частично - на таможенном терминале в связи с прекращением финансирования поставок. В последующем (ориентировочно 2000-2002 годы), оно было вывезено с территории фабрики, и его местонахождение неизвестно. Минсельхоз России в апреле 2004 года обратился в Генеральную прокуратуру Российской Федерации с просьбой провести расследование по факту утраты оборудования и дать ему правовую оценку. По состоянию на 1 марта 2006 года Минсельхозу России не известны результаты расследования и местонахождение оборудования стоимостью 16,5 млн. долл. США.

Технологическое оборудование по производству плодовых и ягодных консервов для детского питания мощностью 10 муб в год стоимостью 21,42 млн. долл. США поставлено ОАО «Консервный завод «Камышинский» Волгоградской области по контракту от 21 августа 1997 года №826/02839072/25134 с английской фирмой «БРИГГС» в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 мая 1997 года №692-р.

На основании статьи 33 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1997 год» Правительству Российской Федерации поручалось осуществить выделение средств из федерального бюджета на 1997 год на безвозмездной основе только при условии обеспечения участия Российской Федерации либо увеличения доли собственности в уставных капиталах путем передачи в федеральную собственность номинальной стоимости дополнительного пакета акций (паев) на сумму предоставляемых средств. Согласно нормам статьи 80 Бюджетного кодекса Российской Федерации бюджетные инвестиции юридическим лицам, не являющимся государственными, влекут возникновение права собственности государства в управлении соответствующим органом управления государственным или муниципальным имуществом.

С 20 января 2004 года в ОАО «Консервный завод «Камышинский» введена процедура наблюдения. Учитывая, что с 28 июля 2004 года указанное оборудование поставлено на баланс, то после введения процедуры наблюдения оно было включено в конкурсную массу и оценено в 7,7 млн. рублей, а решением Арбитражного суда Волгоградской области от 22 октября 2004 года оборудование было признано собственностью завода. В последующем, по заявлению Россельхоза от 14 июня 2005 года №8-4/154 в Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, последним 29 ноября 2005 года отменены ранее принятые решения Арбитражного суда Волгоградской области и Федерального арбитражного суда Поволжского округа по данной проблеме. Россельхоз (письма от 1 декабря 2005 года №БХ-8/5767 и №БХ-8/5768) обратился в прокуратуру Волгоградской

области и территориальное управление Федерального агентства по управлению федеральным имуществом с просьбой принять меры по розыску и возврату утраченного технологического оборудования и включению его в реестр федерального имущества. По сообщению главы администрации Волгоградской области Н. К. Максюты (письмо от 18 января 2006 года №01-7п/228 в Минсельхоз России) комплект оборудования 20 декабря 2004 года продан ООО «Волжские консервы» за 8 млн. рублей, а спустя 8 месяцев, т. е. 26 августа 2005 года, перепродан ОАО «Азовский комбинат детского питания» за 16,3 млн. рублей.

4. Оценка эффективности достижения предусмотренных целей и задач в рамках реализации федеральной целевой программы «Развитие индустрии детского питания» и проектов (займов) правительств иностранных государств, банков и фирм

Анализ эффективности реализации ФЦП «Развитие индустрии детского питания» по основным критериям, обозначенным в ней, показал следующее.

Цель, поставленная в программе, не достигнута, о чем свидетельствуют данные государственной статистики о производстве продуктов детского питания в Российской Федерации, приведенные в таблице:

	1990 г.	1995 г.		2001 г.	2004 г.	2005 г.
		задание	факт. достигнуто			
Молоко сухое (заменяющее материнское) и смеси сухие молочные для детей раннего возраста, тыс. т	17,8	18,7	3,4	5,3	12,4	14,2
Жидкие и пастообразные молочные продукты для детей раннего возраста, тыс. т	53,1	291,5	65,5	198	90,8	86
Сухие продукты для детского и диетического питания на злаковой основе, тыс. т	23,5	38,7	1,3	6,7	6	7,6
Консервы мясные детские, млн. усл. банок	25,2	44	8,5	9,9	11,6	12,1
Детские диетические плодоовощные консервы, млн. усл. банок, в т. ч. овощные	145 9,6	345 -	22,7 1	542 1,6	2077,6 -	2599,6 -

По основным видам продуктов детского питания задания, установленные по их выпуску, не выполнены. По сравнению с 1990 годом объемы производства сухих продуктов детского питания на злаковой основе в 2005 году сократились более чем в 3 раза, сухих молочных смесей для детей раннего возраста - на 20%, мясных детских консервов - в 2,1 раза. Производство овощных консервов к концу реализации программы сократилось с 9,6 муб в 1990 году до 1,6 муб в 2001 году, или в 6 раз. При этом импорт продуктов детского питания увеличивается. Согласно данным таможенной статистики, в 2001 году в страну было ввезено продуктов детского питания почти 12 тыс. тонн на сумму более 28 млн. долл. США, а в 2004 году - свыше 17 тыс. тонн, или на 44% больше, на сумму более 51 млн. долл. США (больше на 81,2%). За последние 4 года вырос не только объем импорта детского питания, но и цена - на 0,62 цента (26,3%) за каждый килограмм.

Осуществление мер, намеченных программой (1991-1995 годы), должно было обеспечить строительство и реконструкцию около 100 цехов и предприятий пищевой промышленности, а до 2000 года - более 150 предприятий против 35, имевшихся в начале 1991 года. Фактически за период с 1991 по 2005 год введено в действие только 28 заводов и цехов по производству продуктов детского питания, в том числе 13 - на базе импортного технологического оборудования.

За счет закупок современного технологического оборудования на выделенные иностранные кредиты программой предусматривалось завершить строительство и ввести в

эксплуатацию 19 предприятий и цехов по выпуску жидких и пастообразных молочных продуктов детского питания, а введено только 9, или в 2,1 раза меньше.

К 2000 году программой предусмотрено обеспечить жидкими и пастообразными молочными продуктами детей раннего возраста в 52 промышленных городах России. Фактически в 2005 году такие продукты производились только в 26 регионах России, что не позволило обеспечить потребности более половины городов.

Положение с организацией производства продуктов детского питания обуславливается не только задержкой в проведении строительства и реконструкции предприятий пищевой промышленности, но и в использовании имеющихся мощностей. Даже введенные в эксплуатацию на импортном оборудовании предприятия в 2005 году практически не производили продукты детского питания. Так, по данным государственной статистики, в 2005 году завод по производству жидких и пастообразных продуктов детского питания в г. Брянске мощностью 15 тонн в смену выпустил 407 тонн, или 12% от мощности в год; АООТ «Зеленодольский молочный комбинат» (Республика Татарстан) - 500 тонн, или 9%; цех детского питания ОАО «Молочный комбинат «Новосибирский» и цех детского питания в г. Хабаровске, введенные в эксплуатацию в 2002 году и в 2000 году, соответственно, за время их работы мощности по выпуску продуктов детского питания использовали не более чем на 3%, а цех детского питания в г. Саратове выпуск продуктов детского питания не осуществлял.

Возможности по увеличению производства продуктов детского питания на уже созданных производственных мощностях также не используются в полной мере. В 2005 году в целом по стране производственные мощности по производству жидких и пастообразных молочных продуктов детского питания использованы на 54,1%, из-за чего более 350 тыс. детей недополучили необходимого питания, в том числе: сухих продуктов на злаковой основе - на 63,3%, или меньше возможного на 2,3 тыс. тонн, сухого молока (заменяющее материнское) и смесей для детей раннего возраста - на 65,3%, плодово-овощных консервов - на 79%, мясных консервов - на 29 процентов.

Даже предприятия, оснащенные импортным технологическим оборудованием, не использовали его эффективно. Так, ОАО «Санкт-Петербургский молочный комбинат №1 «Петмол» использовало производственные мощности на 27,2%, АООТ «Зеленодольский молочный комбинат» (Республика Татарстан) - на 22,9%, ГУП «Цех детского питания» г. Хабаровска - на 13%, ОАО «Цех детского питания молочно-консервный комбинат» г. Сибая (Республика Башкортостан), ОАО «Молочный комбинат «Пензенский» и ГУП «Брянский молочный завод детского питания» - не многим более 1 процента.

Одной из причин, не позволивших достичь намеченной цели, - обеспечение биологической потребности детей раннего возраста в специальных лечебных продуктах детского питания - стало то, что задания программы по поставкам сырья и производству детского питания и необходимых тароупаковочных материалов не стали государственным заказом. Не были выработаны и утверждены меры, обеспечивающие экономическую заинтересованность в их производстве и поставке, а также соответствующую покупательную способность молодых семей.

При финансировании строительства и комплектования заводов и цехов по производству детского питания с самого начала реализации программы и до настоящего времени не решен вопрос о разграничении прав собственности на вводимые объекты и их оборудование, что снижает интерес регионов и частных фирм в их софинансировании, вводе в эксплуатацию и использовании.

Так, в 2005 году завершено и принято рабочей комиссией строительство завода детского питания по производству жидких и пастообразных молочных продуктов детского питания мощностью 25 тонн в смену в г. Новокузнецке Кемеровской области.

Однако из-за отсутствия решения о передаче технологического оборудования акт Государственной комиссии инвестором не подписан, и завод в эксплуатацию не сдан. Об этом же свидетельствует факт присвоения, затем продажи оборудования ОАО «Консервный завод «Камышинский».

По распоряжению губернатора Брянской области Н. В. Денина от 30 июня 2005 года №362-р произведена передача импортного технологического оборудования, закупленного за счет средств федерального бюджета по инвестиционному кредиту, предоставленному Германией, с баланса ГУП «Брянский завод детского питания» на баланс ГУП «Брянская продовольственная корпорация» по акту приема-передачи от 30 июня 2005 года, утвержденному комитетом по сельскому хозяйству Брянской области, согласованному с управлением имущественных отношений Брянской области. Это стало возможным потому, что комитет по управлению государственным имуществом Брянской области ранее отказал ГУП «Брянский завод детского питания» внести в реестр федерального имущества это оборудование до принятия решения по данному вопросу Правительством Российской Федерации.

5. Разработка и апробирование новых методических подходов к проведению аудита эффективности программ социально-экономического развития Российской Федерации на примерах пилотного проекта по устойчивому лесопользованию и ФЦП «Развитие индустрии детского питания»

В рамках проведения данной проверки комиссией Счетной палаты Российской Федерации была апробирована методика проведения аудита эффективности проектов, финансируемых за счет средств займов (кредитов) международных финансовых организаций, привлеченных под гарантии Российской Федерации, и федеральных целевых программ, разработанная специалистами Счетной палаты Российской Федерации совместно с Федеральным центром проектного финансирования (далее - Методика) (приложение №2).

Основой для разработки данной Методики послужила научно-исследовательская работа «Оценка бюджетной эффективности проектов, финансируемых за счет займов (кредитов) международных финансовых организаций под гарантии государства», созданная коллективом сотрудников департамента по контролю за расходами бюджета на международную деятельность и сотрудников Федерального центра проектного финансирования в 2005 году.

В рамках предлагаемой Методики была разработана расширенная шкала оценки для проведения сравнительного анализа эффективности проектов МФО и ФЦП, учитывающая не только конечные показатели эффективности, но и другие показатели, в том числе наличие четко сформулированных проблем и целей, наличие обоснований объемов необходимых ресурсов и сроков реализации, наличие адекватных механизмов финансирования, реализации, мониторинга и т. п., т. е. комплекса условий, способствующих достижению поставленных проектом целей. Интегральная оценка по шкале таких показателей, каждому из которых присвоены веса в соответствии со значимостью показателя для реализации проекта в целом, позволяет достаточно просто оценить качество достигнутых результатов, увидеть, в каких направлениях следует усилить контроль за реализацией проектов и в случае необходимости оперативно перераспределить ресурсы.

Необходимо также отметить, что в целях последующей доработки и совершенствования представленной Методики планируется в течение текущего года осуществить ряд дополнительных контрольных мероприятий, которые позволят более тщательно отрабатывать и проанализировать предложенные показатели и критерии и в случае необходимости внести соответствующие изменения в Методику. В результате проведенного

анализа хода реализации Проекта, с учетом использования разработанной в рамках Методики системы показателей и критериев, общая оценка Проекта составила 2,8975 балла из 5 возможных (приложение №3).

При этом необходимо отметить, что при анализе данных, полученных в результате использования разработанной в рамках Методики шкалы критериев, проводился анализ причин частичного невыполнения запланированных в рамках Проекта целей с учетом вышеприведенных показателей мониторинга Проекта.

5.1. Сводные показатели Проекта в разрезе критериев оценки, полученные в результате использования Методики

Цели программы, сформулированные в документах, представленных в ходе проведения проверки, в основном, сформулированы в соответствии с приоритетами государственной политики и конкретно задачами субъектов бюджетного планирования, задействованных в реализации программы. Цели реализации Проекта представлены в описании Проекта без учета их взаимосвязанности, но необходимо отметить, что в Проекте подробно прописаны возможности измерения достижения поставленных целей. В то же время отсутствует оценка альтернативных вариантов достижения поставленных в рамках Проекта целей и их сравнение с точки зрения бюджетной эффективности.

Задачи программы и сроки их исполнения

Основной недостаток Проекта - отсутствие обоснованной связи между целями и задачами, сформулированными в виде компонентов. Наличие описательной части, характеризующей задачи, позволяет судить о прямой связи между целями Проекта и компонентами, реализуемыми в ходе него, но обоснованность выбора именно этих компонентов не представлена. Также отсутствует обоснование выбора именно таких сроков реализации компонентов, хотя экономическое обоснование здесь уместно. Определение сроков реализации компонентов первично при планировании расходной части Проекта, а, как мы видим по результатам проверки, именно отсутствие четкого планирования предполагаемых сроков реализации компонентов Проекта и последующего контроля за их соблюдением привели к необходимости продления сроков реализации Займа и, как следствие, дополнительных затрат федерального бюджета.

Общий срок и план реализации мероприятий программы

Низкое значение данного критерия в основном обусловлено отсутствием подробного плана реализации мероприятий в рамках Проекта. Подобный документ позволил бы за счет стратегического прогнозирования существенно снизить затраты, возникающие из-за несогласованности действий исполнителей в ходе реализации Проекта. На настоящий момент в рамках Проекта роль подобного документа выполняет план закупок в сочетании с оперативным планом мероприятий на текущий год, что не позволяет вести прогнозирование мероприятий на срок, превышающий 12 месяцев.

Финансирование программы

Критерий, характеризующий степень проработанности механизма финансирования Проекта, позволяет выявить отсутствие четкой обоснованности структуры финансирования. Отсутствие четкой суммы софинансирования с российской стороны, наличие нескольких видов софинансирования не позволяют оценить в полной мере затраты государства на реализацию Проекта и провести оценку необходимости распределения затрат между МБРР и Российской Федерацией именно в предложенной пропорции.

Механизмы управления/реализации программы

Критерий, характеризующий механизмы управления Проекта, позволяет определить, что основным недостатком Проекта в рамках данного раздела является отсутствие четкого

распределения полномочий между государственными ведомствами, курирующими Проект. Несмотря на высокий уровень финансового и организационного управления Проектом со стороны ФРП, отсутствие четкого распределения обязанностей по реализации компонентов между МПР России, Рослесхозом и Минфином России привели к серьезной задержке в реализации компонентов, что также явилось косвенной причиной для продления сроков реализации Займа.

Внешний мониторинг и отчетность по программе

Критерий в рамках реализации Проекта имеет высокий показатель, что характеризует достаточную степень проработки вопросов, связанных с подготовкой соответствующих отчетных документов, предусмотренных в рамках Проекта.

Доступность информации для общественности о программе и ходе ее реализации

Критерий, характеризующий доступность информации для общественности, показывает то, что в рамках Проекта доступна информация, необходимая лицам, участвующим в Проекте: о закупках в рамках Проекта, о результатах тендеров и т. д. Информация, получателем которой являлись бы лица, не участвующие в Проекте, в свободном доступе отсутствует, что не позволяет говорить об открытости Проекта для общественного мнения.

Результаты реализации программы на основе системы показателей и устойчивость достигнутых результатов

Значение этого критерия, позволяющего напрямую оценить результаты реализации Проекта, достаточно низко и указывает на невысокое количество достигнутых в настоящее время результатов. В среднем степень достижения конечных результатов составляет 40-60% от запланированных на текущую дату, что в условиях ограниченного времени, оставшегося до окончания Проекта, позволяет говорить о возможной вероятности своевременного выполнения намеченных в рамках Проекта целей.

Методики и расчеты общественной и бюджетной эффективности (анализ затрат и выгод в денежном выражении)

Низкое значение указанного критерия связано с увеличением сроков реализации Проекта и, как следствие, дополнительных и в ряде случаев неэффективных расходов федерального бюджета. Анализ несоблюдения сроков достижения поставленных промежуточных значений в рамках установленных целей Проекта свидетельствует о снижении изначально предусмотренных показателей экономической и бюджетной эффективности.

Анализ сформированной таблицы критериев позволяет определить недостатки, которые требуется устранить, как в рамках данного Проекта, так и при планировании Займа в будущем.

Основным недостатком пилотного проекта по устойчивому лесопользованию является отсутствие программного документа, который еще на этапе планирования заимствований позволил бы ответственным ведомствам провести долгосрочный анализ планируемой эффективности реализации Проекта. Подобный документ должен был бы связать воедино цели и задачи Проекта, определить стратегические направления развития Проекта с подробным анализом плана реализации каждого компонента в отдельности. В рамках подобного документа при точном расчете временных рамок реализации компонентов был бы возможен фиксированный расчет затрат с выделением и обоснованием необходимости привлечения средств из различных источников финансирования.

Подобным документом могло бы стать прединвестиционное обоснование Проекта, которое в рамках Проекта сформулировано не было.

Также серьезным недостатком является отсутствие независимого контроля и экспертизы всех аспектов реализации Проекта. Необходимость подобного контроля очевидна: контроль со стороны как ответственных ведомств, так и Всемирного банка не может считаться объективным и независимым в достаточной степени. Решением проблемы может стать назначение ответственным министерством внешнего аудитора, который бы осуществлял мониторинг всех аспектов реализации Проекта от анализа целей до контроля за открытостью доступа к информации о Проекте. Расходы на осуществление подобного контроля можно включить в компонент по оплате организационных расходов, так как его наличие позволит оперативно реагировать на все возникающие проблемы в ходе реализации Проекта.

Наряду с прединвестиционным обоснованием в рамках любого проекта требуется проработка документа, обосновывающего и оценивающего общественную и бюджетную эффективность затрат в рамках реализации компонентов, в том числе и с учетом альтернативных вариантов достижения поставленных целей.

В ходе проведения контрольного мероприятия Методика по оценке реализации ФЦП «Развитие индустрии детского питания» была апробирована в Минсельхозе России и в Республике Марий Эл на основе всех 9 критериев и более чем по 50 индикаторам. Оценка проводилась в соответствии с оценочными таблицами по пятибалльной шкале. В результате интегральная балльная оценка реализации программы позволила дать более глубокую, всестороннюю и объективную оценку этой программе, выявить и сформулировать причины, сдерживающие ее выполнение.

Основные результаты оценки эффективности реализации ФЦП «Развитие индустрии детского питания» на основании критериев и индикаторов на примере Республики Марий Эл отражены в таблице:

Критерии оценки	Оценка	Вес критерия	Взвешенная оценка, в баллах	Максимально возможная оценка
Цели и задачи программы				
Цели программы	2,75	0,15	0,4125	0,75
Задачи (компоненты) программы и сроки их решения	3,8	0,1	0,38	0,5
Планирование мероприятий программы				
Общий срок и план реализации мероприятий программы	1,15	0,1	0,115	0,5
Финансирование программы	2,4	0,15	0,36	0,75
Управление и мониторинг программы				
Механизмы управления/реализации программы	1,05	0,1	0,105	0,5
Внешний мониторинг и отчетность по программе	2,4	0,05	0,12	0,25
Доступность информации для общественности о программе и ходе ее реализации	1	0,05	0,05	0,25
Результативность и эффективность программы				
Результаты реализации программы на основе системы показателей и устойчивость достигнутых результатов	1,5	0,25	0,375	1,25
Методики и расчеты общественной и бюджетной эффективности (анализ затрат и выгод в денежном выражении)	0,4	0,05	0,02	0,25
Итоговая оценка		1,00	1,9345	5

Анализ полученных данных показал, что ни один из критериев не получил даже 1 балла из 5 максимально возможных, что подтверждено результатами проведенного аудита эффективности реализации ФЦП «Развитие индустрии детского питания».

Наиболее узким местом в реализации ФЦП «Развитие индустрии детского питания» является управление и мониторинг программы. При максимальной оценке этого

направления в 5 баллов ему дано только 0,272, или 5,4% возможного. Наименьшее количество баллов по этому направлению дано критерию «Доступность информации для общественности о программе и ходе ее реализации».

Более детальную характеристику дают балльные оценки отдельных индикаторов. Так, нулевая оценка выставлена по индикаторам, свидетельствующим об отсутствии независимой регулярной оценки дублирования программой аналогичных бюджетных программ; плана выполнения мероприятий программы, критериев досрочного прекращения и продолжения программы; правил закупок; информации о достигнутых и не достигнутых (к отчетной дате) результатах реализации ФЦП «Развитие индустрии детского питания» в открытых источниках. Эти оценки в полной мере соответствуют действительному положению дел.

Все это дает основание считать Методику интегральной пятибалльной оценки реализации программ на основании критериев и индикаторов приемлемой в практике контрольной работы.

Выводы

1. По пилотному проекту по устойчивому лесопользованию.

1.1. В нарушение постановления Правительства Российской Федерации №395 от 3 апреля 1996 года «Порядок работы с проектами, финансируемыми за счет займов МБРР» (пункт 10) при заключении Соглашения отсутствовало необходимое прединвестиционное обоснование.

1.2. За установленный Соглашением первоначальный срок реализации Проекта (2001-2005 годы) МПР России, как ведомством, ответственным за его реализацию, не были приняты необходимые меры, в результате чего не достигнуто большинство показателей мониторинга и оценки Проекта, установленных в соответствии с Соглашением и Дополнением.

1.3. Заем вступил в силу 30 марта 2001 года и должен быть реализован до 15 апреля 2005 года. Первоначальной датой закрытия Займа являлось 30 сентября 2005 года. Однако в соответствии с внесенными 21 июня 2005 года изменениями в Соглашение срок реализации Проекта был продлен на 2 года до 15 апреля 2017 года, датой закрытия Займа определено 30 сентября 2007 года. Увеличение срока реализации Проекта приведет к дополнительным расходам на выплату комиссии за резервирование в размере (расчетно) 100 тыс. долл. США, а также к дополнительным расходам по компоненту «С», связанным с реализацией Проекта.

1.4. Проведенный анализ фактически израсходованных средств Займа показал, что на момент проверки было использовано 26,3% от общей суммы Займа. Потери федерального бюджета в результате несвоевременного начала использования средств Займа, из-за выплат в пользу МБРР комиссии за резервирование, составили 109,6 тыс. долл. США.

1.5. До настоящего времени не разработан механизм передачи ФРП приобретенных в процессе выполнения проектов основных средств и другого имущества, однако доля расходов по их приобретению и эксплуатации ежегодно возрастает.

1.6. В нарушение статьи 37 Бюджетного кодекса Российской Федерации оценка объема использованных средств займа МБРР 4552-0-RU на финансирование Проекта, представленная в программах государственных внешних заимствований Российской Федерации в части целевых иностранных заимствований за период с 2002 по 2005 год, не соотносится и не учитывает фактические объемы использованных средств.

1.7. За период с июня 2003 года по декабрь 2005 года состав наблюдательного комитета по реализации пилотного проекта по устойчивому лесопользованию, созданного на основании совместного приказа Минпромнауки России и МПР России от 15 июля 2002 года №212/437, не обновлялся, тогда как в связи с проведением административной реформы часть ведомств, входящих в его состав, реорганизована, и представители этих ведомств не осуществляют своих полномочий, в результате чего решения принимались лишь половиной состава комитета.

1.8. Контроль за ходом реализации Проекта со стороны МПР России, как органа государственной власти, ответственного за его реализацию, главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, в нарушение статей 158, 160, 163 Бюджетного кодекса Российской Федерации в должной мере не обеспечен, в результате чего:

- отсутствует единый (комплексный) учет расходования средств в рамках реализации Проекта (учет расходования средств в разрезе отдельных компонентов Проекта ведется Некоммерческим фондом реструктуризации предприятий и развития финансовых институтов, Министерством финансов Российской Федерации и Министерством природных ресурсов Российской Федерации);

- ежегодно не в полном объеме использовались средства, выделенные на реализацию Проекта, как за счет средств Займа, так и из федерального бюджета, одновременно с этим в нарушение статей 516, 525, 526 Гражданского кодекса Российской Федерации не выполнялись обязательства по заключенным контрактам как в части своевременной поставки, так и в части своевременной оплаты за поставленную продукцию, вследствие чего имели место кредиторская и дебиторская задолженности;

- ФРП получено письменное разрешение Всемирного банка на осуществление расходов на оказание консультационных услуг предприятиям-заемщикам по составлению заявки на получение финансирования за счет компонента «С» в размере, не превышающем 100 тыс. долл. США. Однако ФРП были заключены договора на общую сумму 590 тыс. долл. США. ФРП в рамках вышеуказанных расходов произведена оплата в размере 209 тыс. долл. США, что является нецелевым использованием средств в рамках Проекта, так как ни Соглашением, ни сметой расходов данные расходы предусмотрены не были ни по компоненту «В», ни «С»;

- в нарушение статьи 38 Бюджетного кодекса Российской Федерации МПР России санкционировал при заключении контрактов и приемке выполненных работ и оказанных услуг, а Рослесхоз допустил при проведении платежных операций по указанным контрактам нецелевое использование средств федерального бюджета по главе 053, разделу 04 «Национальная экономика», подразделу 07 «Лесное хозяйство», целевой статье 0300000 «Международное сотрудничество», виду расходов 123 «Обеспечение мероприятий, предусмотренных соглашением с международными финансовыми организациями», предметной статье 290 «Прочие расходы»:

- в объеме 263 тыс. рублей - на оплату контракта с ГОУ «ВИПКЛХ» от 17 декабря 2004 года №SFPP/QCBS-4 об оказании методических услуг по подготовке и проведению семинара «Хозяйственное управление государственными лесами: опыт стран с рыночной экономикой, стран Восточной Европы и Балтии», заключенного через 1,5 года после проведения указанного семинара при отсутствии документов, подтверждающих факт оказания услуг на момент его проведения;

- в объеме 262,4 тыс. рублей - несанкционированное перемещение бюджетных средств на ЦС 0010000 «Руководство и управление в сфере установленных функций», ВР 006 «Территориальные органы», ПС 290 «Прочие расходы», которые были использованы на расходы по обучению сотрудников территориальных агентств лесного хозяйства вместо обучения пользованию оборудованием сотрудников Северо-Западного, Север-

ного, Восточно-Сибирского, Дальневосточного лесоустроительных предприятий, в рамках контракта от 17 декабря 2004 года №SFPP/IS-21, заключенного МПР России с ЗАО «Фирма Ракурс», о поставке программного обеспечения для обработки изображений для лесоустроительных предприятий в Хабаровский край, Красноярский край и г. Санкт-Петербург в рамках реализации Проекта;

- в нарушение статьи 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации МПР России, руководствуясь условиями МБРР, санкционировал, а Рослесхоз допустил неэффективное расходование средств федерального бюджета по разделу 04 «Национальная экономика», подразделу 07 «Лесное хозяйство», ЦС 0300000 «Международное сотрудничество», ВР 123 «Обеспечение мероприятий, предусмотренных соглашением с международными финансовыми организациями», предметной статье 290 «Прочие расходы» в объеме 1313 тыс. рублей, направленных на оплату проживания в гостинице, перелетов из г. Москвы, аренду офиса в г. Архангельске координаторов и преподавателей, на основании контракта от 17 декабря 2004 года №SFPP/QCBS-9, заключенного с негосударственным образовательным учреждением дополнительного профессионального образования «Институт информационных технологий «АйТи», об оказании услуг по обучению базовым компьютерным навыкам 638 работников территориальных органов лесного хозяйства, лесхозов и авиабаз в Красноярском крае, Хабаровском крае, Архангельской области по программе обучения «Microsoft Windows 2000», при наличии в указанных регионах государственных высших образовательных учебных заведений, а также филиалов ГОУ «ВИПКЛХ»;

- в декабре 2003 года по контракту от 15 сентября 2003 года №SFPP/ICB-13, заключенному с консорциумом фирм ООО «Радиома оборудование связи и радиокommunikаций», «Фронтинтер Трейдинг Ко. Лтд» (Япония) и «Барретт Коммуникейшнс Птю Лтд» (Австралия), о поставке радиокommunikационного оборудования в Хабаровский край, Красноярский край и г. Санкт-Петербург МПР России произведено финансирование таможенных платежей за счет средств федерального бюджета по разделу 04 «Национальная экономика», подразделу 07 «Лесное хозяйство», ЦС 0300000 «Международное сотрудничество», ВР 123 «Обеспечение мероприятий, предусмотренных соглашением с международными финансовыми организациями», ПС 290 «Прочие расходы» в объеме, превышающем объем платежей, подлежащих оплате, и не произведен возврат остатка платежей в размере 2608,3 тыс. рублей в порядке, установленном статьей 330 Таможенного кодекса Российской Федерации (срок возврата до 24 декабря 2006 года).

1.9. Заверенных копий или официальных переводов Соглашения и Дополнения на русском языке в нарушение статьи 28 Федерального закона от 15 июля 1995 года №101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» в органах государственной власти, ответственных за реализацию Проекта (МПР России и Рослесхоз), не имеется.

1.10. Механизм передачи ФРП приобретенных в процессе выполнения проектов основных средств и другого имущества не разработан, при этом доля расходов по их приобретению и эксплуатации ежегодно возрастает.

1.11. Согласно оценке реализации Проекта, выполненной на основании методики проведения аудита эффективности проектов, финансируемых за счет средств займов (кредитов) международных финансовых организаций, привлеченных под гарантии Российской Федерации, и федеральных целевых программ степень достижения конечных результатов Проекта составляет 40-60% от запланированных на текущую дату, что в условиях ограниченного времени, оставшегося до окончания Проекта, снижает возможность своевременного выполнения намеченных в рамках Проекта целей.

1.12. В ходе проведения проверки разработана и апробирована методика проведения аудита эффективности проектов, финансируемых за счет средств займов (кредитов)

международных финансовых организаций, привлеченных под гарантии Российской Федерации, и федеральных целевых программ, которая позволила выявить следующие недостатки Проекта:

- отсутствие четкого распределения полномочий между государственными ведомствами, курирующими Проект. Так, несмотря на высокий уровень финансового и организационного управления Проектом со стороны ФРП, отсутствие четкого распределения обязанностей по реализации компонентов между МПР России, Рослесхозом и Минфином России привели к серьезной задержке в реализации компонентов, что также явилось косвенной причиной для продления сроков реализации Займа;

- степень достижения конечных результатов Проекта составляет 40-60% от запланированных на текущую дату, что в условиях ограниченного времени, оставшегося до окончания Проекта, снижает возможность своевременного выполнения намеченных в рамках Проекта целей;

- анализ причин показал, что несоблюдение сроков достижения поставленных промежуточных значений в рамках установленных целей Проекта и, как следствие, дополнительные и в ряде случаев неэффективные расходы федерального бюджета свидетельствуют о снижении изначально ожидаемых в рамках Проекта показателей экономической и бюджетной эффективности.

2. По ФЦП «Развитие индустрии детского питания».

2.1. Государственная программа развития индустрии детского питания в РСФСР на 1991-1995 годы, утвержденная постановлением Совета Министров РСФСР от 31 января 1991 года №70, предусматривающая решение ряда задач и выполнение конкретных установленных заданий для реализации поставленной в ней цели - обеспечение биологической потребности детей раннего возраста в специальных и лечебных продуктах детского питания по установленным нормам, была не выполнена. В дальнейшем срок ее реализации трижды пролонгировался, в том числе на 1996-1997 годы, на 1998-2000 годы и на 2001 год. Государственным заказчиком этой программы являлся Минсельхозпрод России.

2.2. На реализацию ФЦП «Развитие индустрии детского питания» за период ее действия (1991-2001 годы) предусматривалось направить средства федерального бюджета в размере 2704,35 млн. рублей в текущих ценах соответствующих лет и 2201,8 млн. инвалютных рублей для импорта технологического оборудования, запасных частей и тароупаковочных материалов для производства продуктов детского питания. Кроме того, предусматривалось привлечение валютных средств за счет иностранных кредитов в сумме 1514 млн. рублей (с учетом деноминации 1998 года).

За время действия ФЦП «Развитие индустрии детского питания» на ее финансирование выделено средств федерального бюджета в 2,1 раза меньше, чем намечалось, и на 16% меньше объемов, предусмотренных федеральным бюджетом. Источниками финансирования программных мероприятий за период с 1992 по 2005 год явились средства в действующих ценах федерального бюджета в размере 1438,9 млн. рублей, или 81,8% от общего объема, использованного на ФЦП «Развитие индустрии детского питания»; средства субъектов Российской Федерации и внебюджетные источники - 319,3 млн. рублей (18,2%) и займы правительств иностранных государств, банков и фирм - 490,57 млн. долл. США на основе контрактов на закупку импортного оборудования для производства детского питания.

2.3. В ФЦП «Развитие индустрии детского питания» при создании материально-технической базы производства продуктов детского питания - одной из основных задач по обеспечению выработки продуктов детского питания - было уделено внимание ис-

пользованию зарубежных технологий, оборудования, запасных частей, тароупаковочных материалов, а также частичной закупке продуктов детского питания и компонентов для его производства. За период с 1992 по 2002 год в соответствии с распоряжениями Правительства Российской Федерации привлечены инвестиционные кредиты зарубежных стран на закупку и поставку 27 комплектов технологического оборудования для производства продуктов детского питания в объеме 490,57 млн. долл. США. В общих объемах заимствований кредиты Великобритании составили 52,9%, Германии - 23,4%, Италии - 12,5%, Франции - 5,3%, Японии - 3,3%, Индии - 2,6 процента.

2.4. Отдельные решения Правительства Российской Федерации по привлечению кредитов правительств иностранных государств, банков и фирм издавались без достаточной проработки и обоснования. В результате заключение контрактов на основе таких решений затягивалось на многие годы и не выполнялось. В последующем, в них вносились изменения об исключении одних объектов, для которых планировалась закупка оборудования, и включении других, или объем заимствований уменьшался. Так, в 1992 году, в 1994 году и в 1999 году контракты не заключались, хотя распоряжениями Правительства Российской Федерации заимствования на этот период предусматривались. Определенный распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 июня 1992 года №999-р заказчик оборудования был изменен спустя 8 лет; по распоряжению Правительства Российской Федерации от 8 мая 1996 года №738-р - через 5 лет; по распоряжению Правительства Российской Федерации от 6 декабря 1999 года №2036-р - изменялся 2 раза с задержкой на 3 и 4 года после его принятия.

2.5. В ходе реализации ФЦП «Развитие индустрии детского питания», государственным заказчиком которой являлся Минсельхоз России, за счет связанных иностранных кредитов для 27 предприятий и цехов по производству продуктов детского питания закуплено и поставлено технологическое оборудование на сумму 490,57 млн. долл. США. На строительство 24 предприятий за 1993-2005 годы использовано 1062,23 млн. рублей (в текущих ценах соответствующих лет) средств федерального бюджета, или 84,7% всех средств, выделенных за это время на капитальные вложения для реализации ФЦП «Развитие индустрии детского питания». Несмотря на значительные капитальные вложения из федерального бюджета, 14 предприятий и цехов не были введены в эксплуатацию. В стадии строительства с 1993 года находятся 2 предприятия, с 1994 года - 4, с 1995 года - 1, с 1997 года - 4, с 1999 года - 2 и с 2003 года - 1.

Минсельхоз России не принял действенных мер для своевременного монтажа и ввода в эксплуатацию поступившего по иностранным связанным кредитам технологического оборудования для производства продуктов детского питания. В результате из 27 предприятий и цехов по производству продуктов детского питания, для которых было закуплено и поставлено технологическое оборудование на сумму 490,57 млн. долл. США, 14 предприятий не введены в эксплуатацию. Расходы федерального бюджета в сумме 755 млн. рублей на строительство этих объектов оказались неэффективными. Импортное оборудование стоимостью 290 млн. долл. США (8,2 млрд. рублей) не используется и приходит в негодность. Эти объекты не переданы Минсельхозом России ни Минимущество России, ни субъектам Российской Федерации, где они строились, и являются бесхозными.

Несмотря на то, что более 10 комплектов оборудования не используется, Минсельхозом России в 2003 году проведена новая закупка оборудования, которое также до настоящего времени не установлено и не используется.

2.6. Осуществление мер, намеченных ФЦП «Развитие индустрии детского питания», предусматривало обеспечение строительства и реконструкции около 100 цехов и

предприятий пищевой промышленности, а до 2000 года - более 150 предприятий против 35, имевшихся в начале 1991 года. Фактически с 1991 по 2005 год введено только 28 заводов и цехов по производству продуктов детского питания, в том числе 13 - на базе импортного технологического оборудования.

К 2000 году ФЦП «Развитие индустрии детского питания» предусматривалось обеспечить жидкими и пастообразными молочными продуктами детей раннего возраста в 52 промышленных городах России. Фактически в 2005 году такие продукты производились только в 26 регионах России, что не позволило обеспечить потребности более половины городов. Возможности по увеличению производства продуктов детского питания на уже созданных производственных мощностях также не используются в полной мере. В 2005 году в целом по стране производственные мощности по производству жидких и пастообразных молочных продуктов детского питания использованы на 54,1%, из-за чего более 350 тыс. детей недополучили необходимого питания, в том числе: сухих продуктов на злаковой основе - на 63,3%, или меньше возможного на 2,3 тыс. тонн, сухого молока (заменяющее материнское) и смесей для детей раннего возраста - на 65,3%, плодоовощных консервов - на 79%, мясных консервов - на 29%. Даже предприятия, оснащенные импортным технологическим оборудованием, не использовали его эффективно. Так, ОАО «Санкт-Петербургский молочный комбинат №1 «Петмол» использовало производственные мощности на 27,2%, АО «Зеленодольский молочный комбинат» (Республика Татарстан) - на 22,9%, ГУП «Цех детского питания» г. Хабаровска - на 13%, ОАО «Цех детского питания молочно-консервный комбината» г. Сибая (Республика Башкортостан), ОАО «Молочный комбинат «Пензенский» и ГУП «Брянский молочный завод детского питания» - не многим более 1 процента.

2.7. Одной из причин, не позволивших достичь намеченной цели по обеспечению биологической потребности детей раннего возраста в специальных лечебных продуктах детского питания, стало то, что задания ФЦП «Развитие индустрии детского питания» по поставкам сырья и производству детского питания и необходимых тароупаковочных материалов не стали государственным заказом. Не были выработаны и утверждены меры, обеспечивающие экономическую заинтересованность в их производстве и поставке, а также соответствующие покупательной способности молодых семей. При финансировании строительства и комплектования заводов и цехов по производству детского питания с самого начала реализации программы и до настоящего времени не решен вопрос о разграничении прав собственности на вводимые объекты и их оборудование, что снижает интерес регионов и частных фирм в их софинансировании, вводе в эксплуатацию и использовании.

2.8. В ходе выполнения ФЦП «Развитие индустрии детского питания» Минсельхоз России и его руководящие и должностные лица не обеспечили должный контроль исполнения программных мероприятий. В результате допущены нарушения, снизившие ее эффективность, а в ряде случаев приведшие к прямому ущербу государству. Так, приказом Минсельхозпрода России от 17 мая 1995 года №125 в целях организации строительства цеха детского питания на Луневской птицефабрике ОАО «Братцевское» Московской области и закупок по импорту технологического оборудования была создана рабочая группа во главе с заместителем начальника главного управления детского и специального питания Министерства А. Н. Степановым. Несмотря на это, цех не построен, а оборудование стоимостью 16,5 млн. долл. США похищено, и его поисками занимаются органы прокуратуры.

Два комплекта оборудования общей стоимостью около 40 млн. долл. США проданы за бесценок и не используются для производства детского питания. Еще 2 комплекта оборуду-

дования, ранее предназначенные для Курганской и Калининградской областей, почти 8 лет (с 1997 года) также не используются, так как до настоящего времени бесхозны.

2.9. Поручение заместителя Председателя Правительства Российской Федерации (протокол от 2 октября 2002 года №АГ-П1-39пр) в части проведения инвентаризации и определения стоимости имущественного комплекса, в том числе технологического оборудования для производства детского питания, на строительство и приобретение которого выделялись средства федерального бюджета в рамках реализации ФЦП «Развитие индустрии детского питания», Минсельхозом России не выполнено. В то же время из средств федерального бюджета, затраченных на строительство предприятий и цехов по производству продуктов детского питания, 756,4 млн. рублей, или 61% от их общего объема, по состоянию на 1 января 2006 года находятся в незавершенном строительстве (без учета стоимости оборудования). С 1992 года приостановлено строительство 54 объектов, или более 70% от начатых, на которые было затрачено 106,7 млн. рублей в ценах 1991 года (32,5% всех выделенных средств), или более 3,6 млрд. рублей в ценах 2005 года.

2.10. В ходе проведения контрольного мероприятия в Минсельхозе России и Республике Марий Эл реализация ФЦП «Развитие индустрии детского питания» была оценена на основе Методики интегральной бальной оценки проектов и программ, финансируемых за счет средств федерального бюджета и займов международных финансовых организаций. Полученные данные позволили дать более глубокую, всестороннюю и объективную оценку реализации программы, выявить и четко сформулировать причины, сдерживающие ее выполнение. Эти оценки в полной мере соответствуют действительному положению дел. Все это дает основание считать методику интегральной пятибальной оценки реализации программ на основании критериев и индикаторов достаточно надежной и приемлемой в практике контрольной работы.

Рекомендации

1. По пилотному проекту по устойчивому лесопользованию.

Федеральному агентству лесного хозяйства в ходе реализации Проекта обеспечить безусловное соблюдение принципа эффективного и целевого расходования средств бюджета Российской Федерации, а также обеспечить возврат остатка таможенных платежей в размере 2608,3 тыс. рублей в соответствии с порядком, установленным статьей 330 Таможенного кодекса Российской Федерации.

Министерству финансов Российской Федерации при формировании проекта бюджета на 2007 год в части программы государственных внешних заимствований Российской Федерации (целевых иностранных заимствований) обеспечить оценку объема использованных средств займа МБРР 4552-0-RU на финансирование Проекта за истекший период, с учетом фактического объема использованных средств, а также произвести блокировку расходов в соответствии с требованиями статьи 231 Бюджетного кодекса Российской Федерации по главе 053, разделу 04 «Национальная экономика», подразделу 07 «Лесное хозяйство», целевой статье 0300000 «Международное сотрудничество», виду расходов 123 «Обеспечение мероприятий, предусмотренных соглашением с международными финансовыми организациями», предметной статье 290 «Прочие расходы» в объеме 525,4 тыс. рублей.

2. По ФЦП «Развитие индустрии детского питания».

Предложить Правительству Российской Федерации:

- рассмотреть вопрос о привлечении к ответственности руководящих должностных лиц, допустивших невыполнение мероприятий в рамках ФЦП «Развитие индустрии детского питания» и поручений Правительства Российской Федерации;

- дать соответствующее поручение Минсельхозу России, Минэкономразвития России и Росимуществу в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации выработать механизм обращения в федеральную собственность незавершенных строительством объектов и оборудования для последующей их реализации с целью дальнейшего эффективного использования;

- обеспечить со стороны соответствующих федеральных исполнительных органов государственной власти осуществление процесса обращения в федеральную собственность незавершенных строительством объектов и бесхозного оборудования в соответствии с выработанным механизмом с последующей их реализацией в целях эффективного их использования и сокращения потерь федерального бюджета.

Поручить Минсельхозу России:

- провести инвентаризацию и определить стоимость имущественного комплекса, в том числе незавершенного строительства и технологического оборудования для производства детского питания, на строительство и приобретение которого выделялись средства федерального бюджета в рамках реализации программы;

- на основании результатов инвентаризации решить вопрос о разграничении права собственности на объекты имущественного комплекса, в том числе технологического оборудования для производства детского питания;

- организовать с учетом нормативных документов работу по возврату незаконно присвоенного имущества, оборудования и недвижимого имущества, принадлежащих Российской Федерации;

- рассмотреть вопрос о привлечении к ответственности должностных лиц Министерства, в должностные обязанности которых входили функции организации контроля реализации программы.

Реакция проверенных организаций

1. Пилотный проект по устойчивому лесопользованию.

Рослесхоз не представил замечания при ознакомлении с актом проведения аудита эффективности программ социально-экономического развития Российской Федерации (займов международных финансовых организаций и федеральных целевых программ) в Федеральном агентстве лесного хозяйства от 20 февраля 2005 года.

МПР России выразил несогласие с отдельными тезисами, изложенными в акте проведения аудита эффективности программ социально-экономического развития Российской Федерации (займов международных финансовых организаций и федеральных целевых программ), в Министерстве природных ресурсов Российской Федерации от 20 февраля 2005 года и представил замечания письмом от 13 марта 2006 года №02-09-26/1819.

ФРП также выразил несогласие с оценкой действий ФРП в рамках контрактов на оказание консультационных услуг предприятиям-заемщикам по составлению заявок на получение финансирования за счет средств займа МБРР на финансирование пилотного проекта по устойчивому лесопользованию (компонент «В»), изложенной в акте проведения аудита эффективности программ социально-экономического развития Российской Федерации (займов международных финансовых организаций и федеральных целевых программ) в Некоммерческом фонде реструктуризации предприятий и развития финансовых институтов от 20 февраля 2005 года, и представил замечания письмом от 26 февраля 2006 года №06-02048.

Указанные выше замечания рассмотрены при подготовке отчета и частично учтены.

2. ФЦП «Развитие индустрии детского питания».

При ознакомлении с актом аудита эффективности программ социально-экономического развития Российской Федерации (займов международных финансовых организаций и федеральных целевых программ) от 3 марта 2006 года в части, касающейся использования средств, предусмотренных ФЦП «Развитие индустрии детского питания», а также с актом аудита эффективности использования средств при строительстве завода детского питания на плодоовощной и ягодной основе в г. Йошкар-Оле от 16 февраля 2006 года ни Минсельхоз России, ни государственное учреждение «Дирекция по строительству завода детского питания на плодоовощной и ягодной основе» (г. Йошкар-Ола, Республика Марий Эл) не представили свои замечания или возражения.

Заключение

1. По пилотному проекту по устойчивому лесопользованию.

Аудит эффективности использования средств займа МБРР 4552-0-RU на финансирование пилотного проекта по устойчивому лесопользованию показал, что Проект в достаточной степени не был обоснован: не были установлены конкретные значения показателей, выполнение которых необходимо обеспечить для достижения поставленных целей, не определен ожидаемый финансово-экономический эффект, а также механизм окупаемости и возврата израсходованных средств в бюджет Российской Федерации.

Проект не реализован в установленные сроки, льготный период Займа полностью не использован, не достигнуто большинство из поставленных целей.

2. По ФЦП «Развитие индустрии детского питания».

Аудит эффективности в части, касающейся использования средств, предусмотренных ФЦП «Развитие индустрии детского питания» по основным критериям, обозначенным в ней, показал.

Цель, поставленная в государственной программе развития индустрии детского питания - обеспечение биологической потребности детей раннего возраста в специальных лечебных продуктах детского питания, не достигнута. Программные мероприятия не выполнены по всем направлениям, а именно:

- не обеспечено развитие материально-технической базы (техническое перевооружение, реконструкция и строительство новых предприятий по производству продуктов детского питания);
- не создана сырьевая база для производства экологически чистой продукции;
- не создано производство тары и тароупаковочных материалов;
- не решены вопросы реализации продуктов детского питания, кадрового и научного обеспечения.

Вложенные за этот период средства федерального бюджета не дали отдачи. Продолжается падение производства важнейших продуктов детского питания и уровня обеспеченности ими детей. При реализации программных мероприятий по ФЦП «Развитие индустрии детского питания» не учитывались происходящие в России социально-экономические изменения и финансовая дестабилизация. Правительство Российской Федерации продолжало по инерции выделять бюджетные средства, не увязывая их с конечными результатами и экономической ситуацией в стране.

По основным видам продуктов детского питания задания, установленные по их выпуску, не выполнены. Объемы производства сухих продуктов детского питания на злаковой основе по сравнению с 1990 годом в 2005 году сократились более чем в 3 раза, сухих молочных смесей для детей раннего возраста - на 20%, мясных детских консервов - в 2,1 раза. Производство овощных консервов к концу реализации программы сократилось с 9,6 муб в 1990 году до 1,6 муб в 2001 году, или в 6 раз. При этом импорт продуктов детского питания ежегодно возрастает.

Предложения

По результатам аудита эффективности реализации программ социально-экономического развития Российской Федерации (займов международных финансовых организаций и федеральных целевых программ) направить:

1. Представления Председателю Правительства Российской Федерации М.Е. Фрадкову, Министру сельского хозяйства Российской Федерации А.В. Гордееву, Министру финансов Российской Федерации А.Л. Кудрину, Министру природных ресурсов Российской Федерации Ю.П. Трутневу.

2. Информационное письмо Президенту Российской Федерации В.В. Путину.

3. Отчет о результатах аудита в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

А.В. НАЗАРОВ

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В.С. КОСОУРОВ