

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 23 июня 2006 года № 23К (490) «О результатах проверки эффективности и целевого использования средств, привлеченных под гарантии Правительства Российской Федерации для реализации проекта «Модернизация информационной системы таможенных органов» № 4689-0-RU МБПП, и средств федерального бюджета, выделенных на эти цели Федеральной таможенной службе»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить представление Счетной палаты руководителю Федеральной таможенной службы.

Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.

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

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности и целевого использования средств, привлеченных под гарантии Правительства Российской Федерации для реализации проекта «Модернизация информационной системы таможенных органов» № 4689-0-RU МБПП, и средств федерального бюджета, выделенных на эти цели Федеральной таможенной службе»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 3.6.23 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2006 год.

Цель контрольного мероприятия

Проверить законность, эффективность и целевое использование средств займа № 4689-0-RU Международного банка реконструкции и развития для реализации проекта «Модернизация информационной системы таможенных органов», привлеченного под гарантии Правительства Российской Федерации, а также средств федерального бюджета, выделенных на эти цели Федеральной таможенной службе.

Предмет контрольного мероприятия

Средства, привлеченные под гарантии Правительства Российской Федерации для реализации проекта «Модернизация информационной системы таможенных органов» (далее - Проект) № 4689-0-RU МБПП, и средства федерального бюджета, выделенные на эти цели ФТС России.

Объект контрольного мероприятия

Федеральная таможенная служба.

Проверяемый период деятельности: 2003-2005 годы.

Сроки проведения контрольного мероприятия: 13 марта - 31 мая 2006 года.

Результаты контрольного мероприятия

В существующую автоматизированную информационную систему таможенных органов были заложены концептуальные и технологические решения, не соответствовавшие текущим потребностям ФТС России по функциональным возможностям, ресурсному потенциалу, технологиям обработки и обмена информацией.

Единая автоматизированная информационная система (далее - ЕАИС) Государственного таможенного комитета Российской Федерации отсутствовала, в связи с чем в 1999 году ГТК России подготовил предложение на получение кредитных ресурсов Международного банка реконструкции и развития для ее дальнейшего развития.

1. Законность и обоснованность привлечения займа № 4689-0-RU МБРР «Модернизация информационной системы таможенных органов»

Проект, финансируемый за счет средств займа МБРР, предусматривал мероприятия по следующим направлениям: институциональное развитие (совершенствование порядка работы таможенных органов), организационная структура и управление, информационные технологии таможенных органов.

Предложение на получение кредитных ресурсов МБРР (заявка), подготовленное ГТК России в 1999 году во исполнение положений постановления Правительства Российской Федерации от 3 апреля 1996 года № 395 о порядке работы с проектами, финансируемыми за счет займов МБРР, было утверждено председателем ГТК России М. В. Ваниным в 1999 году.

В ходе проведения проверки установлено, что прединвестиционное обоснование, которое должно содержать прогноз ожидаемого эффекта от реализации Проекта, описание всех компонентов кредита, механизм окупаемости, а также перечень организационных мероприятий по подготовке и его реализации, ГТК России подготовлено не было.

Соглашение о займе «Проект модернизации информационной системы таможенных органов» (далее - Соглашение) между Российской Федерацией и МБРР было подписано 27 августа 2003 года в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 16 августа 2003 года № 504 и вступило в силу 31 октября 2003 года. Стоимость займа - 140 млн. долл. США. Заем полностью обслуживается и погашается за счет средств федерального бюджета.

2. Управление Проектом

Структура управления Проектом создана в соответствии с приказом ФТС России от 20 декабря 2002 года № 1388 и включает в себя следующее.

Консультативный совет по таможенной политике определяет общие направления и приоритеты реализации Проекта.

Управляющий совет осуществляет общее руководство и стратегический надзор за реализацией Проекта и руководит директором управления Проекта.

Анализ протоколов заседаний управляющего совета показал, что на заседаниях утверждались технические задания для заключения контрактов, утверждались тендерная документация и план закупок на очередной год.

Однако в соответствии с пунктом 6 Положения об управляющем совете по реализации Проекта не рассматривались такие существенные вопросы, как причины невыполнения заключенных контрактов, а также координация деятельности подразделений ФТС России в части реализации Проекта.

Директорат по управлению Проектом отвечает за реализацию мероприятий, предусмотренных Проектом, включая закупки, финансовое управление, бухгалтерский учет, отчетность и аудит, а также соблюдение всех процедур МБРР.

Координационно-экспертный совет определяет стратегию Проекта и методическое обеспечение реализации его компонентов.

Следует отметить, что в структуре ФТС России создан научно-технический совет, одной из основных целей деятельности которого является развитие «...всех видов обеспечения Единой автоматизированной информационной системы таможенных органов». Одна-

ко проектно-конструкторские решения в части модернизации информационной системы таможенных органов, представленные в отчетах по выполненным контрактам, финансируемым за счет займа МБРР, на научно-техническом совете не рассматривались.

3. Ход реализации Проекта

Как установлено проверкой, реализация Проекта в течение 2003-2005 годов осуществлялась низкими темпами. За указанный период предполагалось заключить 42 контракта на поставку оборудования, товаров и услуг. Однако с начала реализации Проекта по состоянию на 1 января 2006 года заключено только 30 контрактов.

В соответствии с Программой государственных внешних заимствований Российской Федерации на 2006 год по состоянию на 1 января 2006 года сумма использованных средств должна была составить 50,99 млн. долл. США. Однако в течение 2003-2005 годов ФТС России не было обеспечено выполнение данной Программы, являющейся неотъемлемой частью федеральных законов о федеральном бюджете по соответствующим годам.

Из 50,99 млн. долл. США, предусмотренных по Программе внешних заимствований Российской Федерации, освоено только 26,9 млн. долл. США. В результате потери федерального бюджета составили 60,0 тыс. долл. США в виде уплаты МБРР комиссии за неиспользованную часть займа.

По мнению руководства ФТС России, основной причиной задержки (более 10 месяцев) в освоении средств займа на реализацию Проекта явилось преобразование Государственного таможенного комитета Российской Федерации в Федеральную таможенную службу. Указанные преобразования потребовали масштабной переработки и уточнения уже разработанных технических заданий с учетом изменений в полномочиях таможенных органов.

4. Выборочная проверка отдельных контрактов

Закупки товаров и технических услуг в рамках заключенных контрактов, а также отбор и наем фирм - на оказание консультационных услуг, осуществлялись в соответствии с правилами проведения торгов по процедурам МБРР, перечисленными в Соглашении.

Основная часть закупок консультационных услуг проводилась по процедуре отбора по цене и качеству в соответствии с руководством МБРР по консультантам.

Контракт № 159 CDP/QCBS/003-C

Данный контракт являлся определяющим по разработке концепции и архитектуры ЕАИС таможенных органов, программы реализации и требований к компонентам с учетом автоматизации взаимодействия с органами государственной власти и процедур управления рисками. Исполнитель - ООО «Информационные Бизнес Системы» (далее - ООО «ИБС»).

Дата подписания контракта - 17 августа 2004 года. Сумма контракта - 2688388,10 долл. США. Начало выполнения услуг по контракту - 6 сентября 2004 года, завершение - 6 сентября 2005 года.

31 августа 2005 года было подписано дополнение к данному контракту № 2/126. Стороны пришли к соглашению об увеличении периода выполнения контрактных заданий по III этапу до 6 декабря 2005 года. Контракт выполнен.

Для выполнения условий контракта было привлечено 40 специалистов, в том числе иностранных.

При приемке работ по контракту установлено, что в актах приемки, утвержденных ФТС России, отсутствовала информация, подтверждающая устранение выявленных недостатков, тем не менее отчетные материалы принимались комиссией ФТС России.

При выборочной проверке полноты выполнения технических заданий к контракту и отчетных материалов установлено, что не в полной мере выполнялись требования статей 309, 310 Гражданского кодекса Российской Федерации, в соответствии с которыми обязательства признаются исполненными надлежащим образом при соблюдении всех условий и требований, предъявляемых к предмету исполнения. Однако ФТС России выплачивались средства по выполненным работам, имеющим следующие недостатки:

- не приведены результаты проверки качества программной документации по существующим и проектируемым компонентам ЕАИС таможенных органов, ее соответствия нормативно-методическим документам, полноты и удобства использования;

- не определен объем задач разработки проектов ведомственных стандартов руководящих технических материалов на компоненты ЕАИС таможенных органов;

- при согласовании отчетной документации допускались отступления от порядка, утвержденного уставом Проекта. Так, материалы предварительного заключения не оформлялись отдельным документом, а направлялись в ООО «ИБС» письмом, подписанным директором Проекта;

- оформление отчетных материалов не в полной мере соответствовало требованиям технического задания по работам: «Разработка концепции автоматизированного информационного обмена ФТС России с органами исполнительной власти и организациями Российской Федерации, зарубежными странами и представителями деловых кругов» (145,0 тыс. долл. США), «Разработка проектов нормативных правовых актов, регламентирующих порядок автоматизированного обмена ФТС России с органами исполнительной власти Российской Федерации, зарубежными странами и представителями деловых кругов» (55,0 тыс. долл. США).

Контракт № 120 CDP/QCBS/031-C

Контракт является определяющим по разработке системы ключевых показателей, функционального анализа и контроля эффективности деятельности таможенной службы Российской Федерации.

В данном контракте, заключенном ФТС России с ООО «ИБС» 11 августа 2005 года, общей стоимостью 498,7 тыс. долл. США, включая НДС - 76,1 тыс. долл. США, расчет трудоемкости выполнения работ отсутствует. Пункт 2.1 приложения В «Описание услуг» контракта предусматривал до 10 ноября 2005 года выполнение работ по «Разработке дерева целей (задач) развития таможенной службы и мероприятий по развитию таможенной службы на основе опросов различных региональных структур».

Однако отчет, утвержденный ФТС России 8 декабря 2005 года, подготовлен без учета опросов различных региональных структур (акт от 6 декабря 2005 года № 1). Оплачена сумма 53,0 тыс. долл. США, включая НДС - 8,1 тыс. долл. США. В настоящее время контракт в стадии исполнения.

Контракт № 153 CDP/ICB/033-S

Контракт является определяющим по проектированию, разработке и внедрению системы управления проектами (далее - СУП) с использованием средств календарно-ресурсного планирования (в стадии исполнения).

Контракт заключен ФТС России с ООО «ИБС» 2 августа 2004 года. Общая стоимость контракта 549,5 тыс. долл. США, включая НДС - 83,8 тыс. долл. США, при этом расчет трудоемкости выполнения работ отсутствует. Дополнениями к контракту от

21 мая 2005 года № 3/54, от 14 декабря 2005 года № 4/261, от 18 апреля 2006 года № 5/19 сроки завершения продлены до 30 июня 2006 года.

Выборочной проверкой обоснования стоимости и полноты выполнения работ по контракту установлено:

- в работах «Разработка программы обучения по управлению изменениями» и «Разработка программы обучения современным технологиям управления» общей стоимостью 11,6 тыс. долл. США не была отражена предметная область, не приведены тестовые задания по таможенной тематике;

- в работе «Выбор инструментария календарно-ресурсного планирования» стоимостью 26,5 тыс. долл. США недостаточно обоснован выбор программного продукта и его параметров, отсутствовала детализация выборов метода оценки;

- оформление результатов работы «Разработка методики системы управления проектами развития таможенной службы» стоимостью 55,8 тыс. долл. США было выполнено с отклонениями от технического задания;

- оформленные результаты работ «Консультационные услуги в рамках совершенствования финансового управления при масштабных капитальных инвестициях в ИТ, разработки приложений и обслуживание» стоимостью 25,8 тыс. долл. США, а также «Консультационные услуги в рамках создания системы управления ИТ проектами» стоимостью 70,2 тыс. долл. США не позволяют оценить полноту выполнения консультационных услуг в соответствии с техническим заданием;

- в работе «Разработка и внедрение системы управления ИТ проектами» стоимостью 163,2 тыс. долл. США в документации Технического задания не отражены требования к унифицированной системе документов, соответственно в составе информационного обеспечения отсутствуют требования, которые должны содержать все формы документов, реализованных в СУП ФТС России, а также обеспечивать согласованность с формами документов взаимодействующих систем, которые должны быть взаимоувязаны с другими элементами информационного обеспечения.

Для оперативного устранения недостатков, выявленных в ходе проверки по вышеуказанным работам, в которых стоимость невыполненных исполнителем обязательств составляла 606,6 тыс. долл. США, руководством ФТС России 3 мая 2006 года был утвержден «План устранения недостатков».

В целях реализации указанного плана, в период проведения проверки, ФТС России заключены дополнительные соглашения с ООО «ИБС» от 6 мая 2006 года №№ 6/64, 6/65 на выполнение работ по устранению выявленных недостатков. При этом общая цена контракта осталась неизменной.

Также были проверены контракты, связанные с закупкой вычислительной техники и общего программного обеспечения (далее - ОПО). Из общей суммы средств, израсходованных на реализацию Проекта по состоянию на 1 января 2006 года, доля средств по таким контрактам составляла около 80 процентов.

Контракт № 144 CDP/ICB/054-G1

Контракт является определяющим по закупке вычислительной техники, периферийного программного оборудования и общесистемного программного обеспечения.

По итогам конкурса от 20 июля 2004 года заключен контракт с ООО «УСП Компьюлинк» на сумму 13268863,42 долл. США.

Проверкой первичных документов бухгалтерского учета (накладные, счета-фактуры и др.) установлено, что оборудование закуплено и установлено в структурных подразделениях ФТС России, включая расположенные на территориях субъектов Российской Федерации. Контракт выполнен.

Контракт № 241 CDP/ICB/082-G

Контракт является определяющим по закупке лицензионного программного обеспечения (общесистемного, специального и офисного) на общую сумму 8999,8 тыс. долл. США. Исполнитель - ООО «УСП Компьюлинк». Контракт в стадии исполнения.

В целях выполнения данного контракта в декабре 2005 года произведена оплата в сумме 7199850,24 долл. США. Программы получены 21 декабря 2005 года, однако на момент проведения проверки не были установлены и не использовались. Обоснование выбора конкретного ОПО для использования в различных уровнях управления ЕАИС таможенных органов отсутствовало, тем не менее производилась закупка ОПО. Необходимо также указать, что специальное программное обеспечение для ЕАИС таможенных органов не разрабатывалось.

Контракт № 299 CDP/QCBS/014-C

В соответствии с целями и задачами контракта стоимостью 1655457,40 долл. США, заключенного с компанией «БерингПойнт Инк.» (США), должна быть разработана программа обновления компьютерного парка вычислительной техники, периферийного оборудования и общесистемного программного обеспечения. Данный контракт был заключен только 23 декабря 2005 года. На момент проведения проверки какие-либо промежуточные отчеты фирма заказчику не представляла, и оплата по контракту не производилась, следовательно, техническая документация, необходимая и достаточная для закупки оборудования, которое могло бы использоваться в создаваемой ЕАИС, разработана не была.

Таким образом, закупка вычислительной техники, периферийного оборудования и лицензионного программного обеспечения по контрактам на общую сумму 20468,7 тыс. долл. США (с НДС) была произведена без наличия концепции и архитектуры ЕАИС таможенных органов, а также без технических заданий на основные компоненты вычислительной и телекоммуникационной инфраструктуры, как это предусмотрено соответствующими контрактами.

Указанные расходы производились в отсутствии обоснованных расчетных материалов.

Контракты с группой консультантов

На момент проведения проверки консультантам выплачено около 700,0 тыс. долл. США.

Выявлено, что определенные техническим заданием требования, предъявляемые к консультантам со стороны ФТС России, в ряде случаев не выполнялись. Контракты с рядом консультантов заключались без наличия у них необходимого опыта работы и образования.

В ходе проверки установлено, что имеют место задержки в заключении контрактов, разрабатываемых в целях противодействия деяниям, связанным с должностными преступлениями и административными правонарушениями в области таможенного дела.

Контракт № 60 CDP/ICB/036-S

Контракт с ЗАО «Фирма АйТи» Информационные технологии» (Россия) на разработку и внедрение автоматизированной системы информационно-аналитической поддержки при выявлении, расследовании преступлений и административных правонарушений в сфере таможенного дела (на сумму 1085954,50 долл. США), целью которого является повышение эффективности выполнения основных функций подразделениями правоохранительного блока таможенных органов по выявлению и расследованию противоправных посягательств на установленный законом порядок и условия перемещения через таможенную границу Российской Федерации товаров и иных объектов, был

включен в план закупок и одобрен управляющим советом ФТС России только на третьем году реализации Проекта и подписан 3 мая 2006 года.

Контракт CDP/QCBS/035-C

Контракт является определяющим по разработке стратегии и мероприятий по профилактике должностных правонарушений.

Данный контракт не подписан из-за неоправданно длительного согласования (более 6 месяцев) проекта контракта исполнителем - компанией «Буз Ален Гамильтон», США.

5. Экономическая эффективность Проекта. Сравнительная оценка возможностей исходной и модернизируемых систем, включая достигнутые временные результаты

В соответствии с предложением ГТК России на получение займа МБРР, утвержденным Председателем ГТК России в 1999 году, экономическая эффективность Проекта должна была определяться обеспечением следующих основных показателей:

- повышение производительности выполнения таможенных процедур, ускорение их проведения в 3-5 раз;
- повышение скорости выполнения операций по сбору, обработке и выдаче информации в режиме реального времени;
- снижение в 2-3 раза уровня нарушений таможенных правил;
- высвобождение сотрудников таможенных органов с участков таможенного оформления и контроля и уменьшение количества сотрудников таможенных органов в целом на 25-30 процентов.

Из материалов указанного предложения следует, что реализация Проекта позволит увеличить поступление таможенных платежей в бюджет на 10-15 %, а эффект от внедрения в первый год эксплуатации может составить около 1 млрд. долл. США.

Анализ представленных ФТС России материалов показал, что основные экономические показатели эффективности, предусмотренные ГТК России в предложениях (заявке) на получение кредитных ресурсов МБРР, а также по выполненным контрактам в рамках Проекта, на начало 2006 года практически были достигнуты. В основном это было осуществлено за счет исполнения целевой программы развития таможенной службы Российской Федерации на 2004-2008 годы за счет средств, выделяемых на выполнение Федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002-2010 годы)» и комплекса организационно-технических мероприятий в рамках Таможенного кодекса Российской Федерации. Так, наметилась положительная динамика изменения ряда основных экономических показателей при оформлении грузов на таможенных пунктах (сокращение среднего времени оформления грузов, количества импортных деклараций отбираемых для досмотра и др.). Поэтому с учетом уже достигнутых базовых экономических показателей в 2004-2005 годах оценивать возможную эффективность реализации Проекта на последующие годы не представляется возможным, так как базовые экономические показатели Проекта на момент проведения проверки не были скорректированы.

Кроме того, необходимо отметить, что не предпринимаются действия по ряду продекларированных в Проекте показателей. Так, не сокращена численность сотрудников таможенных органов на 15-30 %. Штатная численность таможенных органов на 1 января 2006 года составляла 68178 единиц должностных лиц и работников, в том числе численность центрального аппарата - 1882 единицы (3 % общей численности), в то время как в 2002 году их численность составляла 62802 единицы.

Не происходит сокращение лишних управленческих звеньев между ФТС России и таможенными постами. По состоянию на 1 января 2006 года в систему таможенных органов входило: 7 региональных таможенных управлений, 4 специализированных региональных таможенных управления, 137 таможен, 713 таможенных постов, 6 учреждений, находящихся в ведении ФТС России, 7 представительств ФТС России за рубежом. В 2005 году были созданы 15 и ликвидированы 7 таможенных постов.

Динамика изменения численности в 2003-2005 годах таможенных брокеров показывает, что наметилась тенденция к их увеличению. На 1 января 2004 года численность таможенных брокеров составило 250 единиц, на 1 января 2005 года - порядка 350 единиц, на 18 ноября 2005 года - более 400 единиц.

Фактически не сокращаются льготы по уплате таможенных платежей. В 2005 году их общая сумма в сравнении с 2004 годом увеличилась почти в 2 раза.

Кроме того, в настоящее время не обеспечена эффективная система контроля за вывозом товаров из Российской Федерации. Это касается контроля за расходованием бюджетных средств, возмещаемых из федерального бюджета в форме налога на НДС.

При этом необходимо отметить, что, по данным опубликованного доклада МБРР об оценке Проекта, в результате реализации Проекта предотвращение необоснованного возмещения экспортного НДС сократит ежегодные расходы федерального бюджета на сумму около 0,7 млрд. рублей.

Несмотря на крайнюю важность вышеуказанной системы контроля за вывозом и ввозом товаров (поручение Президента Российской Федерации В. В. Путина от 11 января 2005 года № Пр-43, Правительства Российской Федерации от 26 января 2005 года № АЖ-П13-294 и 18 февраля 2005 года № АЖ-П13-726), вопрос финансирования системы контроля за вывозом товаров с таможенной территории Российской Федерации в рамках Проекта не рассматривается.

Выводы

1. ГТК России не было подготовлено прединвестиционное обоснование для получения кредита, которое должно содержать прогноз ожидаемого финансово-экономического эффекта от реализации Проекта, описание всех компонентов кредита, механизм окупаемости Проекта, а также перечень организационных мероприятий по его подготовке и реализации.

2. Реализация Проекта в течение 2003-2005 годов осуществлялась низкими темпами. Из 50,99 млн. долл. США, предусмотренные по Программе внешних заимствований Российской Федерации, освоено только 26,9 млн. долл. США. В результате потери федерального бюджета в виде уплаты МБРР комиссии за неиспользованную часть займа составили 60,0 тыс. долл. США.

3. Управляющим советом по реализации Проекта не был обеспечен должный контроль за выполнением заключенных контрактов, а также не обеспечивалась координация деятельности подразделений ФТС России в части реализации Проекта.

4. Установлено, что при приемке работ по контрактам в актах приемки, утвержденных ФТС России, отсутствовали материалы, подтверждающие устранение выявленных недостатков, тем не менее отчетные материалы принимались комиссией ФТС России и выплачивались средства по выполненным работам.

5. Закупка вычислительной техники, периферийного оборудования и лицензионного программного обеспечения на сумму 20,5 млн. долл. США была произведена без наличия концепции и архитектуры ЕАИС таможенных органов и технических заданий на основные компоненты вычислительной и телекоммуникационной инфраструктуры.

6. Не выработаны базовые показатели Проекта, соответствующие реалиям настоящего времени.

7. Не выполняются ранее продекларированные экономические показатели Проекта в части сокращения численности сотрудников ФТС России, рационального размещения таможенных постов, оптимизации численности таможенных брокеров и минимизации льгот по уплате таможенных платежей.

8. Представленные в ходе проверки материалы по научно-технической продукции не соответствуют техническим заданиям. Стоимость невыполненных исполнителем обязательств составила 606,6 тыс. долл. США.

В целях полного исполнения технических заданий по контрактам № 159 CDP/QCBS/003-С и № 120 CDP/QCBS/031 в период работы комиссии Счетной палаты Российской Федерации руководством ФТС России 3 мая 2006 года был утвержден «План устранения недостатков».

Предложения

1. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.

2. Направить представление в ФТС России.

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

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В. С. КОСОУРОВ

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

М. С. СУРКОВ