

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 23 января 2004 года № 2 (372) “О результатах проверки использования средств, выделенных на реализацию федеральной целевой программы “Дети Севера” в рамках российско-канадской Программы проведения пилотного проекта “Переход от финансового аудита к аудиту эффективности расходования средств федерального бюджета”:

Утвердить ... отчет о результатах проверки.

Направить представления Счетной палаты Минфину России, Минэкономразвития России.

Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.

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

ОТЧЕТ

о результатах проверки использования средств, выделенных на реализацию федеральной целевой программы “Дети Севера”

Основание для проведения проверки: пункт 1.5.12.2.2 плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2003 год.

Цели проверки

Определение целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, выделенных на реализацию федеральной целевой программы “Дети Севера” (далее - Программа). Установление эффективности механизма управления и системы контроля за исполнением программных мероприятий. Определение социально-экономического эффекта использования бюджетных средств на реализацию мероприятий “Оснащение диагностическим медицинским оборудованием, аппаратурой телемедицинских центров” и “Обеспечение детских медицинских и образовательных учреждений системами очистки и обеззараживания питьевой воды”.

Объекты проверки

Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации, субъекты Российской Федерации (исполнители программных мероприятий) - Республика Карелия, Хабаровский край, Мурманская и Читинская области.

Проверяемый период: 2001-2002 годы.

О Программе

Программа утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2000 года № 625 “О федеральных целевых программах по улучшению положения детей в Российской Федерации на 2001-2002 годы”.

Государственный заказчик Программы в 2001 году - Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации, в 2002 году - Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации (пункт 2 постановления Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2002 года № 104 “О внесении изменений в постановления Правительства Российской Федерации по вопросам реализации федеральных целевых программ”).

Цели Программы - обеспечение нормального развития детей в условиях Севера, предупреждение заболеваний, содействие в получении детьми отдаленных поселений медицинских консультаций и оперативной диагностической помощи, обеспечение условий обучения и воспитания, учитывающих особенности расселения, национальные традиции коренных малочисленных народов Севера, содействие развитию творческих способностей детей, детской и юношеской физической культуры и спорта, формирование

навыков здорового образа жизни, обеспечение ввода в действие объектов здравоохранения, образования, культуры и спорта для детей. Объектом Программы являются дети, проживающие в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях и находящиеся в особо трудных условиях жизнеобеспечения. Их численность составляет в настоящее время около 3 млн. человек, в том числе почти 60 тыс. человек из числа коренных малочисленных народов Севера. Для детей, проживающих на Севере, характерен общий высокий уровень заболеваемости - в 2,5 раза больше, чем в других районах страны, причем заболеваемость в сельской местности в несколько раз выше, чем в городах. Под влиянием неблагоприятных климатоэкологических факторов Севера у каждого третьего ребенка происходит отставание возрастного развития иммунной системы на 2-5 лет. Кроме того, особенностью Севера является наличие на значительной части территорий очагов природных инфекций. Это требует постоянного внимания и контроля за санитарно-эпидемиологическими условиями проживания и дополнительных мер по профилактике заболеваний и оздоровлению населения.

Специфика проблем детства на Севере связана также с особенностями сложившейся системы расселения. Более 70 % населения проживают в труднодоступных, отдаленных друг от друга сельских поселениях, до 35 % населения ведут кочевой образ жизни. Многообразие типов расселения, стиля и образа жизни требует дифференцированного подхода к формам и методам осуществления государственной поддержки детей северных регионов.

Обеспечение детям возможности нормального развития в климатических условиях северных районов с учетом специфики расселения является проблемой федерального уровня. Ее решение требует межотраслевой и межрегиональной координации действий по улучшению положения детей, что обуславливает необходимость разработки и осуществления федеральной целевой программы.

Среди детей коренных малочисленных народов Севера самые высокие в России показатели детской смертности - в 1,7 раза выше среднероссийских. Данные Госкомстата России по наиболее неблагополучным регионам приведены в таблице:

Субъект Федерации	Рождаемость на 1000 человек			Смертность в возрасте до 1 года на 1000 родившихся живыми		
	2001 г.	2002 г.	2002 г. в % к 2001 г.	2001 г.	2002 г.	2002 г. в % к 2001 г.
Российская Федерация	9,1	9,8	107,7	14,6	13,3	91,1
Республика Алтай	14,7	15,7	106,8	19,9	22,4	112,6
Республика Бурятия	11,4	12,6	110,5	18,8	16,5	87,8
Республика Тыва	16,1	18,0	111,8	28,0	28,5	101,8
Таймырский АО	13,0	13,8	106,2	24,3	21,9	90,1
Эвенкийский АО	15,2	14,3	94,1	22,4	31,0	138,4
Ненецкий АО	13,1	13,1	100,0	20,1	18,4	91,5
Корякский АО	11,3	11,5	101,8	16,9	34,9	206,5
Коми-Пермяцкий АО	12,5	11,4	91,2	20,4	25,6	125,5
Чукотский АО	9,8	9,7	99,0	42,1	31,5	74,8

Результаты проверки

1. Проверка целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, выделенных на реализацию Программы

Для определения целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, выделенных на реализацию Программы, проверялось соответствие деятельности исполнителей действующей нормативной базе, регулирующей использование средств федерального бюджета.

На реализацию Программы были предусмотрены средства в сумме 434950,0 тыс. рублей, из них средства федерального бюджета - 256300,0 тыс. рублей и средства бюджетов

субъектов Российской Федерации - 178650,0 тыс. рублей. Федеральными законами о федеральном бюджете на 2001 и 2002 годы на реализацию Программы были предусмотрены средства в сумме 196300,0 тыс. рублей, фактически были выделены средства в сумме 184660,7 тыс. рублей, освоено 163190,7 тыс. рублей, или 83,1 % средств, предусмотренных федеральными законами, и 63,7 % средств, предусмотренных Программой.

На капитальные вложения было израсходовано 70556,0 тыс. рублей при предусмотренных Программой 135000,0 тыс. рублей, или 52,3%, и на прочие текущие расходы - 92634,7 тыс. рублей при предусмотренных 121300,0 тыс. рублей, или 76,4%. Кроме этого, на погашение кредиторской задолженности прошлых лет (1998-2000 годы) федеральными законами о федеральном бюджете на 2001 и 2002 годы были утверждены средства в сумме, соответственно, 23858,8 и 2583,7 тыс. рублей (всего 26442,5 тыс. рублей), фактически израсходовано 21773,8 тыс. рублей, или 82,3 % предусмотренных федеральными законами.

Остатки неиспользованных средств, перечисленных в федеральный бюджет, составили 21470,0 тыс. рублей, в том числе за 2001 год - 10237,4 тыс. рублей, за 2002 год - 11232,6 тыс. рублей.

Во исполнение статьи 121 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2002 год" распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2002 года № 207-р был утвержден перечень строек и объектов в 6 субъектах Российской Федерации общей стоимостью 23750,0 тыс. рублей.

В нарушение статьи 121 Федерального закона Российской Федерации "О федеральном бюджете на 2002 год", постановлений Правительства Российской Федерации от 28 февраля 2002 года № 137 и от 11 октября 2002 года № 714 стройки и объекты Программы были профинансированы согласно распределению, утвержденному заместителем Министра экономического развития и торговли Российской Федерации, на сумму 18750,0 тыс. рублей.

Для выполнения мероприятий Программы за счет государственных инвестиций, выделяемых из федерального бюджета в 2002 году, между Минэкономразвития России и субъектами Российской Федерации было заключено 16 государственных договоров (контрактов) с перечнем строек и объектов на сумму 42500,0 тыс. рублей.

В 2002 году из федерального бюджета на погашение кредиторской задолженности было выделено 2583,7 тыс. рублей. Из указанной суммы Минэкономразвития России было перечислено 1400,0 тыс. рублей Эвенкийскому автономному округу на погашение задолженности по строительству школы-интерната в п. Тура. Оставшиеся средства в сумме 1183,7 тыс. рублей не были подтверждены субъектами Российской Федерации и Минфином России не были перечислены на счет Минэкономразвития России.

Минфином России мероприятия Программы по статье "Прочие текущие расходы" профинансированы в сумме 30095,9 тыс. рублей, или 60,2 % уточненной сводной бюджетной росписи на 2002 год. Кассовые расходы составили 18863,3 тыс. рублей.

Оставшиеся средства в сумме 11232,6 тыс. рублей были возвращены в федеральный бюджет, так как Минэкономразвития России как государственным заказчиком не были выполнены условия реализации Программы.

В 2002 году Минэкономразвития России в нарушение Федерального закона от 6 мая 1999 года № 97-ФЗ "О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд" и статьи 71 Бюджетного кодекса Российской Федерации на основании писем заместителя Министра экономического развития и торговли Российской Федерации без проведения торгов (конкурсов) заключило 13 государственных контрактов с юридическими лицами на сумму 23178,5 тыс. рублей на выполнение программных мероприятий по статье "Прочие текущие расходы". Фактически

исполнителям незаконно были перечислены средства федерального бюджета в сумме 18863,3 тыс. рублей, или 81,4 % суммы заключенных государственных контрактов.

Проверками, проведенными в Республике Карелия и Республике Коми, Красноярском и Хабаровском краях, Мурманской и Читинской областях, по представленным отчетам (форма 1-БЗ) в Минэкономразвития России, было установлено, что на выполнение программных мероприятий из бюджетов субъектов Российской Федерации денежные средства не выделялись. За период реализации Программы за счет бюджетных средств по статье “Прочие текущие расходы” было предусмотрено выполнение 36 мероприятий, фактически выполнено 25 мероприятий, или 69,4 процента.

По разделу “Оздоровление детей и профилактика заболеваний” было предусмотрено 8 мероприятий на сумму 41600,0 тыс. рублей, фактически выполнено 5 мероприятий на сумму 37122,3 тыс. рублей. Выполнение по данному разделу составило 89,2 процента.

По разделу “Образование и воспитание” было предусмотрено 9 мероприятий на сумму 46500,0 тыс. рублей, фактически выполнено 7 мероприятий на сумму 29169,7 тыс. рублей. Выполнение по данному разделу составило 62,7 процента.

По разделу “Развитие культуры” было предусмотрено 9 мероприятий на сумму 20500,0 тыс. рублей, фактически выполнено 5 мероприятий на сумму 19219,0 тыс. рублей. Выполнение по данному разделу составило 93,7 %. По данному разделу было произведено финансирование мероприятий на сумму 5360,6 тыс. рублей сверх бюджетных назначений, в том числе на проведение Всероссийского фестиваля детского художественного творчества “Вслед за солнцем” - 3898,8 тыс. рублей и на мастер-классы - 1461,8 тыс. рублей.

По разделу “Физкультурно-спортивные мероприятия” было предусмотрено 5 мероприятий на сумму 10700,0 тыс. рублей, фактическое финансирование осуществлено в размере 6943,4 тыс. рублей, или на 64,9 процента.

По разделу “Информационно-методическое обеспечение решения проблем детей и организации выполнения Программы” было предусмотрено 5 мероприятий на сумму 2000,0 тыс. рублей, фактически выполнено 2 мероприятия на сумму 858,7 тыс. рублей. Выполнение по данному разделу составило 42,9 процента.

По разделу “Строительство и реконструкция важнейших объектов социальной сферы для детей” Программой за период реализации на строительство важнейших детских социальных объектов в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях из федерального бюджета было предусмотрено направить денежные средства в сумме 135000,0 тыс. рублей, фактически перечислено 70556,0 тыс. рублей в бюджеты 18 субъектов Российской Федерации, в том числе 9 субъектов Российской Федерации, в которых региональные программы и программные мероприятия отсутствовали. При большом объеме незавершенного строительства (есть объекты, строящиеся с 1991 года, которые потеряли за период стройки свою значимость) каждый год в государственные договоры (контракты) включались новые объекты.

При проверке эффективности механизма управления и системы контроля за исполнением программных мероприятий были использованы следующие критерии:

- наличие организационно-распорядительной документации, необходимой для реализации Программы;
- распределение между исполнителями Программы обязанностей и ответственности за выполнение программных мероприятий;
- наличие механизмов управления и осуществления контроля за реализацией программных мероприятий;
- выполнение установленных требований по проведению конкурсов на поставку продукции, выполнение работ, оказание услуг для реализации Программы;

- наличие отчетной документации по проведению конкурсов и выполнению программных мероприятий в соответствии с установленными сроками и формами отчетности.

2. Наличие организационно-распорядительной документации, необходимой для реализации Программы

Счетной палатой Российской Федерации 17 декабря 2002 года были направлены письма в Минэкономразвития России, Минздрав России, Минобразования России, Минкультуры России, Минтруд России, Российскую академию образования, Российскую академию медицинских наук, Центральный совет физкультурно-спортивного общества профсоюзов “Россия” с просьбой о предоставлении перечня имеющихся ведомственных критериев и стандартов, используемых при подготовке сводных отчетов о реализации программных мероприятий, включающих данные о финансировании, анализе эффективного использования бюджетных средств, направленных на программные мероприятия министерствами, научными учреждениями и обществами как основным разработчиками и исполнителями Программы. К сожалению, эта работа в перечисленных организациях не проводилась, а их участие в Программе носило формальный характер.

Ответ был получен только из Минэкономразвития России с рекомендуемой схемой доклада о ходе реализации федеральных целевых программ и эффективности использования финансовых средств за 2002 год. Рекомендуемая схема доклада является организационно-распорядительным документом, определяющим порядок отчетности по реализации Программы, однако в нем отсутствуют:

- критерии выбора системы мероприятий применительно к определенному региону, порядок выбора исходных и конечных величин, определяющих социальную значимость мероприятия;

- критерии распределения финансовых средств по субъектам и мероприятиям, порядок выбора приоритетных направлений финансовых затрат;

- критерии выбора места и сроков реализации мероприятий;

- критерии достижения мероприятиями поставленных целей;

- сроки и формы отчетности по выполнению мероприятий;

- ответственные структуры и сроки подготовки и проведения конкурсов на поставку продукции, выполнение работ, предоставление услуг для реализации Программы.

Отчет Минэкономразвития России, представленный при проведении проверки, не отвечает требованиям рекомендуемой схемы в части адресности и результативности мероприятий Программы, их влияния на решение социальных проблем, используемых показателей и методов оценки эффективности программных мероприятий, степени соответствия достигнутых результатов поставленным целям.

В рамках Программы региональные программы были приняты в 8 субъектах (29,6 %), соответствующие мероприятия были разработаны в 3 субъектах (11,1 %), не разработаны программы и программные мероприятия в 16 субъектах (59,3 процента).

За период реализации Программы за счет средств федерального бюджета по статье “Прочие текущие расходы” было предусмотрено 36 программных мероприятий, фактически выполнено 25 мероприятий.

Внутренняя система организационно-распорядительной документации, определяющей формы участия каждого из разработчиков и исполнителей Программы, отсутствует. Не определены критерии, по которым должен производиться отбор получателей средств федерального бюджета в виде материально-технических средств или финансовых дотаций. Не определены структуры, ответственные за этот отбор, не определены и структуры, представляющие интересы конечного пользователя при определении потребительских характеристик приобретаемого по конкурсу оборудования (работ, услуг).

В Программе не были указаны количественные показатели, на улучшение которых были направлены программные мероприятия.

3. Распределение между исполнителями Программы обязанностей и ответственности за выполнение программных мероприятий

Разработка Программы велась практически без участия органов власти субъектов Российской Федерации. Программа была предложена им на согласование в готовом виде, включая предлагаемые объемы финансирования из бюджетов субъектов Российской Федерации. Госзаказчиком письмами было предложено органам власти регионов представить заявки на материально-техническое обеспечение программных мероприятий. В качестве стороны - участника конкурсного отбора поставщиков оборудования органы власти субъектов Российской Федерации не привлекались, но привлекались при заключении контракта с поставщиком, выбранным госзаказчиком по конкурсу или без конкурса. В их обязанности по контракту входили оплата доставки оборудования до административного центра региона и доставка оборудования до места установки. Оплата услуг по его пуско-наладке и обучению персонала пользователя в контракте не указывалась. Государственный заказчик Программы государственным контрактом делегировал администрации субъекта Российской Федерации свою обязанность обеспечить целевое использование поставляемых средств, не делегируя при этом обязанность обеспечения их эффективного использования, а значит, оставил ее за собой. В то же время разделом “Оценка эффективности реализации Программы” государственный заказчик не ориентирует получателей материально-технических средств, поставляемых в рамках реализации Программы, на получение социального эффекта в улучшении конкретных показателей.

Проверка показала, что и управленческие структуры субъектов Российской Федерации, реализующие мероприятия Программы, не ориентированы на достижение социального эффекта.

Кроме того, на планировании всей деятельности по реализации мероприятий Программы отрицательно сказались структурные перемены в федеральных органах власти. В связи с назначением нового государственного заказчика Программы она оказалась в ситуации, когда старые структуры управления уже перестали функционировать, а новые еще не начали. В результате не были проведены конкурсы на поставку продукции, выполнение работ, оказание услуг и поэтому частично программные мероприятия не были выполнены. Передача необходимой организационно-распорядительной и учетно-отчетной документации в регионах не осуществлялась.

На этапе реализации Программы ее разработчики, в функции которых входит отбор заявок, поступивших из регионов, и оказание регионам организационно-методической помощи, ограничились ролью соисполнителей.

Таким образом, государственным заказчиком (Минэкономразвития России) не было организовано распределение между исполнителями Программы обязанностей и ответственности за эффективное выполнение программных мероприятий.

4. Эффект реализации программных мероприятий

Основной целью Программы являлось снижение детской смертности и заболеваемости, то есть достижение качественного социального эффекта. Количественные характеристики, а именно фактические показатели детской заболеваемости и смертности на начало периода действия и планируемые показатели на конец периода действия Программы, заданы не были.

Эффект реализации программных мероприятий следует рассматривать как процент удовлетворения потребности получателей некоторого оборудования в этом оборудовании и как локальный эффект от применения единицы такого оборудования. Локальный эф-

факт зависит от выбора места установки оборудования. Так, внедрение системы озоновой очистки воды “Аква-Мама” в Центральной районной больнице г. Сортавала, Республика Карелия, социального эффекта дать не может, поскольку актом от 31 июля 2002 года отбора проб воды из водопроводного крана в этой больнице, выполненных Государственным центром санитарно-эпидемиологического надзора г. Сортавала, установлено ее соответствие санитарно-эпидемиологическим нормативам “Питьевая вода. Гигиенические требования к качеству воды централизованных систем водоснабжения. Контроль качества СП 2.1.4.1074-01”. Поставленные школам-интернатам городов Кола и Никель и профессионально-техническому училищу № 1 г. Мончегорска Мурманской области на сумму 166,0 тыс. рублей, средним школам и школе-интернату Читинской области на сумму 222,0 тыс. рублей системы “Аква-Мама” не были установлены.

Указанные факты говорят об отсутствии контроля со стороны государственного заказчика за действиями исполнителей, начиная с заявочной кампании. Не принимались во внимание и потребности, как отдельного субъекта Российской Федерации, так и Крайнего Севера в целом в материально-технических и иных средствах. Так, заявка на противогельминтные препараты для лечения 6000 детей Республики Карелия, заболеваемость гельминтозом в которой в 2 раза выше, чем в целом по России, удовлетворена не была.

При численности детей, проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, около 3 млн. человек из федерального бюджета на реализацию программных мероприятий было запланировано в расчете на одного ребенка от 8 копеек до 1 рубля 24 копеек в год. Финансирование выполненных мероприятий в расчете на одного ребенка в год составило: на оздоровление и профилактику - 1,24 рубля, образование и воспитание - 0,7 рубля, развитие культуры - 0,68 рубля, физкультуру и спорт - 0,36 рубля, на методическое обеспечение - 0,08 рубля.

По разделу “Строительство и реконструкция важнейших объектов социальной сферы для детей” финансирование мероприятий в расчете на одного ребенка составляет 11 рублей 79 копеек в год.

В условиях скудного финансирования отбор приоритетных направлений вложения средств должен был быть особенно тщательным. Распределение средств мелкими суммами между 27 субъектами по 37 мероприятиям, или по 999 направлениям, говорит о непродуманности Программы на этапе разработки, неиспользовании разработчиками в качестве исходной информации статистических данных и критериев эффективности. При наличии действенной системы управления и контроля за реализацией Программы некоторые промахи разработки можно было бы скорректировать. Например, мероприятие “Проведение региональных совещаний и итоговой научно-практической конференции по проблемам реализации Программы”, ожидаемый результат которого - “Совершенствование взаимодействия исполнителей Программы и корректировка управленческих решений” - превратился в отчете Минэкономразвития России в “Повышение уровня квалификации врачей северных территорий на основе внедрения телемедицинских технологий”. Важнейшее управленческое мероприятие было выхолощено, что фактически свидетельствует о крайне низком качестве управления и контроля за реализацией Программы.

Об отсутствии должного уровня управления и контроля за реализацией Программы говорит и большое количество различных финансовых нарушений. Так, несмотря на то, что в Перечень строек и объектов для федеральных государственных нужд на 2002 год, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2002 года № 207-р, завершение строительства школы в п. Подтесово Красноярского края включено не было, Минэкономразвития России в нарушение установленного порядка заключило с администрацией Красноярского края государственный контракт от 15 октября 2002 года № 61-9-02/2 на сумму 2000,0 тыс. рублей за счет ассигнований федерального

бюджета в рамках Программы. При проведении в г. Мурманске зонального фестиваля “Вслед за солнцем” не предусмотренные сметой расходов средства в сумме 207,8 тыс. рублей были использованы на оформление ледового дворца спорта, ресторана, сцены. Кроме того, денежные средства в сумме 3874,0 тыс. рублей, предусмотренные на погашение кредиторской задолженности по строительству школы в г. Полярный, были перечислены в доход бюджета ЗАТО Полярный. О низком уровне организации выполнения мероприятий Программы свидетельствует то, что были получены, но не работают из-за отсутствия подготовленного помещения и необученности медперсонала в центральной районной больнице с. Верх-Усугли Тунгоченского района Читинской области установка аппаратно-программного комплекса “Диа-Морф-Сито” стоимостью 450,0 тыс. рублей, компьютерный электроэнцефалограф “Нейроскоп 416-424” стоимостью 109,0 тыс. рублей, осциллометрический анализатор стоимостью 58,0 тыс. рублей, анализатор скорости кровотока “Ангиодин” и компьютерный 12-канальный электрокардиограф “KARDI” общей стоимостью 172,0 тыс. рублей. Данные примеры показывают, что средства федерального бюджета были использованы неэффективно на сумму 789,0 тыс. рублей.

В ходе проведенной проверки было установлено, что цели Программы в Читинской области не достигнуты. Государственным заказчиком Программы не осуществлялся контроль за финансированием программных мероприятий. Отчеты регионов об использовании средств из бюджетов субъектов Российской Федерации Министерством не анализировались. Предусмотренные на финансирование программных мероприятий средства в сумме 178650,0 тыс. рублей в бюджетах регионов не были предусмотрены.

Таким образом, наличия действенных механизмов управления и осуществления контроля за реализацией программных мероприятий проверкой не выявлено.

5. Выполнение установленных требований по проведению конкурсов на поставку продукции, выполнение работ, оказание услуг для реализации Программы

В 2001 году Минфедерации России конкурсы на закупку материально-технических ресурсов для учреждений, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, проводились без участия представителей этих учреждений. В 2002 году в нарушение Федерального закона от 6 мая 1999 года № 97-ФЗ “О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд” и статьи 71 Бюджетного кодекса Российской Федерации Минэкономразвития России на основании писем заместителя Министра экономического развития и торговли Российской Федерации были заключены без проведения торгов (конкурсов) государственные контракты с исполнителями на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг. В связи с не проведением конкурсов программные мероприятия на сумму 21470,0 тыс. рублей не были выполнены.

6. Наличие отчетной документации по проведению конкурсов и выполнению программных мероприятий в соответствии с установленными сроками и формами отчетности

При проведении конкурсов в 2001 году государственный заказчик взаимодействовал с исполнителями, привлекавшимися ранее, но не были привлечены к конкурсу изготовители оборудования, работающего на иных технических принципах.

В нарушение инструкции о годовой, квартальной и месячной бухгалтерской отчетности и заключенных государственных договоров (контрактов) субъектами Российской Федерации нерегулярно и несвоевременно представлялись в Минэкономразвития России справки об остатках средств, полученных из федерального бюджета, ежемесячные отчеты по форме С-2 “Сведения о ходе строительства важнейших объектов”, ежеквар-

тальные формы 1-БЗ “Сведения об использовании средств из бюджетных и внебюджетных источников на выполнение федеральных целевых программ”. Исполнителями основных мероприятий Программы не был осуществлен контроль за поставками товаров и оборудования, выполнением работ, оказанием услуг в рамках Программы. Отсутствовали акты сверки о выполненных мероприятиях Программы, отсутствовал учет поступивших товаров и оборудования.

Таким образом, отчетная документация по проведению конкурсов и выполнению программных мероприятий в соответствии с установленными сроками и формами отчетности характеризуется неполнотой и нерегулярностью представления.

7. Проверка социально-экономической эффективности использования бюджетных средств на реализацию мероприятий “Оснащение диагностическим медицинским оборудованием, аппаратурой телемедицинских центров” и “Обеспечение детских медицинских и образовательных учреждений системами очистки и обеззараживания питьевой воды” раздела Программы “Оздоровление и профилактика заболеваний”

При проверке использовались следующие критерии:

- по мероприятию “Оснащение диагностическим медицинским оборудованием, аппаратурой телемедицинских центров” - относительное снижение затрат на лечение (профилактику) заболеваний детей;

- по мероприятию “Обеспечение детских медицинских и образовательных учреждений системами очистки и обеззараживания питьевой воды” - обоснованность выбора места установки системы озоновой очистки воды “Аква-Мама” в части соответствия условий применения системы очистки воды “Аква-Мама” ее техническим параметрам и необходимости дополнительной очистки питьевой воды с целью доведения ее качества до требуемых стандартов.

Снижение затрат на лечение (профилактику) заболеваний детей с помощью оснащения диагностическим оборудованием и аппаратурой телемедицинских центров

Одним из главных достоинств телемедицины является возможность приблизить высококвалифицированную и специализированную помощь специалистов ведущих медицинских центров к отдаленным районам и существенно сэкономить затраты пациентов. В условиях характерного для Севера дисперсного проживания населения затраты на ее создание и содержание почти в 4 раза ниже, чем при традиционных методах обслуживания пациентов, при которых только на транспортировку больных требуются значительные средства и время. Кроме того, очень важным дополнительным эффектом использования телемедицины является обучение врачей отдаленных районов в процессе регулярного консультирования.

Выбор государственным заказчиком комплекса “Диа-Морф-Сито” в качестве технических средств реализации мероприятия “Оснащение диагностическим медицинским оборудованием, аппаратурой телемедицинских центров” был предопределен тем, что сеть таких телемедицинских центров уже создана в течение 1998-2000 годов российской фирмой - ЗАО “ДиаМорф” - в рамках Программы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации в 1997 году, и функционирует, связав удаленные регионы Крайнего Севера с центральными клиниками Москвы и регионов. Это многоуровневая телемедицинская консультативно-диагностическая сеть, в которой консультативно-диагностические пункты устанавливаются в наиболее удаленных от центра больницах (в Архангельской, Мурманской, Томской областях, Хабаровском и Красноярском краях, республиках Карелия, Коми, Тува, Бурятия, Эвенкийском, Чукотском,

Ямало-Ненецком, Таймырском (Долгано-Ненецком), Коми-Пермяцком автономных округах и др.), а консультативный центр создается в краевой или областной больнице соответствующего региона и, в свою очередь, подключается к консультативным центрам федерального уровня (Московская медицинская академия им. И.М. Сеченова, Научно-методический Центр “Дети Севера” и другие центральные лечебные учреждения).

Клиенты консультативно-диагностической сети получили возможность напрямую обращаться в ведущие клиничко-диагностические учреждения Москвы, представляя на консультацию экспертам клиничко-лабораторные данные (выписки из истории болезни, результаты лабораторных исследований), данные функциональной диагностики, морфологические и другие клинически значимые изображения (цитологические и гистологические препараты, рентгенограммы, сонограммы, снимки и видеоизображения, полученные при эндоскопии, лапароскопии и т. д.). Данная консультативно-диагностическая сеть включает в себя три взаимодействующих компонента: станции территориальных медицинских учреждений, центральные станции экспертов регионального уровня и консультативно-диспетчерский пункт экспертов федерального уровня.

Поставляемый комплект оборудования для оснащения региональных территориальных станций обеспечивает эффективное преобразование клиничко-диагностических данных в информационные файлы, дает возможность их архивации и хранения, а также передачи этих файлов в консультативные центры. Клинические описания вводятся в специальную форму-бланк, обеспечивающую сбор дополнительной информации, без которой интерпретация морфологического материала была бы невозможна. Консультативно-диспетчерский пункт, расположенный между клиентами и экспертами федерального уровня, осуществляет переадресацию входящих запросов от клиентов к экспертам и ответов экспертов назад клиентам. В настоящее время он находится в распоряжении ЗАО “ДиаМорф”.

Возможности существующей сети позволяют в дальнейшем осуществлять консультативно-диагностическую помощь по предложенной схеме всем категориям населения в рамках как обязательного, так и добровольного медицинского страхования, а также использовать ее как основу для организации телеобучения и повышения квалификации врачей.

В 2002 году в Мурманской области продиагностировано 28 детей, в Республике Карелия - 21 ребенок, из них 7 детей были госпитализированы в федеральные клиники.

Подписание государственных контрактов на поставку оборудования осуществлялось без участия представителей субъектов Российской Федерации, по этой причине в ЦРБ с. Верх-Усугли Тунгоченского района Читинской области для установки аппаратно-программного комплекса “Диа-Морф-Сито” не было подготовлено помещение.

Проверкой установлено, что вложение бюджетных средств в телемедицину целесообразно и эффективно, поскольку с ее помощью существенно повышается качество медицинского обслуживания населения при значительном снижении его стоимости.

Соответствие условий применения системы очистки воды “Аква-Мама” ее техническим параметрам

В системе озоновой очистки воды “Аква-Мама” стоимостью 55,1 тыс. рублей в качестве сорбента применяется активированный уголь, поэтому при производительности системы до 600 литров в час ее ресурс не превышает 5000 куб. м в зависимости от качества воды на входе. После выработки ресурса система требует замены картриджа, то есть дополнительных средств и времени. Кроме того, установка системы производительностью 600 литров в час рациональна только в относительно крупных учреждениях. В небольших сельских школах, детских садах и больницах такая производительность не требуется, а значит, можно использовать менее производительные, но зато более дешевые системы.

Всего в 2001-2002 годах в рамках реализации Программы было поставлено 55 систем “Аква-Мама”, из них в поселковые детские сады - 3 системы, в поселковые и сельские дошкольные образовательные учреждения - 9, в поселковые и сельские школы и школы-интернаты - 28, в городские центральные районные больницы - 2, в поселковые центральные районные больницы - 3, в городские детские образовательные учреждения - 10 систем. Таким образом, 12 систем поставлены в города, где стандарты питьевой воды обязаны обеспечивать городские станции подготовки воды, 40 систем работают в небольших учреждениях не на полную мощность и 3 системы, установленные в поселковых центральных районных больницах (5,5 %), используются в соответствии с их техническими параметрами и практической целесообразностью.

Необходимость дополнительной очистки питьевой воды установками “Аква-Мама” с целью доведения ее качества до требуемого стандартом

Размещение систем очистки воды требует проведения определенных предварительных исследований. Если вода в предполагаемом месте размещения не соответствует санитарно-эпидемиологическим нормативам “Питьевая вода. Гигиенические требования к качеству воды централизованных систем водоснабжения. Контроль качества СП 2.1.4.1074-01”, установка систем очистки воды не только оправдана, но и необходима для профилактики заболеваний, которые могут быть вызваны содержанием в питьевой воде вредных органических соединений, солей тяжелых металлов в концентрациях, превышающих предельно допустимые, а также микроорганизмов.

Таким образом, целесообразность и эффективность вложения бюджетных средств в поставляемые системы очистки воды зависит от таких факторов, как качество источников воды в данной местности, а также требуемая производительность и сроки службы установки.

Фактически системы “Аква-Мама” размещались без учета указанных критериев. В результате они используются не на полную мощность или не используются, как это случилось в школах-интернатах городов Кола и Никель, профессионально-техническом училище № 1 г. Мончегорска Мурманской области, ЦРБ г. Сортавалы Республики Карелия, средней школе с. Верх-Усугли Тунгоченского района Читинской области.

От реализации мероприятия “Обеспечение детских медицинских и образовательных учреждений системами очистки и обеззараживания питьевой воды” раздела Программы “Оздоровление и профилактика заболеваний” ожидаемый социально-экономический эффект не был получен, так как выбор технических средств очистки воды был сделан без учета возможностей систем, работающих на различных технических принципах, а выбор мест размещения систем очистки воды “Аква-Мама” был нерационален.

Выводы

1. Проверка показала, что цели федеральной целевой программы “Дети Севера” не достигнуты. Средства федерального бюджета, выделенные на ее реализацию, использованы неэффективно, допущено нецелевое расходование бюджетных средств в сумме 37613,3 тыс. рублей и неэффективное - в сумме 36812,4 тыс. рублей.

2. Государственным заказчиком не создана действенная система управления и контроля. Не были систематизированы данные о фактическом состоянии проблем детей, проживающих на территориях Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в результате чего не удалось разработать оптимальную схему распределения бюджетных средств и определить четкие целевые ориентиры.

3. Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации не были внесены в Правительство Российской Федерации предложения об уточнении перечня строек и объектов на 2002 год. Финансирование Программы на сумму 18750,0

тыс. рублей осуществлялось без утверждения Правительством Российской Федерации уточненного перечня.

4. В нарушение Федерального закона от 6 мая 1999 года № 97-ФЗ “О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд” и статьи 71 Бюджетного кодекса Российской Федерации в 2002 году Минэкономразвития России без проведения соответствующих конкурсных процедур перечислило исполнителям на реализацию мероприятий Программы 18863,3 тыс. рублей, что является нецелевым расходованием финансовых средств.

5. Минэкономразвития России неоправданно и сверх средств, предусмотренных Программой, профинансировано проведение Всероссийского фестиваля детского художественного творчества “Вслед за солнцем” на сумму 3898,8 тыс. рублей и творческих лабораторий, мастер-классов - на сумму 1461,8 тыс. рублей.

6. Контроль со стороны государственного заказчика, региональных структур за выполнением программных мероприятий отсутствует, что привело к фактам нецелевого использования выделенных ассигнований. При проведении в г. Мурманске зонального фестиваля “Вслед за солнцем” не предусмотренные сметой расходов средства в сумме 207,8 тыс. рублей были использованы на оформление ледового дворца спорта, ресторана, а денежные средства в сумме 3874,0 тыс. рублей, предусмотренные на погашение кредиторской задолженности по строительству школы в г. Полярном, были перечислены в доход бюджета ЗАТО Полярный.

7. Государственные заказчики (Минфедерации России, Минэкономразвития России) допустили недофинансирование программных мероприятий в сумме 21470,0 тыс. рублей.

8. Разработчиками Программы были нарушены отдельные положения постановления Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 года № 594, не выбраны те проблемы, которые при данном объеме финансирования могли быть доведены в установленные сроки до конечного результата, являлись наиболее приоритетными, и могли быть обеспечены материальными и трудовыми ресурсами.

9. В Программе отсутствуют критерии оценки выполнения мероприятий, поэтому ее задачи не ориентируют исполнителей на достижение конечного результата. При разработке Программы не были использованы статистические данные о потребностях регионов в поставках определенных товаров, выполнении работ, оказании услуг.

10. Задача достичь определенного улучшения конкретных социальных показателей с помощью реализации программных мероприятий ни государственным заказчиком, ни администрациями субъектов Российской Федерации, ни органами местного самоуправления не ставилась.

11. Выбор и размещение установок очистки питьевой воды произведены без учета технических параметров этих установок.

12. Ожидаемый результат от реализации мероприятий федеральной целевой программы “Дети Севера” не достигнут и социально-экономический эффект не получен.

Рекомендации

В целях более эффективного использования средств федерального бюджета на разработку и реализацию федеральных целевых программ, в особенности социальной направленности, концентрации выделяемых средств на направлениях, позволяющих достичь максимально возможного социального эффекта, считаем целесообразным привлекать к их разработке органы государственной власти субъектов Российской Федерации, регламентировав их участие соответствующими нормативными правовыми актами.

Указанную задачу можно решить, изложив пункт 8 Порядка разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществ-

лении которых участвует Российская Федерация, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 года № 594, в следующей редакции:

“Государственный заказчик:

- несет ответственность за своевременную и качественную подготовку и реализацию целевой программы;

- подготавливает исходное задание на ее формирование;

- привлекает к разработке программы органы государственной власти тех субъектов Российской Федерации, на территориях которых планируется проводить программные мероприятия;

- доводит до органов государственной власти тех субъектов Российской Федерации, на территориях которых планируется проводить социально-экономические и организационно-хозяйственные мероприятия, предварительные объемы финансовых средств, выделяемых на такие мероприятия;

- управляет действиями разработчиков, организует экспертизу социального эффекта от реализации предложений субъектов Российской Федерации по использованию финансовых средств, выделяемых на проведение на их территориях социально-экономических и организационно-хозяйственных мероприятий;

- обеспечивает эффективное использование средств, выделяемых на реализацию программы, концентрируя их на мероприятиях, обеспечивающих максимальный социальный эффект;

- осуществляет управление исполнителями программы после ее утверждения.

Государственный заказчик целевой программы:

- осуществляет предконтрактный отбор на конкурсной основе исполнителей работ, услуг, поставщиков продукции по каждому программному мероприятию с обязательным участием представителей тех субъектов Российской Федерации, на территориях которых эти мероприятия планируется проводить;

- согласовывает с основными заинтересованными участниками программы, а по социально-экономическим и организационно-хозяйственным мероприятиям в обязательном порядке с органами государственной власти тех субъектов Российской Федерации, на территориях которых эти мероприятия планируется проводить, возможные сроки выполнения мероприятий, объемы и источники финансирования. По мероприятиям, предусматривающим финансирование за счет средств внебюджетных источников или средств бюджетов субъектов Российской Федерации (в случае, если в целевую программу включены межрегиональные и региональные целевые программы), подписываются соглашения (договоры) о намерениях между государственным заказчиком программы и организациями, органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

- организует при необходимости проведение специализированной экспертизы проекта целевой программы и по результатам экспертизы производит его доработку”.

Предложения

1. Направить представления заместителю Министра финансов Российской Федерации и Министру экономического развития и торговли Российской Федерации.

2. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.

3. Направить отчет в Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С. Н. РЯБУХИН