

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 15 сентября 2000 года № 32 (224) “О результатах проверки полноты финансирования и целевого использования средств федерального бюджета, выделенных в 1999 году на реализацию федеральной целевой программы “Обеспечение охраны озера Байкал и рациональное использование природных ресурсов его бассейна” (1995-2000 годы)”:

Утвердить отчет о результатах проверки.

Поддержать предложение аудитора Счетной палаты Российской Федерации

С. П. Опеньшева о направлении по итогам проверки представлений Председателю Правительства Российской Федерации М. М. Касьянову и генеральному директору Государственного центра экологических программ А. А. Шеховцову.

ОТЧЕТ

о результатах проверки полноты финансирования и целевого использования средств федерального бюджета, выделенных в 1999 году на реализацию федеральной целевой программы “Обеспечение охраны озера Байкал и рациональное использование природных ресурсов его бассейна” (1995-2000 годы)

В соответствии с планом работы Счетной палаты Российской Федерации на 2000 год, утвержденным решением Коллегии от 28 декабря 1999 г. № 41 (192), и на основании удостоверения на право проведения проверки от 17 июля 2000 г. № 384 специалистами направления по контролю за расходами федерального бюджета в сельском хозяйстве и рыболовстве, на охрану окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорологию, картографию и геодезию ведущим инспектором В. А. Ивановым (руководитель) и экспертом А. В. Королевым с 17 июля по 24 августа 2000 г. проведена проверка полноты финансирования и целевого использования средств федерального бюджета, выделенных в 1999 году на реализацию федеральной целевой программы “Обеспечение охраны озера Байкал и рациональное использование природных ресурсов его бассейна” (1995-2000 годы).

Цель проверки

Проверить исполнение Федерального закона “О федеральном бюджете на 1999

год” в части источников и объемов финансирования федеральной целевой программы “Обеспечение охраны озера Байкал и рациональное использование природных ресурсов его бассейна” (1995-2000 годы) (далее - Программа), полноты и своевременности перечисления средств федерального бюджета для финансирования программных мероприятий, анализа механизма реализации и целевого использования средств федерального бюджета, выделенных в 1999 году на Программу, а также оценить выполнение целей и задач Программы, ведение бухгалтерского учета и государственной отчетности по выполнению программных мероприятий, осуществление контроля за целевым и своевременным использованием бюджетных средств на реализацию Программы.

Предмет проверки

Средства федерального бюджета, выделенные в 1999 году на реализацию федеральной целевой программы “Обеспечение охраны озера Байкал и

рациональное использование природных ресурсов его бассейна” (1995-2000 годы).

Объекты проверки

Правительство Республики Бурятия и администрация Иркутской области - государственные заказчики Программы; Государственный центр экологических программ Госкомэкологии России (далее - Госэкоцентр).

Случаев отказа в предоставлении информации и документов со стороны руководства объектов проверки и препятствования в работе инспекторов Счетной палаты Российской Федерации не было.

По результатам проверки оформлены

- акт проверки полноты финансирования и целевого использования средств федерального бюджета, выделенных в 1999 году на реализацию федеральной целевой программы “Обеспечение охраны озера Байкал и рациональное использование природных ресурсов его бассейна” (1995-2000 годы), в Правительстве Республики Бурятия. С актом ознакомлен под расписку первый заместитель Председателя Правительства Республики Бурятия В. К. Агалов;

- акт проверки полноты финансирования и целевого использования средств федерального бюджета, выделенных в 1999 году на реализацию федеральной целевой программы “Обеспечение охраны озера Байкал и рациональное использование природных ресурсов его бассейна” (1995-2000 годы), в администрации Иркутской области. С актом ознакомлен под расписку и. о. главы администрации Иркутской области С. Ф. Брилка;

- акт проверки полноты финансирования и целевого использования средств федерального бюджета, выделенных в 1999 году на реализацию федеральной целевой программы “Обеспечение охраны озера Байкал и рациональное использование природных ресурсов его бассейна” (1995-2000 годы), в Государственном центре экологических программ Госкомэкологии России. С актом ознакомлен под расписку

генеральный директор Госэкоцентра А. А. Шеховцов.

Акты подписаны без замечаний.

Характеристика проблемы

Озеро Байкал относится к уникальным явлениям природы. За многие миллионы лет его существования здесь сформировалось самое крупное и самое чистое хранилище питьевой воды на земной поверхности. Водная экосистема озера представляет собой бесценное хранилище генетического фонда планеты, которое в сочетании с разнообразными ландшафтами окружающих озеро гор и степей привлекает сюда тысячи любителей природы. Вместе с тем благоприятные природные условия и сырьевые ресурсы стали основой развития в бассейне озера крупных промышленных и аграрных производств, оказывающих отрицательное воздействие на состояние окружающей природной среды. По данным природоохранных организаций, основными источниками загрязнения озера Байкал являются:

- промышленные и хозяйственно-бытовые сточные воды портов;
- ОАО “Байкальский целлюлозно-бумажный комбинат” (БЦБК);
- изменение уровня Байкала Иркутской ГЭС;
- участки железнодорожных Транссибирской и Байкало-Амурской магистралей с крупными населенными пунктами;
- выбросы и сбросы загрязняющих веществ городов Байкальск, Слюдянка, поселков Листвянка, Култук, порта Байкал, Южно-Байкальского рыбзавода;
- промышленные узлы: Южно-Байкальский, Иркутско-Черемховский, Улан-Удэнский, Гусиноозерский, Кяхтинский, Северобайкальский, Закаменский, Нижнеселенгинский;
- транспортировка грузов по озеру;
- поступление загрязняющих веществ с водами рек, впадающих в озеро Байкал;
- туризм, рекреационная деятельность, промысловое и любительское изъятие биоресурсов;

- браконьерство на воде и суше.

В 1996 году, благодаря своим уникальнейшим свойствам, озеро Байкал включено в Список всемирного наследия ЮНЕСКО.

В 1999 году принят Федеральный закон “Об охране озера Байкал”, который определяет правовые основы охраны озера Байкал.

Федеральный закон является рамочным законом, поэтому Правительству Российской Федерации, соответствующим министерствам и ведомствам предстоит разработать и утвердить ряд нормативных актов на федеральном уровне: о федеральном органе исполнительной власти, специально уполномоченном на осуществление государственного регулирования в области охраны озера Байкал; о порядке экологического зонирования Байкальской природной территории; о порядке информирования населения о границах Байкальской природной территории, ее экологических зон и об особенностях режима, о минимальных и максимальных значениях уровней воды в озере Байкал; перечень видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне; особенности охраны, вылова байкальского омуля, нерпы и других видов животных; перечень вредных веществ, относящихся к категориям особо опасных, высокоопасных, опасных и умеренно опасных для экологической системы озера Байкал; порядок ликвидации и репрофилирования экологически опасных объектов; механизм финансирования и использования целевого бюджетного фонда по охране озера Байкал и другие.

Изучение материалов предыдущих проверок федеральных и местных финансовых контрольно-ревизионных органов

За проверяемый период федеральными и местными контрольно-ревизионными органами проверок целевого использования средств федерального бюджета, выделенных на Программу, в

Правительстве Республики Бурятия, администрации Иркутской области и Госэкоцентре не проводилось.

В 1999 году Счетной палатой Российской Федерации в Госэкоцентре была проведена ревизия целевого использования средств федерального бюджета, выделенных в 1998 году по федеральной целевой программе “Отходы” (1996-2000 гг.).

В целях устранения указанных в акте ревизии недостатков Госэкоцентром выпущен приказ от 30 декабря 1999 г. № 52. С 2000 года введен учет результатов финансово-хозяйственной деятельности отдельно по каждому государственному заказу, заполняется форма государственной статистики № 1-БЗ “Сведения об использовании ассигнований из бюджетных и внебюджетных источников на выполнение федеральных и межгосударственных целевых программ и поставок (закупок) продукции (выполненные работы) для федеральных государственных нужд”.

Решения Правительства Республики Бурятия, администрации Иркутской области и Госкомэкологии России по выполнению заданий Программы

Постановлением Правительства Российской Федерации от 19.11.94 г. № 1306 одобрена Комплексная федеральная программа по обеспечению охраны озера Байкал и рационального использования природных ресурсов его бассейна.

Государственными заказчиками Программы являются Правительство Республики Бурятия, администрации Иркутской и Читинской областей, а также соответствующие министерства и ведомства. Госкомэкология России является государственным заказчиком по разделу НИОКР, координатором Программы и осуществляет контроль за ходом ее реализации.

Срок реализации Программы: 1995-2000 гг.

Главной целью Программы является оптимизация взаимоотношений между человеком и природой, направленных на

эффективное воспроизводство природных ресурсов, улучшение состояния окружающей среды и устойчивое развитие региона. В результате реализации Программы должны быть осуществлены практические меры по стабилизации и частичному улучшению экологической обстановки за счет снижения негативного воздействия на отдельные природные сферы и постепенного перехода к рациональному режиму использования природных ресурсов, разработаны нормативные правовые акты, регламентирующие режим хозяйственной деятельности в Байкальском регионе, снижены современные уровни загрязнения окружающей среды, внедрены современные технологии в промышленности, на транспорте, в сельском хозяйстве, создана геоинформационная система для оценки экологической ситуации в бассейне озера Байкал, позволяющая принимать оптимальные решения в области охраны и рационального использования природных ресурсов.

В разделе 2.3. Программы отмечается, что ежегодно в бассейн озера поступает со сточными водами свыше 70 тыс. тонн загрязняющих веществ. Наибольший объем приходится на БЦБК. Однако в перечне мероприятий Программы отсутствуют задания, направленные на перепрофилирование БЦБК и решение связанных с этим социальных проблем г. Байкальска, которые были определены постановлением Правительства Российской Федерации от 2 декабря 1992 г. № 925 “О перепрофилировании Байкальского целлюлозно-бумажного комбината и создании компенсирующих мощностей по производству целлюлозы”.

Администрация Иркутской области

Между Правительством Российской Федерации и администрацией Иркутской области заключено соглашение от 27 мая 1996 г. № 9 о разграничении предметов ведения и полномочий в сфере охраны и использования природных ресурсов бассейна озера Байкал.

Постановлением губернатора Иркутской области от 27 февраля 1995 г. № 57 “Об утверждении региональной программы “Байкал” утверждена региональная целевая комплексная эколого-экономическая программа Иркутской области “Байкал”, включающая мероприятия федеральной программы, по которым администрация Иркутской области является государственным заказчиком. С 1999 года функции администрации области в сфере охраны окружающей среды, природопользования, обеспечения экологической безопасности, в организации разработки и выполнения федеральных и территориальных экологических программ осуществляет департамент по охране окружающей среды и природопользованию.

Региональная программа предусматривает осуществление мероприятий по перепрофилированию БЦБК и решение связанных с этим социальных проблем г. Байкальска.

В соответствии с заданием администрации Иркутской области временным научным коллективом из представителей научно-исследовательских институтов и природоохранных организаций разработана “Концепция социально-экономического развития города Байкальска и перепрофилирования БЦБК”, которая одобрена постановлением главы администрации Иркутской области 2 февраля 2000 г. № 20-пг и направлена в Правительственную комиссию по Байкалу для рассмотрения (письмо губернатора Иркутской области от 13 марта 2000 г. № 1/41-152).

В соответствии с поручением исполняющего обязанности Президента Российской Федерации В. В. Путина от 28 марта 2000 г. № Пр-574 дано поручение Правительству Российской Федерации разработать комплексную программу перепрофилирования БЦБК и развития г. Байкальска, направленную на улучшение экологической обстановки вокруг озера Байкал, а также обеспечивающую нормальное функционирование городского

хозяйства, социальные гарантии высвобождаемым работникам, создание новых рабочих мест.

За последнее десятилетие предложено множество вариантов решения проблемы БЦБК, направленных на сокращение или полное предотвращение влияния целлюлозного производства на экосистему озера Байкал. Однако окончательного решения на уровне Правительства Российской Федерации нет.

Правительство Республики Бурятия

Между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Бурятия заключено соглашение от 11 июля 1995 г. о разграничении полномочий по установлению условий экономической деятельности на территории водосборной зоны озера Байкал.

В целях реализации Программы Правительством Республики Бурятия утвержден ряд нормативных актов.

В соответствии с Положением о Госкомэкологии Бурятии, утвержденным Председателем Госкомэкологии России 4 июня 1998 г. и согласованным постановлением Правительства Республики Бурятия от 9 февраля 1998 г. № 56, комитет организует разработку и реализацию территориальных программ и экологических проектов.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 1996 г. № 442 утверждена Федеральная программа социально-экономического развития Республики Бурятия (далее - ФП СЭР РБ), включающая подпрограмму 7 "Обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов бассейна озера Байкал" со сроком реализации 1996-2005 гг., которая состоит из 29 мероприятий, уже включенных в Программу, одобренную постановлением Правительства Российской Федерации от 19 ноября 1994 г. № 1306. Для выполнения функций государственного заказчика, разработки, координации и реализации ФП СЭР РБ сформирована дирекция, которая действует на основании Положения о Государственном предприятии - дирекции

Федеральной Программы социально-экономического развития Республики Бурятия, утвержденного Президентом - Председателем Правительства Республики Бурятия 13 августа 1996 г. В целях обеспечения дополнительными финансовыми средствами создан Фонд реализации ФП СЭР РБ, который аккумулирует бюджетные, внебюджетные средства и иные финансовые ресурсы, выделяемые на ФП СЭР РБ; исполняет ее бюджет; осуществляет государственное предпринимательство в наиболее прибыльных сферах бизнеса для пополнения финансовой базы и снижения в перспективе финансирования за счет бюджетных средств.

Госкомэкология России

В соответствии с приказом Госкомэкологии России от 18 декабря 1998 г. №760 "О возложении на Государственный центр экологических программ функций по реализации Комплексной федеральной программы по обеспечению охраны озера Байкал и рационального использования природных ресурсов его бассейна" исполнение функций заказчика-координатора блока НИОКР Программы возложено на Госэкоцентр.

Приказом Госкомэкологии России от 30 сентября 1998 г. № 551 поручено Госкомэкологии Республики Бурятия и Госкомэкологии Иркутской области оформить договорные отношения с региональной дирекцией Программы, взяв на себя осуществление координационной деятельности по реализации Программы. По состоянию на 1 августа 2000 г., в связи с отсутствием дирекций Программ, договоры не оформлены.

Госкомэкология России, в соответствии с Федеральным законом "Об охране озера Байкал", постановлением Правительства Российской Федерации от 25 ноября 1999 г. № 1298 назначен федеральным органом исполнительной власти, специально уполномоченным на осуществление государственного регулирования в области охраны озера Байкал. Ныне комитет

упразднен в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 17 мая 2000 г. № 867 “О структуре федеральных органов исполнительной власти” с передачей функций МПР России.

Структура источников и объемы финансирования Программы

В 1995-2000 годах Программой предусмотрено проведение 122 мероприятий, в том числе:

- по блоку “Основная деятельность” - 53 мероприятия по Республике Бурятия, Иркутской и Читинской областям: по защите атмосферного воздуха, очистке сточных вод, управлению отходами, охране лесов, земель от эрозии, разработке экологически чистых технологий, восстановлению возобновляемых природных ресурсов региона (лесное хозяйство, рыбное хозяйство, организация и поддержка заповедников, парков и заказников), из них 20 мероприятий должны финансироваться из федерального бюджета со сроком окончания в 2000 году. На территории Иркутской области предусматривалось проведение 36 мероприятий, в том числе 9 мероприятий с финансированием из федерального бюджета, 8 - из областного бюджета и 19 - за счет средств предприятий. На территории Республики Бурятия - 51 мероприятие, в том числе 20 мероприятий должны финансироваться из федерального бюджета, из них 3 - должны финансироваться в рамках целевой федеральной программы, заказчиком которой является Рослесхоз; 11 - из республиканского бюджета и 20 - за счет средств предприятий.

- по блоку “Обеспечение Программы” - 69 мероприятий: проведение НИОКР, организация экологического мониторинга, геоинформационное обеспечение и другие со сроками окончания в 1996-2000 годах, из них 63 мероприятия, государственными заказчиками которых являются Госкомэкология России, МПР России, Росгидромет, Роскартография, Рослесхоз, Госкомрыболовство России, должны финансироваться из федерального

бюджета. Общий объем затрат на финансирование Программы, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 25 ноября 1994 г. № 1306, составляет 4639,3 млн. рублей (здесь и далее - в ценах 1999 года), из них 33,7 % - средства федерального бюджета, 3 % - средства бюджетов субъектов Федерации; 63,3 % составляют внебюджетные источники финансирования, включая средства предприятий. Финансирование Программы по Иркутской области в 1995-2000 годах должно было составить 2118 млн. рублей, соответственно по Республике Бурятия - 1890,6 млн. рублей.

Из общих затрат 98,8 % приходится на капитальные вложения.

Затраты на финансирование НИОКР только из средств федерального бюджета составляют 4,4 млн. рублей, прочие текущие расходы - 51,4 млн. рублей.

Анализ механизма реализации Программы

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 5 января 1998 г. № 4 “О разработке прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 1999 год и проекта федерального бюджета на 1999 год, параметров прогноза социально-экономического развития Российской Федерации до 2001 года и прогноза основных характеристик и структуры доходов и расходов федерального бюджета до 2001 года” были подготовлены бюджетные заявки на ассигнования из федерального бюджета для финансирования Программы в 1999 году:

- администрацией Иркутской области заявка направлена в Минэкономики России, Минфин России и Госкомэкологию России от 27 февраля 1998 г. № 2/25-153, в которой объем финансирования для реализации мероприятий Программы в 1999 году был определен в размере 11,2 млн. рублей по государственным инвестициям, в том числе предусматривалось финансирование: строительства коммунальных очистных

сооружений в г. Слюдянка стоимостью 5,2 млн. рублей; строительства берегозащитных сооружений в г. Байкальске стоимостью 2,8 млн. рублей; реконструкции и строительства берегозащитных сооружений на реке Хара-Мурин стоимостью 3,2 млн. рублей;

- по распоряжению Правительства Республики Бурятия от 5 февраля 1998 г. № 99-р о подготовке бюджетной заявки на ассигнования из федерального бюджета для финансирования Программы в 1999 году Госкомэкологией Бурятии были подготовлены предложения к заявке в объеме 32,58 млн. рублей, в том числе предусматривалось финансирование: по государственным инвестициям - 22,78 млн. рублей, из них защита коммуникаций от опасных природных процессов - 14,78 млн. рублей; разработка и внедрение установок для очистки сточных вод в малых населенных пунктах - 2 млн. рублей; разработка программы по утилизации промышленных отходов - 1,5 млн. рублей; проектирование и строительство опытно-промышленного полигона отходов - 1 млн. рублей; разработка проектной документации на строительство мусороперерабатывающего завода в г. Улан-Удэ - 3,5 млн. рублей; по прочим текущим расходам - 9 млн. рублей.

Кроме того, предусматривалось финансирование мероприятий за счет средств республиканского бюджета в объеме 6 млн. рублей и за счет внебюджетных средств - 12,15 млн. рублей.

Федеральным законом “О федеральном бюджете на 1999 год” предусмотрено финансирование Программы в объеме 6,85 млн. рублей, в том числе:

- по НИОКР - 1,85 млн. рублей, или 100 % от бюджетной заявки;

- по государственным инвестициям - 5 млн. рублей из дополнительных доходов, или 15 % от бюджетных заявок администрации Иркутской области и Правительства Республики Бурятия.

В соответствии с предусмотренными в федеральном бюджете на 1999 год объемами инвестиций для реализации

Программы Минэкономики России письмом от 11 марта 1999 г. № АШ-74 сообщило администрации Иркутской области лимиты централизованных капитальных вложений за счет дополнительных доходов по отрасли “Водное хозяйство” в объеме 3 млн. рублей, что составляет 26,8 % от заявленной потребности, а также перечень строек и объектов на 1999 год, финансирование которых осуществляется за счет средств федерального бюджета. В перечень включено одно мероприятие Программы: “Берегоукрепительные работы на участке Слюдянка - Утулик” мощностью 0,5 тыс. погонных метров.

Программа в части выполнения НИОКР осуществлялась на основании контрактной (договорной) системы. В 1999 году Госэкоцентр осуществлял работы по научно-техническому обеспечению Программы на основании дополнительного соглашения № 2Б/1-98 от 15 февраля 1999 г. к контракту от 20 марта 1998 г. № 2Б-98 стоимостью 509,8 тыс. рублей, а также контракта № 2Б-99 от 7 апреля 1999 г. стоимостью 1253,6 тыс. рублей, заключенных с Госкомэкологией России. Предусмотрено было реализовать 14 НИОКР, из них по 3 темам исполнителем являлся Госэкоцентр. Общая стоимость работ - 1763,4 тыс. рублей.

На 1999 год Госэкоцентром были заключены договоры с 5 научно-исследовательскими организациями на выполнение 11 НИОКР стоимостью 1513 тыс. рублей. Кроме этого, на основании контракта № 2Б-99 от 7 апреля 1999 г. по заданиям Госкомэкологии России Госэкоцентр собственными силами выполнял 3 НИОКР стоимостью 278,1 тыс. рублей.

Проверкой установлено, что указанные работы соответствуют плану НИОКР на 1999 год, утвержденному руководством Госкомэкологии России 3 марта 1999 г. 2 НИОКР - “Доработка экологических требований к режиму работы Иркутской ГЭС” (стоимостью 50 тыс. рублей) и “Разработка методики эколого-

экономической оценки состояния и поведения экосистем Восточной Сибири на примере Селенгинского бассейна” (стоимостью 145 тыс. рублей) - включены в план НИОКР по решениям Правительственной комиссии по Байкалу. 3 НИОКР: “Разработка норм допустимого воздействия на экосистему озера Байкал с учетом методического обеспечения их использования” (стоимостью 200 тыс. рублей), “Оценка экологической емкости локальных естественных экосистем участка всемирного наследия - экологической системы озера Байкал” (стоимостью 150 тыс. рублей), “Оценка современного состояния экосистемы шельфа озера Байкал в местах импактного антропогенного воздействия” (стоимостью 150 тыс. рублей) включены в план на основании решения Госкомэкологии России (письмо № 16-4-16/68 от 22.02.99 г.). Более половины НИОКР, выполняемых в 1999 году, были пролонгированы с 1998 года. При заключении договоров на указанные работы конкурсов на размещение заказов на выполнение НИОКР не проводилось.

Полнота, своевременность и формы перечисления средств федерального бюджета для выполнения программных мероприятий

Проверкой установлено, что в 1999 году в администрацию Иркутской области средств федерального бюджета на выполнение берегоукрепительных работ на участке ВСЖД Слюдянка - Утулик не поступало, несмотря на то, что необходимые документы для оплаты выполненных работ были представлены в УФК Минфина России по Иркутской области, а также на обращение первого заместителя главы администрации в Минфин России (письмо от 21 января 2000 г. № 2/41-40).

Правительству Республики Бурятия в 1999 году средств федерального бюджета на выполнение мероприятий Программы также не поступало. По данным Фонда реализации ФП СЭР РБ, в 1999 году из федеральных средств было получено 2 млн. рублей для проектирования

мусороперерабатывающего завода в г. Улан-Удэ. Указанное строительство также предусмотрено проверяемой Программой.

Проверкой установлено, что в 1999 году из средств федерального бюджета на выполнение НИОКР Госэкоцентру было выделено 1764 тыс. рублей, или 95 % от общего объема бюджетных средств, предусмотренных Федеральным законом “О федеральном бюджете на 1999 год” на Программу. В соответствии с актом от 5 марта 1999 г. об изменении исполнителя по контракту № 1Б-98 от 3 апреля 1998 г. между Госкомэкологией России, Госэкоцентром и Институтом экологической токсикологии им. А. М. Бейма, 86,6 тыс. рублей были переведены институту в качестве авансового платежа за выполнение работ по вышеуказанному контракту в январе 1999 г.

Бюджетные средства были перечислены в объеме 1764 тыс. рублей Госэкоцентру через федеральную систему казначейства Минфина России на лицевой счет № 40503810338030100026.

На указанный бюджетный счет поступали средства также по другим федеральным целевым программам.

Бюджетные средства поступали в 1999 году по разделу, подразделу 0602 бюджетной классификации Российской Федерации на оплату услуг научно-исследовательских организаций (111010). Своевременность поступления средств Госэкоцентру характеризуется следующим образом: в I квартале было получено 17 % от общего объема бюджетных средств; во II квартале - 16 %; в III квартале - 35 %; в IV квартале - 32 процента.

Целевое использование средств федерального бюджета, полученных для финансирования целевых мероприятий Программы

Администрация Иркутской области 10 июля 2000 г. заключила государственный контракт с Государственным унитарным предприятием “Восточно-Сибирская железная дорога” (ВСЖД) на выполненные в 1999 году работы за счет средств федерального бюджета по защите

коммуникаций от опасных природных процессов на участке Слюдянка-Утулик ВСЖД стоимостью 3 млн. рублей.

Указанная работа включена в титульный список капитального строительства по отрасли “Водное хозяйство”, утвержденный 8 августа 2000 г. заместителем главы администрации, со сроком ввода в IV квартале 1999 года. Государственная экологическая экспертиза по защите коммуникаций от опасных природных процессов на участке Слюдянка-Утулик ВСЖД не проведена, несмотря на то, что для доставки материалов ВСЖД строит вспомогательный технологический путь железной дороги вдоль берега Байкала.

На работы по программному мероприятию “Защита коммуникаций от опасных природных процессов” представлен акт № 1 приема выполненных мероприятий ВСЖД в 1999 году по укреплению левого берега р. Хара-Мурин на 5364 км Кругобайкальского участка ВСЖД объемом 3149 куб. м и стоимостью 3 млн. рублей. Акт подписан руководством ВСЖД и администрацией Иркутской области. Имеется положительное заключение экспертной комиссии государственной экологической экспертизы по материалам рабочего проекта укрепления левого берега р. Хара-Мурин, утвержденное приказом Госкомэкологии Иркутской области от 9 марта 1999 г. № 210.

В 1999 году Правительство Республики Бурятия получило 2 млн. рублей целевых средств федерального бюджета на мероприятие “Строительство мусороперерабатывающего завода в г. Улан-Удэ”, которые направлены на счета Фонда реализации ФП СЭР РБ. Постановлением администрации города Улан-Удэ от 11.02. 2000 г. № 58 создано муниципальное унитарное предприятие “Улан-Удэнский мусороперерабатывающий завод”, которому переданы функции заказчика. По состоянию на 21 августа 2000 г.

средства не были использованы, конкурс по размещению государственного заказа не проводился.

Проверка установила, что в 1999 году по выполненным научно-исследовательским работам Госкомэкологией России подписаны 2 сводных акта сдачи-приема научно-технической продукции на сумму 1764,5 тыс. рублей. В 1999 году Госэкоцентр направил 1486,4 тыс. рублей бюджетных средств, что составляет 84 % от общего объема бюджетного финансирования Программы, на оплату договоров 5 организациям-исполнителям.

Перечисление бюджетных ассигнований осуществлялось на основании актов сдачи-приема научно-технической продукции по соответствующим договорам. Акты подписаны заказчиком работы - генеральным директором Госэкоцентра и руководителями организаций, исполняющими договоры. Перечисление бюджетных средств осуществлялось: в I квартале - 7 %, во II квартале - 26 %, в III квартале - 27 %, в IV квартале - 40 %. При перечислении бюджетных ассигнований организациям-исполнителям в отдельных платежных документах Госэкоцентром не указывалось наименование Программы и номер договора.

По представленным актам сдачи-приема научно-технической продукции, принятым Госкомэкологией России, Госэкоцентр непосредственно выполнял 3 НИОКР, за которые 278,1 тыс. рублей, или 16 % от фактического финансирования, использованы Госэкоцентром на выплату заработной платы сотрудникам, оплату арендных платежей и коммунальных услуг.

По каждому договору исполнителями подготовлены отчеты о выполненных НИОКР. Имеются недостатки при оформлении отдельных отчетов (отсутствуют списки и подписи исполнителей, рефераты). По отдельным законченным НИОКР не утверждены практические рекомендации результатов исследований для дальнейшего использования в работе.

**Бухгалтерский отчет и
государственная отчетность об
использовании бюджетных средств по
выполнению мероприятий Программы**

Проверка установила, что в 1999 году департамент по охране окружающей среды и природопользованию администрации Иркутской области и Госкомэкология Республики Бурятия осуществляли ведение формы государственной статистики № 1-БЗ “Сведения об использовании ассигнований из бюджетных и внебюджетных источников на выполнение федеральных и межгосударственных целевых программ и поставок (закупок) продукции (выполненные работы) для федеральных государственных нужд”, которая утверждена постановлением Госкомстата России от 12 января 1998 г. № 4, включая данные по использованию средств из всех источников.

Госэкоцентр осуществлял ведение бухгалтерского учета бюджетных средств, поступивших в 1999 году, в соответствии с учетной политикой, утвержденной приказом № 32-П от 30 декабря 1998 г.

В бухгалтерском отчете за 1999 год бюджетные средства, направленные на выполнение мероприятий по федеральной целевой программе “Обеспечение охраны озера Байкал и рациональное использование природных ресурсов его бассейна”, учитываются в форме 2-2 “Отчет об использовании бюджетных ассигнований организацией, предприятием”.

В соответствии с поручениями Госкомэкологии России Госэкоцентр выполняет ряд государственных заказов по выполнению федеральных целевых программ. Однако отдельного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности по каждому государственному заказу, в частности, по программе “Обеспечение охраны озера Байкал и рациональное использование природных ресурсов его бассейна” Госэкоцентр в 1999 году не вел, как это

требует постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 1998 г. № 47 “О Правилах ведения организациями, выполняющими государственный заказ за счет средств федерального бюджета, отдельного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности”.

В 1999 году Госэкоцентр не осуществлял ведение формы государственной статистики № 1-БЗ “Сведения об использовании ассигнований из бюджетных и внебюджетных источников на выполнение федеральных и межгосударственных целевых программ и поставок (закупок) продукции (выполненные работы) для федеральных государственных нужд”, которая утверждена постановлением Госкомстата России от 12 января 1998 г. № 4, включая данные по использованию средств из федерального бюджета на НИОКР.

**Существующие формы контроля за
целевым и своевременным
использованием ассигнований из
федерального бюджета на реализацию
программных мероприятий со стороны
Минэкономки России, Минфина России
и Госкомэкологии России**

В 1999 году в администрации Иркутской области, Правительстве Республики Бурятия и Госэкоцентре специальных проверок за целевым и своевременным использованием ассигнований из федерального бюджета на реализацию Программы со стороны Минэкономки России, Минфина России и Госкомэкологии России не проводилось.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 22 марта 1999 г. № 321 “Об утверждении положения о Правительственной комиссии по Байкалу и ее составе” Правительственная комиссия координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти Республики Бурятия, Иркутской и Читинской областей, Усть-Ордынского Бурятского автономного

округа по охране озера Байкал и рациональному использованию природных ресурсов его бассейна.

В 1995-1999 годах Комиссия рассматривала вопросы, связанные с выполнением мероприятий Программы, а также мерами по обеспечению выполнения соответствующих указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений, распоряжений и поручений Правительства Российской Федерации, выработки рекомендаций по эффективному использованию финансовых средств, выделенных из федерального бюджета и других источников для решения проблем Байкальского региона.

Ежеквартально Госкомэкология Иркутской области и Госкомэкология Республики Бурятия представляют отчеты о выполнении Программы в Госкомэкологию России. Госкомэкология Иркутской области и Госкомэкология Бурятии осуществляют контроль за реализацией мероприятий Программы путем проведения инспекторских проверок, составления отчетов. Госкомэкологией Иркутской области и Госкомэкологией Бурятии изданы

Объемы финансирования за счет всех источников

По данным Госэкоцентра, за счет всех источников финансирования Программы на 1.01. 2000 г. было израсходовано 768,44 млн. рублей, что составляет 16,6 % от установленных финансовых затрат на весь срок реализации Программы. Освоение капитальных вложений за весь период за счет всех источников составило 735,09 млн. рублей (16% от установленных финансовых затрат на весь срок реализации Программы), в том числе за счет средств федерального бюджета - 37 млн. рублей, субъектов Федерации - 33,21 млн. рублей, внебюджетных источников, включая собственные средства, - 664,88 млн. рублей.

Финансирование НИОКР за весь период, включая все источники финансирования, составило 4,03 млн. рублей (93 % от

приказы, соответственно, от 12.06.97 г. № 232 и от 4 декабря 1996 г. № 150 об организации работ по контролю за реализацией федеральных и областных программ, которыми определена деятельность всех подразделений комитета по своим направлениям.

По заданию Госкомэкологии России Госэкоцентром подготовлен аналитический отчет за 1999 год о ходе реализации федеральных целевых экологических программ и эффективности использования финансовых средств в процессе их реализации, включая программу “Обеспечение охраны озера Байкал и рациональное использование природных ресурсов его бассейна”.

В отчете приведены результаты выполнения программных мероприятий и их финансовое обеспечение за счет федеральных бюджетных средств, бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников финансирования, включая средства предприятий.

Аналитический отчет одобрен на заседании координационного совета по реализации федеральных целевых программ Госкомэкологии России 16 июня 1999 г.

(установленного Программой), из них за счет средств федерального бюджета - 3,63 млн. рублей, областного бюджета - 0,1 млн. рублей и за счет средств внебюджетных источников - 0,2 млн. рублей.

По статье “Прочие нужды” объем финансирования за весь период составил 29,32 млн. рублей (57 % от установленных Программой), в том числе из средств субъектов Федерации - 19,6 млн. рублей и внебюджетных источников - 5,01 млн. рублей.

По Иркутской области за счет средств федерального бюджета и бюджета области на 1.01. 2000 г. было израсходовано 107,2 млн. рублей, что составляет 5,1 % от установленных финансовых затрат на весь срок реализации Программы по области. Освоение объемов капитальных вложений за весь период за счет всех источников

составило 282,1 млн. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета - 14,9 млн. рублей, консолидированного бюджета Иркутской области - 95,5 млн. рублей, внебюджетных источников, включая собственные средства предприятий, - 171,9 млн. рублей. За счет средств федерального бюджета выполнение программных мероприятий на 1 января 2000 г. составляет от общего объема затрат, установленных по Программе на весь срок ее реализации, 0,7 процента.

По Республике Бурятия за счет средств федерального бюджета, бюджета Республики Бурятия, а также за счет внебюджетных источников и средств предприятий на 1.01. 2000 г. было израсходовано 323,7 млн. рублей, что составляет 11 % от установленных финансовых затрат на весь срок реализации Программы по Республике Бурятия. За период реализации Программы с 1995 г. по 1999 г. из федерального бюджета Республике Бурятия было выделено средств в объеме 15,8 млн. рублей, в том числе 10,1 млн. рублей в 1996 году на основании соглашения между Минфином России и Правительством Республики Бурятия о погашении бюджетных ссуд, полученных из федерального бюджета на финансирование социальных мероприятий. От общего объема израсходованных средств 1,6 % составили средства федерального бюджета; 11,4 % - средства бюджета Республики Бурятия; 14,6 % - внебюджетных источников; 72,4 % - собственные средства предприятий. За счет средств федерального бюджета выполнение программных мероприятий на 1 января 2000 г. составляло от общего объема затрат, установленных по Программе на весь срок ее реализации, 0,8 процента.

Экспертная оценка выполнения целей и задач Программы

Проверкой установлено, что в мероприятиях Программы не указаны результаты, которые необходимо достичь при их реализации, объем вводимых

мощностей, не конкретизированы сроки ввода мероприятий. Это затрудняет экспертную оценку выполнения конкретных мероприятий.

Анализ расчетов департамента по охране окружающей среды и природопользованию администрации Иркутской области, Госкомэкологии Бурятии показывает, что в связи с низким уровнем финансирования программные мероприятия практически не выполняются, а цели Программы, по состоянию на 22 августа 2000 г., не достигнуты.

По Иркутской области из 9 мероприятий, финансируемых из федерального бюджета, выполняются 2 мероприятия: “Разработка и внедрение установок для очистки сточных вод: канализационно-очистные сооружения в г. Слюдянке” (использовано 77 % от затрат, установленных в Программе) и “Защита коммуникаций от опасных природных процессов: берегозащита на участке ВСЖД Слюдянка-Утулик”, (1,6 процента).

Из 8 мероприятий, финансируемых из областного бюджета, реализуются шесть. За счет средств предприятий в 1995-1999 годах выполнены мероприятия на сумму 171,9 млн. рублей.

По Республике Бурятия из 20 мероприятий, финансируемых из федерального бюджета, выполнялись только 8 мероприятий, процент исполнения - 0,2-7,4. Из 11 мероприятий, финансируемых из бюджета Республики Бурятия, выполнялись 8, процент исполнения 6,3 - 89.

За счет средств предприятий в 1995-1999 годах выполнялись 12 мероприятий на сумму 234,48 млн. рублей.

Все осуществляемые мероприятия в Иркутской области и Республике Бурятия находятся в той или иной стадии реализации работ. Законченных работ нет.

Анализ выполнения блока “Обеспечение Программы”, включающего НИОКР, организацию экологического мониторинга, геоинформационное обеспечение и другие мероприятия показывает:

1. Согласно перечню выполненных работ за период 1995-1999 годов, представленному Госэкоцентром и согласованному с Госкомэкологией России, из 18 НИОКР, по состоянию на 1 января 2000 г., выполнено 13, что составляет 72 % от общего числа НИОКР.

2. По организации экологического мониторинга, геоинформационному обеспечению и другим мероприятиям, по которым заказчиками являются Роскартография, Росгидромет, Госкомзем России, МПР России, Минсельхоз России, Госкомрыболовство России, Госкомстрой России, согласно информации от указанных министерств и ведомств, финансирование из федерального бюджета не осуществлялось.

По данным Госкомэкологии Бурятии, сбросы и выбросы загрязняющих веществ в бассейн озера Байкал сокращаются. Основной причиной этого является спад объемов производства на предприятиях Республики Бурятия.

По данным Госкомэкологии Иркутской области, в 1999 году, в связи с увеличением производства на БЦБК, сброс загрязняющих веществ в озеро Байкал, по сравнению с 1998 годом, увеличился на 1967 тонн.

С учетом изложенного, а также из-за отсутствия объективных предпосылок увеличения объемов финансирования мероприятий Программы, достижение поставленных в ней целей по оптимизации взаимоотношений между человеком и природой, направленных на эффективное воспроизводство природных ресурсов, улучшение состояния окружающей среды и устойчивое развитие Республики Бурятия и Иркутской области, в намеченные сроки до 2001 года невозможно.

Выводы

1. Финансирование Программы за счет средств федерального бюджета осуществлялось в объемах значительно меньших, чем предусматривалось постановлением Правительства Российской Федерации от 25 ноября 1994 г. № 1306 “О Комплексной федеральной целевой про-

грамме по обеспечению охраны озера Байкал и рационального использования природных ресурсов его бассейна”.

В 1999 году фактически было профинансировано 1,85 млн. рублей, несмотря на то, что Федеральным законом “О федеральном бюджете на 1999 год” было предусмотрено финансирование Программы в объеме 6,85 млн. рублей (в том числе 5 млн. рублей за счет дополнительных доходов федерального бюджета).

2. Лимиты средств в объеме 3 млн. рублей за счет дополнительных доходов федерального бюджета, выделенные Минэкономки России, администрация Иркутской области в 1999 году не получила. По данным администрации Иркутской области, Восточно-Сибирской железной дорогой в 1999 году в соответствии с Программой выполнены работы по защите коммуникаций от опасных природных процессов на участке Слюдянка-Утулик на сумму 3 млн. рублей. Администрация Иркутской области представила необходимые документы на оплату выполненных работ за счет средств федерального бюджета в УФК Минфина России по Иркутской области, однако, по состоянию на 10 августа 2000 г., оплата не произведена.

Правительство Республики Бурятия в 1999 году бюджетных средств на программные мероприятия не получило вообще.

3. Проверка выявила неэффективность механизма реализации Программы, благодаря большому числу государственных заказчиков (более 10, некоторые из них в настоящее время прекратили свою деятельность), отсутствию должного контроля за выполнением мероприятий. Для текущего управления Программой Правительством Республики Бурятия и администрацией Иркутской области не организованы исполнительные дирекции.

4. В Программе отсутствуют мероприятия по решению проблем БЦБК - основного загрязнителя озера Байкал. В

настоящее время БЦБК продолжает работу, увеличивая сброс загрязняющих веществ в озеро Байкал.

5. В Программу включены мероприятия из других федеральных целевых программ. В то же время 29 мероприятий Программы включены в Федеральную программу социально-экономического развития Республики Бурятия, утвержденную постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 1996 г. № 442 “О Федеральной программе социально-экономического развития Республики Бурятия”.

6. При проведении НИОКР по Программе:

- за 1995-1999 годы из 18 научно-исследовательских работ по блоку “Обеспечение Программы”, выполнено 13, что составляет 72 % от общего числа НИОКР по состоянию на 1 января 2000 г.;

- для проведения НИОКР не использовалась конкурсная система для отбора научно-исследовательских организаций при заключении с ними договоров в качестве исполнителей;

- не осуществлялось ведение формы государственной статистики № 1-БЗ “Сведения об использовании ассигнований из бюджетных и внебюджетных источников на выполнение федеральных и межгосударственных целевых программ и поставок (закупок) продукции (выполнение работ) для федеральных государственных нужд”, которая утверждена постановлением Госкомстата России от 12 января 1998 г. № 4, включая данные по использованию средств их федерального бюджета на НИОКР;

- результаты выполненных НИОКР по Программе не доводятся до государственных заказчиков.

7. Реализация Федерального закона “Об охране озера Байкал”, определяющего правовые основы охраны озера, требует разработки и утверждения ряда нормативных правовых актов на федеральном уровне.

8. Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2000 год” установлено, что с января 2000 г. должен

быть создан целевой бюджетный Фонд по охране озера Байкал. Доходная часть указанного Фонда в размере 60 млн. рублей должна формироваться за счет средств следующих целевых бюджетных фондов: Федерального экологического фонда Российской Федерации (10 млн. рублей); Фонда управления, изучения, сохранения и воспроизводства водных биологических ресурсов (45 млн. рублей); Федерального фонда восстановления и охраны водных объектов (5 млн. рублей).

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 июня 2000 г. № 839-р определены объемы и направления расходования средств целевого бюджетного Фонда по охране озера Байкал в 2000 году. Однако до настоящего времени Фонд не работает из-за отсутствия инструкции о порядке формирования, ведения учета доходов и расходов, составления отчетности по средствам Фонда, которую должен утвердить Минфин России.

Недостаточное финансирование Программы за счет средств федерального бюджета, отсутствие объективных предпосылок увеличения объемов финансирования мероприятий Программы из других источников ведет к тому, что достижение поставленных в ней целей по улучшению состояния окружающей среды и созданию условий для устойчивого развития региона в намеченные сроки (до 2001 года) нереально и требует решения Правительства Российской Федерации о продлении сроков ее реализации.

С учетом выявленных в ходе настоящей проверки нарушений и недостатков предлагается направить представления для принятия следующих мер:

1. Председателю Правительства Российской Федерации М. М. Касьянову:

- обеспечить направление бюджетных средств администрации Иркутской области в объеме 3 млн. рублей за выполненные в 1999 году в соответствии с Программой работы по защите коммуникаций от опасных природных процессов на участке Слюдянка-Утулик ВСЖД;

- поручить соответствующим министерствам и ведомствам разработать новую редакцию федеральной целевой программы по охране озера Байкал как природного объекта, включенного в Список всемирного наследия ЮНЕСКО, в которой предусмотреть эффективный механизм реализации программных мероприятий, порядок их финансирования, наличие ограниченного числа государственных заказчиков, координатора программы, исполнительной дирекции, исключив дублирование мероприятий по другим федеральным программам. В новой редакции Программы предусмотреть мероприятия по решению проблем БЦБК;

- в связи с принятием Федерального закона “Об охране озера Байкал” поручить соответствующим министерствам и ведомствам ускорить разработку нормативных правовых актов Российской Федерации, а также привести действующие акты в соответствие с указанным Федеральным законом;

- ускорить в 2000 году разработку нормативных правовых актов, необходимых для обеспечения функционирования целевого бюджетного Фонда по охране озера Байкал.

Учитывая, что озеро Байкал является уникальной экологической системой Российской Федерации и природным объектом всемирного наследия, а также положения действующего Федерального закона “Об охране озера Байкал”, предусматривающие образование целевого бюджетного Фонда по охране озера Байкал, Счетная палата Российской Федерации считает целесообразным сохранить этот Фонд в 2001 году.

2. Генеральному директору Государственного центра экологических программ А. А. Шеховцову:

- принять меры по выполнению НИОКР в соответствии с заданиями Программы;

- использовать конкурсную систему для отбора научно-исследовательских организаций при заключении с ними договоров в качестве исполнителей НИОКР;

- начиная с 2000 года, обеспечить ведение формы государственной статистики № 1-БЗ “Сведения об использовании ассигнований из бюджетных и внебюджетных источников на выполнение федеральных и межгосударственных целевых программ и поставок (закупок) продукции (выполненные работы) для федеральных государственных нужд”, которая утверждена постановлением Госкомстата России от 12 января 1998 г. № 4, включая данные по использованию средств из федерального бюджета на НИОКР;

- обеспечить доведение результатов выполненных НИОКР до государственных заказчиков Программы - Правительства Республики Бурятия и администрации Иркутской области.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С. П. ОПЕНЬШЕВ