

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 15 декабря 2006 года № 47К (514) «О результатах аудита эффективности использования средств федерального и регионального бюджетов, внебюджетных источников, выделенных на реализацию федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Курильских островов Сахалинской области (1994-2005 годы)» в администрации Сахалинской области, Министерстве регионального развития Российской Федерации, Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.

Направить информационные письма в Комиссию Совета Федерации по взаимодействию со Счетной палатой Российской Федерации, губернатору Сахалинской области, Сахалинской областной Думе.

Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, полномочному представителю Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе.

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Аудит эффективности использования средств федерального и регионального бюджетов, внебюджетных источников, выделенных на реализацию федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Курильских островов Сахалинской области (1994-2005 годы)» в администрации Сахалинской области, Министерстве регионального развития Российской Федерации, Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации»

Основание проведения контрольного мероприятия: пункт 2.2.7 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2006 год.

Цель контрольного мероприятия

Определить эффективность использования средств, выделенных на реализацию мероприятий федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Курильских островов Сахалинской области (1994-2005 годы)» (далее - Программа), дать оценку: результативности и экономичности выполнения программных мероприятий, экономического эффекта (потерь) от реализации программных мероприятий (выборочно), эффективности управления реализацией Программы исполнительными органами государственной власти и их учреждениями, участвующими в выполнении Программы. Установить изменения в уровне социально-экономического развития Курильских островов за период реализации Программы.

Объекты контрольного мероприятия

Министерство регионального развития Российской Федерации, Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации, администрация Сахалинской области, муниципальное образование «Курильский район», муниципальное образование «Южно-Курильский район», муниципальное образование «Северо-Курильский район», областное государственное учреждение «Управление капитального строительства админи-

страции Сахалинской области», государственное учреждение «Дирекция по реализации федеральной программы социально-экономического развития Курильских островов».

Введение

Территория Сахалинской области охватывает 59 больших и малых островов общей площадью 87,1 тыс. кв. км. Крупнейший из них о. Сахалин площадью 78 тыс. кв. км.

В составе Курильского архипелага (Курильских островов) 56 островов, из них 7 - относительно крупных. Он имеет протяженность свыше 1200 километров.

В административном отношении территория Курильских островов входит в состав Сахалинской области и делится на Южно-Курильский район (с районным центром в г. Южно-Курильске, островами Кунашир, Шикотан и др.), Курильский район (с районным центром в г. Курильске, островами Итуруп, Уруп и др.) и Северо-Курильский район (с районным центром в г. Северо-Курильске, островами Парамушир, Онекотан и другими).

Численность постоянного населения Сахалинской области по состоянию на 1 января 1994 года составляла 659,5 тыс. человек, в том числе: городского - 558,7 тыс. человек и сельского - 100,8 тыс. человек, на 1 января 2006 года - 526,2 тыс. человек, в том числе: городского - 409,1 тыс. человек и сельского - 117,1 тыс. человек.

Общая численность населения на Курильских островах по состоянию на 1 января 1994 года составляла 22,3 тыс. человек, на 1 января 2006 года - 19,2 тыс. человек.

Социально-экономическое развитие Курильских островов определяется рядом специфических факторов. Курилы - приграничная территория, что определяет геополитическое и военно-стратегическое значение региона для России, острова обеспечивают безопасность восточных границ страны. Также географическое положение островов благоприятно для развития внешнеэкономических связей со странами Азиатско-Тихоокеанского региона.

Прилегающие морские акватории располагают ценными водными биологическими ресурсами. Через Курильские проливы проходят миграционные пути дальневосточных лососевых рыб объемом более 180 тыс. т, нерестящихся в реках приморских регионов Дальнего Востока. Острова располагают минерально-сырьевыми и рекреационными ресурсами для организации в перспективе туризма и бальнеологического лечения.

Вместе с тем удаленность этой территории от материка, сложная транспортная схема завоза грузов, повышенные риски для хозяйственной деятельности, обусловленные суровыми природными условиями, включая сейсмическую активность, слабое развитие промышленной и транспортной инфраструктуры осложняют развитие экономики указанного региона.

В целях социально-экономического развития Курильских островов была разработана федеральная программа.

Федеральная программа социально-экономического развития Курильских островов на 1994-1995 годы и до 2000 года одобрена постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 17 декабря 1993 года № 1297, срок ее реализации был продлен до 2005 года постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 1998 года № 668.

После внесения изменений в указанную программу постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2001 года № 872 была утверждена федеральная целевая программа «Социально-экономическое развитие Курильских островов Сахалинской области (1994-2005 годы)».

Государственными заказчиками в период реализации Программы были определены:

- с 1994 по 2001 год - администрация Сахалинской области и Государственный комитет Российской Федерации по социально-экономическому развитию Севера (далее - Госкомсевер России);

- с 2002 по 2005 год - Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации.

Основные цели Программы:

- создание условий для устойчивого развития Курильских островов с учетом геостратегических интересов Российской Федерации;

- формирование необходимой инфраструктуры и благоприятного инвестиционного климата для развития приоритетных отраслей экономики и стимулирования реализации программ и проектов международного сотрудничества на территории Курильских островов;

- развитие социальной сферы и достижение экономических и социальных показателей, обеспечивающих стабильное развитие Курильских островов.

Основные задачи Программы:

- создание условий для эффективного использования и обеспечения контроля за территориальным, морским и воздушным пространством Охотского моря и западной части Тихого океана;

- создание благоприятных условий для привлечения инвестиций, развития малого и среднего бизнеса на территории Курильских островов и выпуска конкурентоспособной продукции;

- совершенствование системы охраны, воспроизводства и регулирования использования водных биологических ресурсов;

- повышение эффективности функционирования рыбохозяйственного комплекса Курильских островов;

- создание условий для обеспечения занятости населения;

- формирование необходимой производственной и социальной инфраструктуры;

- развитие внешнеэкономических связей и организация международного сотрудничества.

Сроки реализации Программы - 1994-2005 годы. Реализация Программы осуществлялась в два этапа: I этап - с 1994 по 2001 год; II этап - с 2002 по 2005 год.

Результаты контрольного мероприятия

Аудит эффективности использования средств федерального и регионального бюджетов, внебюджетных источников, выделенных на реализацию Программы, проводился на основе Методики проведения аудита эффективности использования государственных средств, принятой Коллегией Счетной палаты Российской Федерации от 23 апреля 2004 года (протокол № 13 (383)).

В соответствии с целями контрольного мероприятия были разработаны вопросы проведения финансового аудита при санкционировании расходов федерального бюджета, бюджета Сахалинской области и внебюджетных источников на реализацию инвестиционных проектов, НИОКР и прочие нужды Программы, анализа нормативных правовых и распорядительных документов, эффективности результатов исполнения программных мероприятий, их экономичности и качества исполнения.

Оценка эффективности использования финансовых ресурсов осуществлялась на основе критериев и показателей, согласованных с Минэкономразвития России и утвержденных программой проводимого аудита.

Критерии, характеризующие финансовое обеспечение Программы:

- наличие плановых объемов финансирования с указанием целей, объектов или мероприятий с указанием источников их финансирования;
- соответствие выделяемых федеральным и областными бюджетами средств назначениям, предусмотренным паспортом Программы;
- соответствие требованиям бюджетного законодательства в части, касающейся доведения лимитов бюджетных обязательств;
- соответствие фактического финансирования объемам и срокам, доведенным лимитами бюджетных обязательств;
- соответствие объемов и сроков финансирования из внебюджетных источников назначениям, предусмотренным паспортом Программы.

Критерии, отражающие прямые результаты исполнения программных мероприятий:

- экономичность реализации программных мероприятий;
- снижение тарифов на электро- и тепловую энергию;
- снижение бюджетных затрат (абсолютное и относительное);
- наличие нормативных и/или распорядительных документов и их достаточность для управления Программой;
- наличие управленческих решений, принятых по результатам мониторинга объектов строительства;
- наличие управленческих решений, принятых по результатам экспертных проверок объектов строительства;
- количество официально принятых нормативных правовых документов, базирующихся на результатах НИОКР.

Критерии, отражающие конечные результаты экономики и социальных изменений качества жизни:

- рост промышленной продукции;
- рост налоговых поступлений;
- рост грузооборота;
- рост уровня заработной платы по годам;
- рост уровня занятости по годам;
- уменьшение разрыва со среднеобластным уровнем по качеству жизни.

1. Параметры финансового обеспечения Программы, определенные законодательными и нормативными правовыми актами Российской Федерации

Параметры финансового обеспечения Программы, определяющие развитие нетрадиционных форм энергетики, рыбохозяйственного комплекса, объектов социальной сферы, транспорта, реконструкции портовых пунктов, от которых зависит социально-экономическое развитие Курильских островов, предусмотрены паспортом Программы.

На период с 1994 по 2001 год предусматривалось 153 программных мероприятия с распределением объемов финансовых затрат по направлениям.

Структура затрат на I этапе реализации Программы:

- рыбохозяйственный комплекс - 29,9 %;
- социальная инфраструктура - 23,9 %;
- биофармацевтический комплекс - 16,5 %;
- производственная инфраструктура - 15,4 %;
- агропромышленное производство - 5,4 %;
- оздоровительный и лечебный туризм - 4,1 %;
- охрана природы и экологическая безопасность Курильских островов - 3,2 %;
- региональная строительная база - 1,6 процента.

Основными приоритетными направлениями Программы на I этапе являлись развитие рыбохозяйственного комплекса, социальной инфраструктуры, биофармацевтического комплекса, производственной инфраструктуры, на реализацию которых предусматривалось направить основную долю финансовых ресурсов - 85,6 процента.

На II этапе структура затрат на реализацию Программы была изменена. На период с 2002 по 2005 год предусматривалось 115 программных мероприятий с распределением объемов финансовых затрат по направлениям.

Структура затрат на II этапе реализации Программы:

- развитие и совершенствование управления рыбохозяйственного комплекса - 58,8 %;
- развитие инфраструктуры топливно-энергетического, транспортного комплексов, дорожного строительства, связи - 27,1 %;
- развитие социальной инфраструктуры - 11,5 %;
- развитие биофармацевтического комплекса - 1,5 %;
- управление реализацией Программы - 0,4 %;
- нормативно-правовое обеспечение Программы и необходимые институциональные преобразования - 0,3 %;
- охрана природы и экологическая безопасность Курильских островов - 0,3 %;
- развитие внешнеэкономических связей - 0,1 процента.

Объемы финансирования рыбохозяйственного комплекса на II этапе реализации Программы увеличились в 2 раза, на реализацию программных мероприятий по развитию социальной инфраструктуры снизились в 2 раза.

В качестве источников финансирования в паспорте Программы на I и II этапах предусматривались средства федерального и регионального бюджетов и внебюджетных источников.

Долевое участие источников на I этапе: федеральный бюджет - 25,7 %; региональный бюджет - 19,1 %; внебюджетные источники - 55,2 процента.

Долевое участие источников на II этапе: федеральный бюджет - 17,9 %; региональный бюджет - 9,7 %; внебюджетные источники - 72,4 процента.

Анализ структуры долевого участия источников финансирования для ресурсного обеспечения Программы показывает, что внебюджетные средства являются основным источником финансовых ресурсов, предусмотренных паспортом Программы.

Федеральные органы исполнительной власти и Минэкономразвития России как государственный заказчик Программы при внесении в нее изменений в декабре 2001 года без проведения соответствующего анализа I этапа ее реализации и без аргументации механизма привлечения средств из внебюджетных источников увеличили долю этих ресурсов на 17,2 процентного пункта, с 55,2 до 72,4 %. В то же время доля федерального бюджета была снижена на 7,8 процентного пункта, с 25,7 до 17,9 %, а регионального бюджета - на 9,4 процентного пункта, с 19,1 до 9,7 процента.

Паспортом Программы предусматривались в качестве внебюджетных источников собственные средства предприятий и организаций, непосредственно реализующих программные мероприятия, а также государственная поддержка и экономическое стимулирование исполнителей программных проектов и мероприятий по привлечению указанных средств.

На II этапе планировалось использование средств от реализации газонефтяных проектов «Сахалин-1» и «Сахалин-2», а также использование таких форм государственной поддержки и экономического стимулирования исполнителей программных проектов и мероприятий, как предоставление:

- субсидий из федерального бюджета на уплату начисленных процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях;

- инвестиционных налоговых кредитов за счет бюджетов всех уровней (за исключением федерального бюджета);

- льгот по снижению ставки налога на прибыль (за исключением части, зачисляемой в федеральный бюджет) организаций - исполнителей программных мероприятий в соответствии с решением законодательного (исполнительного) органа Сахалинской области и действующим законодательством.

Перечисленные формы государственной поддержки и объемы льгот организациям - исполнителям программных мероприятий за весь период реализации Программы так и остались в виде декларативного изложения в ее паспорте.

Исполнительными органами власти на федеральном и областном уровнях не принимались нормативные правовые документы по мобилизации внебюджетных источников для экономического стимулирования исполнителей программных мероприятий.

Таким образом, анализ параметров финансового обеспечения Программы показывает, что уже на стадии формирования объемов финансовых ресурсов на федеральном и региональном уровнях для реализации инвестиционных проектов основными источниками финансирования Программы являлись заведомо невыполнимые поступления из внебюджетных источников.

Предложения по объемам финансирования Программы ежегодно рассматривались и вносились Правительством Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации вместе с проектами федеральных законов о бюджетах на соответствующий год.

Финансирование Программы из федерального бюджета за период с 1994 по 2005 год определялось соответствующими федеральными законами о федеральном бюджете на очередной финансовый год, за исключением 1994 и 1996 годов, когда средства на реализацию федеральных целевых программ утверждались в целом.

Предложения о софинансировании (долевом участии) реализуемых на Курильских островах мероприятий Программы вместе с проектами законов об областном бюджете вносились администрацией Сахалинской области в законодательное собрание Сахалинской области и утверждались законами области об областном бюджете.

Финансовые ресурсы на реализацию мероприятий, предусмотренных паспортом Программы, в сопоставлении с объемами финансирования, утвержденными законодательными актами на федеральном и региональном уровнях по источникам финансового обеспечения (включая и средства на НИОКР), представлены в таблице:

Годы реализации Программы, источники финансирования	Предусмотрено паспортом (в ценах соответствующих лет), млн. руб.	Утверждено федеральными и областными законами, млн. руб.	% от предусмотренных паспортом
1994 г. - всего	197,8	30,2	15,3
в т. ч. из:			
федерального бюджета	58,6	26,6	45,4
регионального бюджета	46,5	3,6	7,7
внебюджетных источников	92,7	-	-
1995 г. - всего	1669,1	93,0	5,6
в т. ч. из:			
федерального бюджета	579,3	93,0	16,0
регионального бюджета	245,4	-	-
внебюджетных источников	844,4	-	-
1996-2000 гг. - всего	3545,2	866,8	24,4
в т. ч. из:			
федерального бюджета	756,0	682,2	90,3
регионального бюджета	742,5	184,6	24,9
внебюджетных источников	2046,7	-	-
2001 г.* - всего	-	132,0	-
в т. ч. из:			

Годы реализации Программы, источники финансирования	Предусмотрено паспортом (в ценах соответствующих лет), млн. руб.	Утверждено федеральными и областными законами, млн. руб.	% от предусмотренных паспортом
федерального бюджета	-	109,6	-
регионального бюджета	-	22,4	-
внебюджетных источников	-	-	-
Итого за 1994-2001 гг.	5412,1	1122,0	20,7
в т. ч. из:			
федерального бюджета	1393,9	911,4	65,4
регионального бюджета	1034,4	210,6	20,4
внебюджетных источников	2983,8	-	-
2002 г. - всего	1383,5	323,4	23,4
в т. ч. из:			
федерального бюджета	352,6	319,6	65,2
регионального бюджета	137,7	3,8	2,8
внебюджетных источников	893,2	-	-
2003 г. - всего	2947,1	275,8	9,4
в т. ч. из:			
федерального бюджета	386,1	251,8	90,6
регионального бюджета	326,9	24,0	7,3
внебюджетных источников	2234,1	-	-
2004 г. - всего	3092,9	343,2	11,1
в т. ч. из:			
федерального бюджета	459,7	252,8	55,0
регионального бюджета	271,6	90,4	33,3
внебюджетных источников	2361,6	-	-
2005 г. - всего	2016,8	344,1	17,1
в т. ч. из:			
федерального бюджета	494,9	225,0	45,5
регионального бюджета	174,5	119,1	68,3
внебюджетных источников	1347,4	-	-
Итого за 2002-2005 гг.	9440,3	1286,5	13,6
в т. ч. из:			
федерального бюджета	1693,3	1049,2	62,0
регионального бюджета	910,7	237,3	26,1
внебюджетных источников	6836,3	-	-
Всего за 1994-2005 гг.	14852,4	2408,5	16,2
в т. ч. из:			
федерального бюджета	3087,2	1960,6	63,5
регионального бюджета	1945,1	447,9	23,0
внебюджетных источников	9820,1	-	-

* На 2001 год срок реализации Программы был продлен, но средства на реализацию программных мероприятий паспортом Программы не предусматривались.

Финансовые ресурсы на реализацию Программы из всех источников финансового обеспечения представлены в таблице:

	1994 г.	1995 г.	1996-2000 гг.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	Всего (млн. руб.)
Предусмотренные паспортом	197,8	1669,1	3545,2	0,0	1383,5	2947,1	3092,9	2016,8	14852,4
Предусмотренные федеральными и областными законами	30,2	93,0	866,8	132,0	323,4	275,8	343,2	344,1	2408,5

Представленные данные по параметрам Программы на весь период ее реализации показывают, что уже на стадии законодательного утверждения финансовое обеспечение в целом составило 16,2 % от предусмотренных программных назначений.

Анализ объемов на реализацию программных мероприятий по годам подтверждает несостоятельность планируемых параметров финансового обеспечения и реализации инвестиционных проектов.

В отдельные годы доля выделяемых ресурсов из всех источников от средств, предусмотренных паспортом Программы, составляла от 5,6 % в 1995 году до 24,4 % в 1996-2000 годах.

Следует отметить и неравномерное распределение финансовых ресурсов в динамике по годам.

На I этапе реализации паспортом Программы в 1995 году предусматривалось выделение средств в 8,4 раза больше, чем в 1994 году (1669,1 млн. рублей по сравнению с 197,8 млн. рублей).

На II этапе в измененной редакции Программы также имело место неравномерное распределение. Объемы финансовых ресурсов на 2003 год в 2,1 раза превышали аналогичный показатель 2002 года (2947,1 млн. рублей по сравнению с 1383,5 млн. рублей).

Финансовые ресурсы на реализацию Программы из федерального бюджета представлены в таблице:

	1994 г.	1995 г.	1996-2000 гг.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	Всего (млн. руб.)
Предусмотренные паспортом	58,6	579,3	756,0	0,0	352,6	386,1	459,7	494,9	3087,2
Предусмотренные федеральными законами	26,6	93,0	682,2	109,6	319,6	251,8	252,8	225,0	1960,6

За период с 1994 по 2005 год утверждаемые бюджетные назначения на федеральном уровне по финансовому обеспечению составили 1960,6 млн. рублей, или 63,5 % от предусмотренных паспортом Программы (3087,2 млн. рублей).

Финансовое обеспечение из федерального бюджета составляло: 16 % - в 1995 году, 45,4 % - в 1994 году и 45,5 % - в 2005 году от суммы, предусмотренной программными назначениями.

Неравномерное ресурсное обеспечение Программы из федерального бюджета было предусмотрено на стадии ее утверждения.

Паспортом Программы на 1995 год предусматривалось выделение средств в 9,9 раза больше, чем в 1994 году (579,3 млн. рублей по сравнению с 58,6 млн. рублей).

Таким образом, на протяжении 12 лет в федеральные законы о бюджетах включалась Программа, не обеспеченная финансированием для реализации целей и задач, определенных ее паспортом.

Необходимо отметить, что Счетной палатой Российской Федерации в 2004 году по результатам проверки направлялось информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации М. Е. Фрадкову, в котором указывалось на необеспеченность финансированием Программы за период 2002-2003 годов из-за отсутствия механизма стимулирования инвестиционной активности предприятий - участников Программы по привлечению средств из внебюджетных источников.

Предлагалось проанализировать ход выполнения Программы и провести корректировку ее ресурсного обеспечения, определив стабильный источник финансирования.

Вместо этого объемы бюджетных ассигнований на реализацию Программы из федерального бюджета в 2005 году были уменьшены по сравнению с 2004 годом на 27,8 млн. рублей, или на 11 % (с 252,8 млн. рублей до 225,0 млн. рублей).

Финансовые ресурсы на реализацию Программы из регионального бюджета представлены в таблице:

(млн. руб.)

	1994 г.	1995 г.	1996-2000 гг.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	Всего
Предусмотренные паспортом	46,5	245,4	742,5	0,0	137,7	326,9	271,6	174,5	1945,1
Предусмотренные областными законами	3,6	0,0	184,6	22,4	3,8	24,0	90,4	119,1	447,9

Проведенный анализ показывает, что долевое участие в софинансировании программных мероприятий из регионального бюджета Сахалинской области также осуществлялось на низком уровне.

На весь период реализации с 1994 по 2005 год утвержденные бюджетные назначения в областных бюджетах Сахалинской области на реализацию программных мероприятий составили 447,9 млн. рублей, или 23,1 % от средств, предусмотренных паспортом Программы (1945,1 млн. рублей).

В отдельные годы доля выделяемых ресурсов, предусматриваемых законами области о бюджете, была значительно ниже, чем предусмотренная паспортом Программы.

На 1995 год средства на реализацию Программы законом области о бюджете не предусматривались, несмотря на установленные паспортом Программы объемы софинансирования из указанного бюджета в сумме 245,4 млн. рублей.

Доля указанных средств в объемах, установленных паспортом Программы, составляла от 2,8 % в 2002 году до 68,3 % в 2005 году.

Финансовые ресурсы из внебюджетных источников на реализацию Программы, предусмотрены паспортом в размере 9820,1 млн. рублей, в том числе: в 1994 году - 92,7 млн. рублей, в 1995 году - 844,4 млн. рублей, в 1996-2000 годах - 2046,7 млн. рублей, в 2001 году - финансовые ресурсы не предусматривались, в 2002 году - 893,2 млн. рублей, в 2003 году - 2234,1 млн. рублей, в 2004 году - 2361,6 млн. рублей, в 2005 году - 1347,4 млн. рублей.

В ежегодно утверждаемых законах о федеральных и областных бюджетах отсутствовали меры государственной поддержки, которые могли бы способствовать привлечению и мобилизации средств из внебюджетных источников.

Объемы финансирования из внебюджетных источников предусматривались в сумме 9820,1 млн. рублей, в том числе на I этапе - в сумме 2983,8 млн. рублей, или 55,2 %, на II этапе - в сумме 6836,3 млн. рублей, или 72,4 % от общей суммы затрат, предусмотренных программными назначениями на I и II этапах, соответственно.

Отсутствие ресурсов из внебюджетных источников, являющихся основными источниками финансового обеспечения Программы, не позволило за период с 1994 по 2005 год реализовать мероприятия Программы по развитию нетрадиционных форм энергетики, рыбохозяйственного комплекса, транспорта, связи и социальной сферы, направленных на коренное улучшение социально-экономического развития Курильских островов.

В соответствии с целями аудита для оценки эффективности в формировании параметров финансового обеспечения Программы использовались показатели и критерии:

- наличие плановых объемов финансирования с указанием целей, объектов или мероприятий и источников финансирования (да/нет);
- соответствие выделяемых федеральным и областными бюджетами средств назначениям, предусмотренным паспортом Программы (отклонение до 20 процентов).

Рассмотрение норм и положений, установленных в редакции Программы на I и II этапах, показывает, что цели определены, объекты, мероприятия и объемы по источникам финансирования утверждены.

На I этапе реализации Программы с 1994 по 2000 год предусматривались 153 программных мероприятия.

На указанном этапе основную долю финансовых ресурсов 85,6 % предполагалось направить на развитие рыбохозяйственного комплекса, социальной инфраструктуры, биофармацевтического комплекса и производственной инфраструктуры.

На II этапе с 2002 по 2005 год структура затрат на реализацию Программы была изменена. Мероприятия были распределены по 8 комплексам и сокращены до 115, или на 33,1 процента.

При этом на 28,9 процентного пункта по сравнению с I этапом реализации увеличивались программные назначения на развитие и совершенствование управления рыбохозяйственного комплекса.

В то же время на охрану природы, экологической безопасности, предупреждение и ликвидацию опасных явлений финансовые ресурсы в паспорте Программы уменьшены на 2,9 процентного пункта, на развитие социальной инфраструктуры - на 12,4 процентного пункта, на развитие биофармацевтического комплекса - на 14,9 процентного пункта.

Анализ структуры долевого участия за счет всех источников показывает, что внебюджетные средства предусматривались как основной источник финансовых ресурсов, на I этапе они должны были составить 55,2 %, на II этапе - 72,4 процента.

В сфере нормативно-правового регулирования параметров финансового обеспечения Программы на основе критериальной оценки эффективности необходимо выделить следующие факторы риска на стадии их формирования и законодательного утверждения:

- необоснованно широкий спектр программных мероприятий;
- определение в параметрах Программы основной финансовой нагрузки при реализации программных мероприятий на внебюджетные источники;
- отсутствие механизмов по мобилизации средств из внебюджетных источников;
- отсутствие механизма исполнения условий долевого участия в софинансировании программных мероприятий при их реализации;
- отсутствие единого нормативно-правового регулирования при реализации Программы, в том числе и по разделению функций между государственными заказчиками на I этапе;
- отсутствие индикаторов для оценки результатов программных мероприятий.

Средства на реализацию программных мероприятий, выделяемые федеральными и областными законами о соответствующих бюджетах, не соответствовали назначениям, предусмотренным паспортом Программы.

Допустимые отклонения, установленные критерием для оценки эффективности указанных соответствий до 20 %, были значительно превышены.

В 1995 году недовыполнение установленных федеральным бюджетом бюджетных назначений по сравнению с паспортом Программы составило 84 процентных пункта, или в 4,2 раза превысило указанное допустимое отклонение, в 1995 и 2005 годах - по 54,6 процентного пункта, или с превышением в 2,7 раза, в 2004 году - 45 процентных пунктов, или с превышением в 2,2 раза.

По средствам регионального бюджета фактическое отклонение также значительно превышало допустимое отклонение, установленное указанным выше критерием в 20 процентов.

Недовыполнение установленных в 1995 году региональным бюджетом бюджетных назначений по сравнению с паспортом Программы составило 100 %, в 2002 году - 97,2 %, в 1994 и 2004 годах - по 92,3 %, в 1996-2000 годах - 75,1 %, в 2004 году - 66,7 процента.

В целом за период с 1994 по 2005 год утверждаемые бюджетные назначения на региональном уровне составили 447,9 млн. рублей, или 23 % от средств, предусмотренных паспортом Программы, а на федеральном уровне - 1960,4 млн. рублей, или 63,5 процента.

Таким образом, на основе критериальной оценки в части соответствия выделяемых федеральными и областными бюджетами средств назначениям, предусмотренным паспортом Программы, установлены следующие риски:

- срыв финансирования программных мероприятий и выполнения целей и задач;
- отсутствие в федеральных и областных законах о соответствующих бюджетах мер государственной поддержки организаций - исполнителей программных мероприятий, направленных на привлечение средств из внебюджетных источников;
- неравномерное ресурсное обеспечение реализации Программы.

2. Санкционирование расходов из федерального бюджета, бюджета Сахалинской области и внебюджетных источников на реализацию инвестиционных проектов, НИОКР и прочие нужды Программы

Санкционирование расходов из федерального бюджета, бюджета Сахалинской области за весь период реализации Программы с 1994 по 2005 год осуществлялось в соответствии с ежегодно принимаемыми федеральными законами о федеральных бюджетах и законами Сахалинской области об областных бюджетах.

Санкционирование расходов по привлечению внебюджетных источников для реализации программных мероприятий на протяжении всего периода осуществлялось без нормативно-правового регулирования.

Особенностью первого периода реализации Программы необходимо отметить неустойчивость в целом экономического и финансового состояния Российской Федерации.

В целом за 1994-2005 годы фактическое финансирование Программы за счет всех источников составило 3155,5 млн. рублей, или 21,2 % от общей суммы средств, предусмотренных паспортом Программы, в том числе:

- из федерального бюджета - 1826,6 млн. рублей, или 59,2 %;
- из областного бюджета - 441,5 млн. рублей, или 22,7 %;
- из внебюджетных источников - 887,4 млн. рублей, или 9 процентов.

Поэтапно за указанные годы программные мероприятия были профинансированы:

- на I этапе - с 1994 по 2001 год - на сумму 1147,0 млн. рублей, или на 21,2 % от суммы средств, предусмотренных паспортом Программы, в том числе:

- из федерального бюджета - на сумму 805,5 млн. рублей, или на 57,7 %;
- из областного бюджета - на сумму 197,0 млн. рублей, или на 19 %;
- из внебюджетных источников - на сумму 144,5 млн. рублей, или на 4,8 %;

- на II этапе - с 2002 по 2005 год - на сумму 2008,5 млн. рублей, или на 21,2 %, в том числе:

- из федерального бюджета - на сумму 1021,1 млн. рублей, или на 60,3 %;
- из областного бюджета - на сумму 244,5 млн. рублей, или на 26,8 %;
- из внебюджетных источников - на сумму 742,9 млн. рублей, или на 10,8 процента.

Вне Программы Сахалинской области была оказана финансовая помощь из федерального бюджета распоряжениями Правительства Российской Федерации на общую сумму 297,0 млн. рублей, которая отражена в отчете администрации Сахалинской области об итогах реализации Программы, в том числе:

- 118,0 млн. рублей - в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2000 года № 1828-р, из них:

20,0 млн. рублей направлено на программный объект «Строительство Менделеевского энергетического комплекса, о. Кунашир»;

98,0 млн. рублей направлено на непрограммные объекты: 10,0 млн. рублей - на восстановление систем жизнеобеспечения Южно-Курильского района, 10,0 млн. рублей - на строительство причального комплекса на о. Кунашир, 6,0 млн. рублей - на ре-

монта водозабора в с. Малокурильское и 6,0 млн. рублей - на приобретение для указанного водозабора оборудования, 1,5 млн. рублей - на приобретение дизель-генератора ДГ-72, 22,0 млн. рублей - на закупку технологического оборудования для рыбоперерабатывающего комплекса на о. Кунашир и 11,8 млн. рублей - на закупку технологического оборудования для рыбоперерабатывающего комплекса в с. Малокурильское, 25,5 млн. рублей - на проектировку и закупку заводского модуля для рыбоперерабатывающего комплекса на о. Кунашир, 3,7 млн. рублей - на доплату по сметам за 2000 год на текущий ремонт рыбоприемного, отгрузочного пирса в с. Малокурильское и 1,5 млн. рублей - на проектно-изыскательские работы по строительству дизельной электростанции в с. Малокурильское. Оплата расходов производилась с лицевых счетов администрации области согласно сметам расходов, согласованным с Минэкономразвития России и утвержденным Госкомрыболовством России;

- 179,0 млн. рублей - на реализацию программных мероприятий за счет средств, утвержденных федеральными бюджетами на 2002-2005 годы на государственные капитальные вложения, предусмотренные для реализации программной и непрограммной части ФАИП, из них:

по программной части ФАИП в сумме 72,3 млн. рублей - на строительство автомобильных дорог на Курильских островах в рамках федеральной целевой программы «Модернизация транспортной системы»;

по непрограммной части ФАИП в сумме 63,1 млн. рублей - на реконструкцию Курильского рыбоводного завода (Госкомрыболовство России) и в сумме 43,6 млн. рублей - на организацию зонной цифровой спутниковой связи с Курильскими островами (Минсвязи России).

В связи с истечением сроков хранения документов финансовый аудит в период 1994-2001 годов не планировался и не проводился.

Финансовый аудит за 2002-2005 годы проводился на основе документов, представленных Минэкономразвития России, Управлением Федерального казначейства по Сахалинской области, администрацией Сахалинской области, Главным финансовым управлением Сахалинской области, областным государственным учреждением «УКС администрации Сахалинской области», государственным учреждением «Дирекция по реализации федеральной программы социально-экономического развития Курильских островов», с выездом непосредственно на Курильские острова.

Федеральный бюджет

На 2002-2005 годы средства из федерального бюджета на реализацию Программы были предусмотрены федеральными законами о бюджетах в сумме 1049,2 млн. рублей, или 62 % от суммы, предусмотренной паспортом Программы (1693,3 млн. рублей), в том числе на:

- программные мероприятия - в сумме 928,0 млн. рублей;
- государственные капитальные вложения на безвозвратной основе - в сумме 89,0 млн. рублей;
- проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в рамках федеральных целевых программ - 32,2 млн. рублей.

По ведомственной классификации указанные расходы были распределены по главным распорядителям бюджетных средств: Минфину России, Минэкономразвития России, Федеральному агентству по энергетике, Федеральному агентству по образованию и Федеральному агентству по рыболовству.

Министерствами и федеральными агентствами лимиты бюджетных обязательств на реализацию Программы доводились Сахалинской области в январе-марте в сумме 1046,5 млн. рублей.

По состоянию на 1 января 2002 года остаток неиспользованных средств федерального бюджета составил 1,5 млн. рублей.

В целом из федерального бюджета на реализацию Программы в 2002-2005 годах было направлено 1021,1 млн. рублей.

Программные мероприятия за 2002-2005 годы из федерального бюджета были недофинансированы в сравнении с паспортными назначениями на сумму 672,2 млн. рублей, с утвержденными бюджетными назначениями - на сумму 28,1 млн. рублей и с лимитами бюджетных обязательств - на сумму 25,4 млн. рублей.

Перечисление средств из федерального бюджета производилось неравномерно и непропорционально, с опозданием от 4 до 7 месяцев. За весь период реализации Программы от 46,7 % до 57,4 % средств перечислялось в IV квартале.

Кассовые расходы за указанные годы с учетом остатков составили 1020,0 млн. рублей.

По состоянию на 1 января 2006 года остаток неиспользованных средств федерального бюджета составил 2,6 млн. рублей.

Областной бюджет

Средства областного бюджета в долевом участии в софинансировании Программы на 2002-2005 годы были предусмотрены законами Сахалинской области об областных бюджетах в сумме 237,3 млн. рублей, или 26,1 % от суммы, предусмотренной паспортом Программы (910,7 млн. рублей).

Фактическое финансирование из областного бюджета за 2002-2005 годы на программные объекты составило 244,5 млн. рублей. Кассовые расходы составили 244,5 млн. рублей.

Внебюджетные источники

По отчету администрации Сахалинской области о реализации Программы за 2002-2005 годы расходы из внебюджетных источников составили 742,9 млн. рублей, в том числе в 2002 году из внебюджетного фонда Сахалинской области на софинансирование Программы было направлено 44,4 млн. рублей.

Таким образом, на реализацию Программы за 2002-2005 годы за счет всех источников профинансировано 2008,5 млн. рублей, или 21,2 % от суммы, предусмотренной паспортом Программы (9440,3 млн. рублей), в том числе: из федерального бюджета - 1021,1 млн. рублей, или 60,3 % (1693,3 млн. рублей); из областного бюджета - 244,5 млн. рублей, или 26,8 % (910,7 млн. рублей); из внебюджетного фонда - 742,9 млн. рублей, или 10,8 % (6836,3 млн. рублей).

В целом с 1994 по 2005 год предусматриваемые объемы и источники ресурсного обеспечения Программы, их фактическое финансирование в динамике приведены в приложении 4 к настоящему отчету (приложения в Бюллетене не публикуются).

По объемам и источникам ресурсного обеспечения Программы и фактического финансирования в разрезе программных мероприятий приведен анализ в приложении 5 к настоящему отчету.

В ходе проведения аудита эффективности использования средств федерального и регионального бюджетов, внебюджетных источников, выделенных для реализации программных мероприятий, финансовым аудитом было охвачено 12 программных мероприятий.

Объемы финансовых ресурсов на реализацию 12 программных мероприятий за 2002-2005 годы в сопоставлении с предусмотренными паспортом Программы, установленными и фактически сложившимися сроками строительства, сметной стоимостью объектов, приведены в приложении 6 к настоящему отчету.

За 2002-2005 годы общий объем финансирования на 12 объектах составил 1222,7 млн. рублей, или 41,5 % от средств, предусмотренных паспортом Программы,

в том числе из федерального бюджета - 960,9 млн. рублей, или 75,7 %, из регионального бюджета - 226,0 млн. рублей, или 53,7 %, и из внебюджетных источников - 35,8 млн. рублей, или 2,8 процента.

Анализ фактического финансирования относительно объемов, предусмотренных паспортом Программы, отражает их превышение по трем объектам:

- из регионального бюджета Сахалинской области и из внебюджетных источников на двух объектах в Северо-Курильском районе - при строительстве подземного водозабора превышение в 2,4 раза (50,0 млн. рублей против 20,7 млн. рублей) и вертолетной площадки - в 4,2 раза (51,5 млн. рублей против 12,1 млн. рублей);

- по общему объему финансирования из федерального и регионального бюджетов в Южно-Курильском районе - на строительстве школы в с. Крабовоздовское на о. Шикотан - в 1,3 раза (184,3 млн. рублей против 141,5 млн. рублей).

Финансирование других объектов энергетики, транспорта, связи, объектов социальной сферы и портовых пунктов, проверка которых осуществлялась в рамках финансового аудита, и от своевременного ввода которых также зависит социально-экономическое развитие Курильских островов, осуществлялось за период с 2002 по 2005 год в размере от 13,6 до 68,8 процента.

Строительство жилых домов на островах Кунашир и Шикотан (ликвидация последствий землетрясения 1994 года) за указанный период профинансировано только на 13,6 процента.

На реконструкцию аэропорта Менделеево на о. Кунашир, являющегося одним из основных объектов для сообщения Южно-Курильского района с областным центром г. Южно-Сахалинска, направлено 19,7 %, или 45,5 млн. рублей из 231,0 млн. рублей, предусмотренных паспортом Программы. Средства из внебюджетных источников в сумме 177,6 млн. рублей, или 76,9 % от объема финансовых ресурсов, предусмотренных паспортом Программы на 2002-2005 годы на реконструкцию указанного аэропорта, не выделялись.

Финансирование реконструкции Северо-Курильского и Курильского портовых пунктов, через которые осуществляются морское пассажирское сообщение и доставка грузов, осуществлено за данный период на 27,6 % и 28,6 %, или на 113,0 млн. рублей и 117,0 млн. рублей, соответственно. Средства на реконструкцию указанных портовых пунктов направлялись только из федерального бюджета в объеме 76,8 и 79,3 %, соответственно, от финансовых ресурсов, предусмотренных паспортом Программы по указанному источнику финансирования. Финансовые ресурсы из регионального бюджета и из внебюджетных источников, доленое участие которых по указанным объектам предусмотрено паспортом Программы на указанный период в размере по 64 % по каждому из них, или по 261,5 млн. рублей и 261,3 млн. рублей, соответственно, не привлекались.

Строительство двух энергетических комплексов - Менделеевского на о. Кунашир (включая доразведку участка) и Океанского на о. Итуруп, использующих геотермальные источники для производства электро- и тепловой энергии, профинансировано за период 2002-2005 годов только на 41,6 % (192,0 млн. рублей) и на 41,4 % (328,4 млн. рублей), соответственно. При этом финансирование указанных комплексов из федерального бюджета осуществлялось в размере 80,4 % (151,1 млн. рублей) и 86,7 % (289,9 млн. рублей). Из регионального бюджета энергетические комплексы, от которых зависит социально-экономическое развитие островов, профинансированы по Менделеевскому энергетическому комплексу на сумму 22,3 млн. рублей, или 25,2 % от суммы, предусмотренной паспортными назначениями, по Океанскому энергетическому комплексу - на сумму 38,5 млн. рублей, или на 24,7 процента. Средства из внебюджетных источников привлекались по Менделеевскому энергетическому комплексу

су в сумме 18,6 млн. рублей, или 10 % от объема финансирования, предусмотренного паспортными показателями. По Океанскому энергетическому комплексу средства из внебюджетных источников, предусмотренные паспортом Программы в сумме 301,8 млн. рублей, не привлекались.

Строительство больницы на о. Итуруп профинансировано на 49,5 % от финансовых ресурсов, предусмотренных паспортом Программы, или на сумму 93,9 млн. рублей, в том числе из федерального бюджета - на 39,4 %, или на сумму 69,2 млн. рублей.

Таким образом, расходные обязательства по федеральному и региональному бюджетам, внебюджетным источникам в разрезе программных мероприятий и в динамике по годам не выполнены.

3. Анализ полноты и своевременности финансирования, достоверности учета и отчетности, целевого и эффективного использования средств на инвестиционные проекты, НИОКР и на прочие нужды Программы в динамике (1994-2005 годы), с разбивкой по источникам финансирования

Анализ по данному вопросу проведен на основе материалов предварительного изучения объектов, проверок Счетной палаты Российской Федерации в 1999 и 2004 годах, отчетов администрации Сахалинской области и настоящего контрольного мероприятия.

Фактически финансирование программных мероприятий за счет всех источников составило 3155,5 млн. рублей, в том числе: в 1994 году - 30,1 млн. рублей, в 1995 году - 88,6 млн. рублей, в 1996-2000 годах - 613,7 млн. рублей, в 2001 году - 414,9 млн. рублей, в 2002 году - 351,2 млн. рублей, в 2003 году - 283,3 млн. рублей, в 2004 году - 392,5 млн. рублей, в 2005 году - 681,5 млн. рублей. Недофинансировано 11696,9 млн. рублей.

Представленные данные свидетельствуют, что за весь период реализации Программы объем фактического финансирования составил 3155,5 млн. рублей, или 21,2 % от паспортных данных.

Диапазон колебаний объемов фактически полученных финансовых средств в сопоставлении к предусмотренным Программой в динамике по годам составляет от 5,3 % в 1995 году до 33,7 % в 2005 году.

Низкий уровень финансирования Программы наблюдался с начала ее реализации.

Наибольшее недофинансирование Программы допущено: на I этапе - в 1995 году выделено средств в 18,9 раза меньше, чем предусматривалось паспортом Программы (88,3 млн. рублей против 1669,1 млн. рублей); на II этапе - в 2004 году выделено средств в 7,9 раз меньше (392,5 млн. рублей против 3092,9 млн. рублей).

Изложенные данные свидетельствуют о ненадлежащем исполнении принимаемых нормативных правовых актов органами исполнительной власти в части вопросов, касающихся исполнения расходных обязательств на реализацию программных мероприятий.

Фактически финансирование программных мероприятий из федерального бюджета составило 1826,6 млн. рублей, в том числе: в 1994 году - 26,5 млн. рублей, в 1995 году - 88,3 млн. рублей, в 1996-2000 годах - 440,5 млн. рублей, в 2001 году - 250,2 млн. рублей, в 2002 году - 303,0 млн. рублей, в 2003 году - 251,8 млн. рублей, в 2004 году - 248,7 млн. рублей, в 2005 году - 217,6 млн. рублей.

Анализируя выделение денежных ресурсов из федерального бюджета на реализацию Программы, необходимо отметить ненадлежащее их исполнение за весь период ее реализации.

Объем ассигнований, доведенный лимитами бюджетных обязательств, за указанные годы составил 89,9 % от суммы ассигнований, утвержденных федеральными законами о федеральных бюджетах. Отклонение составило 198,3 млн. рублей. При этом следует отметить, что федеральными законами на реализацию Программы из

федерального бюджета было утверждено ассигнований на 1126,6 млн. рублей меньше, чем было предусмотрено Программой.

В сравнении с паспортными назначениями за весь период реализации Программы общая сумма недофинансирования из федерального бюджета составила 1260,6 млн. рублей, или 40,8 %, в том числе: на I этапе - 588,4 млн. рублей, или 42,3 %, на II этапе - 672,2 млн. рублей, или 39,7 процента.

Наибольшее недофинансирование допущено: в 1994 году - 54,1 %, в 1995 году - 84,8 %, в 2005 году - 56,1 процента.

Учитывая, что на I этапе фактическое финансирование из федерального бюджета к предусмотренным назначениям паспортом Программы составляло от 15,2 до 58,2 %, по итогам реализации I этапа Правительством Российской Федерации вносились корректировки в целях совершенствования управления финансовыми ресурсами. Однако на II этапе (с 2002 по 2005 год) объем фактического финансирования из федерального бюджета неуклонно снижался. Если в 2002 году объем фактического финансирования из федерального бюджета составлял 85,9 % от параметров, предусмотренных Программой, то в 2003 году этот показатель уменьшился на 20,7 процентного пункта и составил 65,2 %, в 2004 году снизился еще на 11,1 процентного пункта и составил 54,1 % и в 2005 году - на 10,2 процентного пункта и составил 43,9 процента.

При этом необходимо отметить, что принимаемые за этот период федеральные законы о федеральных бюджетах утверждались с профицитом.

Фактически финансирование программных мероприятий из областного бюджета составило 441,5 млн. рублей, в том числе: в 1994 году - 3,6 млн. рублей, в 1995 году - 0 рублей, в 1996-2000 годах - 173,2 млн. рублей, в 2001 году - 20,2 млн. рублей, в 2002 году - 3,8 млн. рублей, в 2003 году - 20,78 млн. рублей, в 2004 году - 90,0 млн. рублей, в 2005 году - 130,0 млн. рублей. Недофинансировано 1503,6 млн. рублей.

Проведенный анализ выделяемых средств из регионального бюджета показывает, что фактическое участие регионального бюджета в софинансировании программных мероприятий осуществлялось на низком уровне.

За весь период реализации Программы (1994-2005 годы) фактическое финансирование из регионального бюджета составило 441,5 млн. рублей, или 22,7 % от суммы, предусмотренной паспортом Программы.

Объемы фактически выделенных региональных средств на программные объекты в сравнении с предусмотренными паспортом Программы объемами финансирования в динамике по годам составляли от 2,7 % в 2002 году до 74,4 % в 2005 году.

Общая сумма недофинансирования из регионального бюджета за период реализации Программы составила 1503,6 млн. рублей, или 77,3 % от паспортных показателей.

Наибольшее недофинансирование к паспортным данным допущено: в 2002 году - 97,3 % (3,8 млн. рублей против 137,7 млн. рублей), в 2003 году - 93,7 % (20,7 млн. рублей против 326,9 млн. рублей), в 1994 году - 92,3 % (3,6 млн. рублей против 46,5 млн. рублей).

Следует отметить, что в 1995 году средства на программные мероприятия из регионального бюджета не выделялись, несмотря на предусмотренные паспортом Программы 245,4 млн. рублей.

Основу финансового обеспечения программных мероприятий по паспорту Программы составляли внебюджетные источники.

Фактически финансирование программных мероприятий из внебюджетных источников составило 887,4 млн. рублей, в том числе: в 2001 году - 144,5 млн. рублей, в 2002 году - 44,4 млн. рублей, в 2003 году - 310,8 млн. рублей, в 2004 году - 53,8 млн. рублей, в 2005 году - 333,9 млн. рублей. Недофинансировано 8932,7 млн. рублей. В 1994-2000 годах фактическое финансирование из данных источников не осуществлялось.

Объем средств, профинансированных с 1994 по 2005 год на реализацию Программы из внебюджетных источников, составил всего 887,4 млн. рублей, или 9 % от средств, предусмотренных паспортом Программы. Анализ выделяемых средств в сопоставлении к предусмотренным паспортом Программы в динамике по годам показывает, что с 1994 по 2000 год за счет указанного источника финансовые ресурсы вообще не привлекались, в остальные годы - от 2,3 до 24,7 процента.

На I этапе реализации Программы за счет указанных средств были профинансированы программные мероприятия в сравнении с предусмотренными паспортными назначениями всего лишь на 4,8 % (144,5 млн. рублей против 2046,7 млн. рублей), на II этапе - на 10,8 % (742,9 млн. рублей против 6836,3 млн. рублей).

Объемы финансовых затрат из внебюджетных источников в сумме 887,4 млн. рублей не характеризуют объемы софинансирования в реализации программных мероприятий, а только частично отражают объемы направляемых собственных средств предприятий, находящихся в негосударственной форме собственности, поскольку взаимные обязательства в виде контрактов, соглашений между администрацией Сахалинской области и инвесторами не заключались.

Высокий уровень недофинансирования затрат по Программе из внебюджетных источников с 1994 по 2005 год произошел из-за отсутствия механизма стимулирования инвестиционной активности предприятий - участников Программы, осуществляющих добычу, переработку рыбы и морепродуктов на Курильских островах.

За период реализации Программы не были привлечены долгосрочные кредиты российских коммерческих банков, так как существовавший финансово-экономический механизм реализации Программы не обеспечивал надежные гарантии возврата инвестиционных кредитов.

Кроме того, при формировании федеральных бюджетов не предусматривались средства на выделение субсидий на возмещение организациям - исполнителям программных мероприятий расходов на уплату процентов по инвестиционным кредитам, полученным от российских коммерческих банков, как было предусмотрено механизмом реализации Программы.

Государственными заказчиками Программы - администрацией Сахалинской области, Госкомсевером России и Минэкономразвития России - за период ее реализации в установленном порядке не вносились предложения в Правительство Российской Федерации о корректировке доли внебюджетных источников в общем объеме финансирования мероприятий. Доля фактического финансирования программных мероприятий в общем объеме финансовых затрат из внебюджетных источников составила 28,1 %, из федерального бюджета - 57,9 %, из регионального бюджета - 14 процентов.

Анализ фактического финансирования в разрезе долевого участия в ресурсном обеспечении Программы за счет всех источников показывает, что основным источником финансирования программных мероприятий за весь период ее реализации являлись средства федерального бюджета.

На I этапе в общих затратах, предусмотренных паспортом Программы, доля средств федерального бюджета составляла 25,7 %, доля региональных средств - 19,1 %, доля внебюджетных источников - 55,2 процента.

Фактически к паспортным данным на I этапе доля средств федерального бюджета в общем объеме фактического финансирования составила 70,2 %, или на 44,5 процентного пункта больше, доля региональных средств - 17,2 %, или на 1,9 процентного пункта меньше, доля внебюджетных источников - 12,6 %, или на 42,6 процентного пункта меньше.

На II этапе реализации Программы на 2002-2005 годы доля средств федерального бюджета в общих паспортных затратах была уменьшена на 7,8 процентного пункта и

составила 17,9 %, доля регионального бюджета - на 9,4 процентного пункта и составила 9,7 %, а доля внебюджетного источника увеличена на 17,2 процентного пункта и составила 72,4 процента.

Фактическая доля средств федерального бюджета в общем объеме финансовых затрат в сравнении с паспортными данными на II этапе составила 50,8 %, или увеличена на 32,9 процентного пункта, доля региональных средств - 12,2 %, или увеличена на 2,5 процентного пункта, доля внебюджетных источников - 37 %, или уменьшена на 35,4 процентного пункта.

Таким образом, несмотря на то, что доля средств федерального бюджета за весь период реализации Программы в общем объеме фактического финансирования программных мероприятий преобладала, ресурсное обеспечение Программы за счет всех источников в полном объеме не выполнено.

В соответствии с целями аудита при оценке полноты и своевременности финансирования, достоверности учета и отчетности, целевого и эффективного использования средств на инвестиционные проекты, НИОКР и на прочие нужды Программы в динамике (с 1994 по 2005 год), с разбивкой по источникам финансирования использовались показатели и критерии:

- соответствие требованиям бюджетного законодательства в части, касающейся доведения лимитов бюджетных обязательств (да/нет);
- соответствие фактического финансирования объемам и срокам, доведенным лимитами бюджетных обязательств (отклонение до 20 %);
- соответствие объемов и сроков финансирования из внебюджетных источников назначениям, предусмотренным паспортом Программы (отклонение до 30 процентов).

За проверяемый период в 2002 году недовыполнение фактического финансирования из федерального бюджета по сравнению с лимитами бюджетных обязательств составило 85,9 %, или 14,1 %, в 2004 году - 98,4 %, или 1,6 %, в 2005 году - 96,7 %, или 3,3 процента.

В целом в 2002-2005 годах фактическое финансирование из федерального бюджета составило 1021,1 млн. рублей, или 97,5 % от доведенных лимитов бюджетных обязательств (1046,5 млн. рублей). Отклонение составило 2,5 процента.

Таким образом, критериальная оценка на соответствие требований бюджетного законодательства и фактического финансирования объемам, доведенным лимитами бюджетных обязательств, не превышает установленного допустимого отклонения в 20 процентов.

Однако необходимо отметить, что финансирование Программы за период с 2002 по 2005 год осуществлялось Минфином России с нарушением сроков доведения лимитов.

Перечисление средств из федерального бюджета производилось неравномерно и непропорционально, с опозданием от 4 до 7 месяцев. За весь период реализации Программы от 46,7 до 57,4 % бюджетных средств перечислялся в IV квартале.

Таким образом, критериальная оценка на соответствие фактического финансирования срокам, доведенным лимитами бюджетных обязательств, превышает установленное допустимое отклонение в 20 процентов.

Объемы фактически выделенных средств за счет внебюджетных источников на программные объекты, в сравнении с предусмотренными объемами финансирования паспортом Программы, в динамике по годам составляли: в 2002 году - 4,9 %, в 2003 году - 14 %, в 2004 году - 2,3 %, в 2005 году - 24,7 %. При этом с 1994 по 2000 год средства внебюджетных источников на реализацию Программы не выделялись.

В целом за период реализации Программы фактическое финансирование из внебюджетных источников составило 887,4 млн. рублей, или 9 % от суммы, предусмотренной программными назначениями (9820,1 млн. рублей). Отклонение составило 91 процент.

Таким образом, критериальная оценка на соответствие объемов и сроков финансирования из внебюджетных источников назначениям, предусмотренным паспортом Программы, превышает установленное допустимое отклонение в 30 процентов.

Проведенный финансовый аудит по объемам неисполнения финансовых обязательств и, в частности, по привлечению внебюджетных источников показал неисполнение предусмотренных программных назначений, что предопределило риски реализации Программы в целом.

4. Результаты исполнения программных мероприятий

Итоги реализации Программы были рассмотрены Правительством Российской Федерации в декабре 2005 года при рассмотрении концепции новой федеральной целевой программы социально-экономического развития Курильских островов на 2007-2015 годы.

Результаты исполнения программных мероприятий по итогам проведенного аудита эффективности показывают, что обеспеченность финансированием из всех источников за 1994-2005 годы составила 3155,5 млн. рублей, или 21,2 % от суммы, предусмотренной паспортом Программы (14852,4 млн. рублей).

Недофинансирование Программы составило 11696,9 млн. рублей, в том числе из федерального бюджета - 1260,6 млн. рублей, или 10,8 %, из областного бюджета Сахалинской области - 1503,6 млн. рублей, или 12,9 %, и из внебюджетных источников - 8932,7 млн. рублей, или 76,3 процента.

В ходе проверки установлены расхождения данных в представленном администрацией Сахалинской области в Минэкономразвития России отчете о реализации Программы (3402,2 млн. рублей) с данными, установленными в ходе проведенного финансового аудита (3155,5 млн. рублей), из-за включения в объем финансовых затрат внепрограммных средств на сумму 247,1 млн. рублей.

В указанном отчете администрации Сахалинской области имеются также расхождения с установленными Правительством Российской Федерации объемами незавершенного строительства на сумму 1614,2 млн. рублей (5014,2 млн. рублей вместо 3400,0 млн. рублей).

Эффективность реализации Программы снижалась также из-за уменьшения финансирования по причине направления финансовых средств на мероприятия текущего характера и не предусмотренные паспортом на сумму 134,4 млн. рублей.

За период реализации Программы с 1994 по 2005 год выделяемые средства из всех источников были рассредоточены по 54 мероприятиям, в том числе по 28 программным и 26 непрограммным мероприятиям.

Из 28 программных мероприятий реализованы и сданы в эксплуатацию 14 объектов, на финансирование которых направлено 1023,0 млн. рублей, или 32,5 % от общего объема финансовых затрат.

Сданы в эксплуатацию объекты энергетического комплекса (включая I и II очереди Гео ТЭС «Менделеевская»), ветроэнергетическая станция, мини ГЭС, I пусковой комплекс аэропорта Менделеево, жилые дома, поликлиника, школа, мостовые переходы и мосты, кабельная линия связи, I, II и III очереди рыбоперерабатывающего комплекса и цех по производству морской капусты и другие.

Из-за крайне низкой обеспеченности Программы финансовыми ресурсами большая часть программных мероприятий, предусмотренных в общем объеме 14852,4 млн. рублей ее паспортом, не была реализована.

В рыбохозяйственном комплексе из 50 программных мероприятий с объемами затрат в сумме 8073,7 млн. рублей профинансировано только 3 (по одному портовому пункту в каждом из 3 районов Курильских островов) на сумму 295,3 млн. рублей, или 3,7 процента.

Вне рамок Программы Госкомрыболовством России осуществлялось финансирование реконструкции рыбоводного завода на сумму 63,1 млн. рублей за счет государственных капитальных вложений, предусмотренных из федерального бюджета на реализацию непрограммной части ФАИП.

На развитие производств, осуществляющих добычу и переработку рыбы и других морепродуктов, направлялись средства предприятий, находящихся в негосударственной форме собственности, на сумму 887,4 млн. рублей.

В энергетике из 3 комплексов с объемами затрат в сумме 2102,5 млн. рублей профинансировано строительство 2 на сумму 835,8 млн. рублей, или 39,8 %. Фактически электро- и тепловую энергии производит только Менделеевский энергетический комплекс.

Океанский энергетический комплекс находится в стадии строительства. Сданная в эксплуатацию в 2002 году ветроэнергетическая станция, на строительство которой использовано 5,2 млн. рублей, не эксплуатируется и является по своей сути брошенной.

В сферах транспорта и связи из 14 мероприятий с объемом затрат в сумме 1438,1 млн. рублей профинансировано 9 на сумму 433,1 млн. рублей, или 30,2 %, из них:

- по воздушному транспорту - из 5 мероприятий с объемом затрат в сумме 455,5 млн. рублей профинансировано 2 на сумму 243,9 млн. рублей, или 53,6 %;

- по автодорожному строительству - 3 мероприятия с объемом затрат в сумме 760,0 млн. рублей профинансированы на сумму 147,1 млн. рублей, или 19,4 %. Кроме этого, вне рамок Программы осуществлялось строительство автомобильных дорог за счет федеральной целевой программы «Модернизация транспортной системы», финансирование составило 72,3 млн. рублей;

- по связи - из 6 мероприятий с объемом затрат в сумме 222,6 млн. рублей профинансированы 4 на сумму 42,1 млн. рублей, или 19 процентов.

Финансирование развития социальной инфраструктуры осуществлялось также не в полном объеме.

В жилищном строительстве на сумму 85,0 млн. рублей построено 7,5 тыс. кв. м общей площади жилья, или 25 % от предусмотренных паспортом Программы (30,0 тыс. кв. метров).

В коммунальном строительстве из 5 мероприятий с объемом затрат 198,9 млн. рублей профинансировано 3 на сумму 79,4 млн. рублей, или 40 % (по строительству подземного водозабора, теплотрассы от геотермальных источников, улучшению водоснабжения).

В образовании было предусмотрено паспортом Программы 225,4 млн. рублей, фактическое финансирование строительства 2 школ на островах Итуруп и Шикотан составило 207,7 млн. рублей, или 92,2 процента.

В здравоохранении из 5 мероприятий с объемом затрат в сумме 548,6 млн. рублей профинансировано 2 на сумму 95,4 млн. рублей, или 17,4 % (строительство больницы на о. Итуруп и поликлиники на о. Парамушир).

В области культуры профинансировано 1 мероприятие на сумму 8,8 млн. рублей, или 7,7 % от суммы 113,5 млн. рублей, предусмотренной паспортом.

Государственными заказчиками Программы - администрацией Сахалинской области, Госкомсевером России и Минэкономразвития России - не были приняты меры для финансирования программных мероприятий в энергетике, рыбохозяйственном комплексе, транспорте и связи, коммунальном хозяйстве, социальной сфере, по развитию минерально-сырьевой базы и других на общую сумму 11696,9 млн. рублей, реализация которых могла бы оказать влияние на улучшение социально-экономического развития Курильских островов.

Не осуществлялось строительство Шикотанского энергетического комплекса и дизельной электростанции в с. Малокурильское, 8 рыбоводных заводов, 3 мореферм по вы-

ращиванию морских моллюсков, рыбоперерабатывающих и рыбоконсервных заводов, I очереди аэропорта Итуруп, вертолетных площадок на островах Итуруп и Шикотан, больницы, здания санитарно-эпидемиологической службы, лабораторных и амбулаторных корпусов, автоматической телефонной станции и двух районных узлов связи.

Не финансировалось создание блочно-модульных котельных и их реконструкция, приобретение технологического оборудования для физико-химической очистки воды для населенных пунктов, реализация комплексного проекта «Развитие биофармацевтического комплекса».

Не реализованы мероприятия по охране природы, экологической безопасности, предупреждению и ликвидации последствий опасных явлений в одном из наиболее сейсмоопасных районов страны, в котором возможно также возникновение цунами.

Не финансировалось развитие минерально-сырьевой базы, предусматривающей проведение разведочно-поисковых работ на золотоносном рудном поле, создание промышленной установки для получения рения на основе рудных залежей вулкана, создание условий для развития на Курильских островах агропромышленного комплекса и строительство водозаборных скважин, линий электропередач для обеспечения фермерских хозяйств.

Не осуществлялось финансирование нормативно-правового обеспечения Программы и необходимых институциональных преобразований, предусматривающих подготовку материалов для разработки федеральных и региональных нормативных правовых актов по особому режиму природных ресурсов прибрежной зоны Курильских островов, стимулированию внешнеэкономической деятельности и международного сотрудничества предприятий Курильских островов, совершенствование механизма по привлечению внебюджетных источников на региональном и межрегиональном уровне.

Наряду с недостатками в обеспечении в полном объеме реализуемых мероприятий за счет средств Программы финансовыми ресурсами, допускалось их распыленность по множеству мероприятий вместо концентрации на важнейших направлениях развития экономики и социальной сферы Курильских островов.

Финансирование 54 программных мероприятий составило 3155,5 млн. рублей, из них стратегически важные 11 мероприятий (энергетика, транспорт, связь, строительство портовых сооружений) - на сумму 1514,9 млн. рублей (в среднем по 151,4 млн. рублей) и 4 мероприятия социальной инфраструктуры (жилищное и коммунальное строительство, образование, здравоохранение) - на сумму 349,6 млн. рублей (в среднем по 87,4 млн. рублей), мероприятия по развитию рыбоперерабатывающих производств из внебюджетных источников - на сумму 887,4 млн. рублей, другие мероприятия - на сумму 403,6 млн. рублей.

На строительство и реконструкцию стратегически важных мероприятий энергетики, воздушного транспорта, портовых сооружений, от которых зависит социально-экономическое развитие Курильских островов, за период реализации Программы с 1994 по 2005 год направлено из всех источников финансирования 1514,9 млн. рублей, или 48 процентов.

О распыленности выделяемых средств на реализацию Программы свидетельствуют результаты их фактического пообъектного распределения, которые осуществлялись за счет средств федерального бюджета - Межведомственной комиссией по реализации Программы и регионального бюджета - администрацией Сахалинской области.

Анализ выделенных средств из всех источников в разрезе программных мероприятий (приложение 5) показывает, что финансовые ресурсы направлялись, в основном, на широкий спектр незначительных объектов, не отвечающих задачам и целевым приоритетам Программы.

Объем финансовых ресурсов, выделенных на ремонт транспортного судна, приобретение навигационного поискового оборудования для судов, приобретение холодильного и другого оборудования и механизмов для рыбоперерабатывающих предприятий, составлял от 0,2 до 5,9 млн. рублей на каждое мероприятие.

Анализ результатов исполнения мероприятий за счет средств, выделяемых на реализацию Программы, в части разграничения введенных в эксплуатацию объектов по видам собственности, учета финансовых затрат на балансах заказчиков-застройщиков показывает.

Длительные, на протяжении 12 лет, сроки реализации Программы и превышение затрат в утверждаемой проектно-сметной документации по сравнению с предусмотренными паспортом Программы привели к увеличению объемов незавершенного строительства, а также негативно повлияли на проведение разграничения по видам собственности введенных в эксплуатацию объектов. Не все затраты, финансирование которых осуществлялось за счет средств выделяемых на реализацию Программы, учтены на соответствующих балансах заказчиков-застройщиков.

На момент проведения контрольного мероприятия в реестрах различных форм собственности числятся объекты, финансирование которых осуществлялось за счет средств, выделяемых на реализацию Программы из всех источников, на общую сумму 404,2 млн. рублей, или 12,9 % общего объема финансовых затрат (3155,5 млн. рублей).

Не учтены в реестрах собственности и на балансах заказчиков-застройщиков объекты на сумму 119,6 млн. рублей, или 3,8 % общего объема средств, выделенных на реализацию Программы.

В реестре федеральной собственности числятся объекты на сумму 55,8 млн. рублей, реестре государственной собственности Сахалинской области - на сумму 169,2 млн. рублей, реестрах муниципальной собственности муниципальных образований - на сумму 179,2 млн. рублей.

Остальные объекты числятся на соответствующих балансах заказчиков-застройщиков ГУ «Дирекция по реализации Программы» и областного государственного учреждения УКС в виде объектов незавершенного строительства.

В нарушение Порядка выделения средств из федерального бюджета негосударственным коммерческим организациями при условии обеспечения участия Российской Федерации либо увеличения доли Российской Федерации в уставных капиталах этих организаций, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 1998 года № 548, Минфином России и администрацией Сахалинской области осуществлялось перечисление средств федерального бюджета открытым акционерным обществам на сумму 9,2 млн. рублей.

Таким образом, итоги исполнения мероприятий, реализуемых за счет средств Программы, свидетельствуют о неудовлетворительной оценке их результативности.

По состоянию на 1 января 2006 года объемы незавершенного строительства программных объектов составили 3400,0 тыс. рублей, в связи с этим при проведении контрольного мероприятия возникла необходимость дополнительного рассмотрения финансирования объектов завершившейся Программы.

При рассмотрении итогов реализации Программы Правительством Российской Федерации в рамках непрограммной части ФАИП на 2006 год были выделены средства федерального бюджета на финансирование 12 объектов завершившейся Программы на сумму 1550,0 млн. рублей.

По ведомственной классификации указанные средства были распределены по 5 федеральным агентствам - главным распорядителям бюджетных средств.

В целом из федерального бюджета по состоянию на 25 августа 2006 года переходящие объекты Программы профинансированы на сумму 522,4 млн. рублей.

Объемы финансирования из федерального бюджета незавершенных строительством объектов представлены в таблице:

Наименование объектов	Бюджетные ассигнования на 2006 г., млн. руб.	Фактическое финансирование по состоянию на 25 августа 2006 г., млн. руб.	Фактическое финансирование к годовым бюджетным ассигнованиям, %
Гео ТЭС «Океанская» на о. Итуруп с установкой оборудования «Гуман-2»	220,6	107,6	48,9
Строительство Менделеевского энергетического комплекса (теплоснабжение пгт. Южно-Курильск от геотермальных источников, III очередь)	273,0	81,9	30
Гео ТЭС «Менделеевская» с обустройством геотермальных скважин и разделом ООС	27,0	27,0	100
Подъездная автомобильная дорога к Гео ТЭС «Океанская»	82,6	51,5	62,3
Водозабор подземных вод в г. Северо-Курильске	95,0	43,5	45,8
Школа на 200 учащихся в пос. Крабозаводское, о. Шикотан	137,9	115,5	83,8
Больница на 50 коек, 100 п/в см., г. Курильск, о. Итуруп	70,0	22,0	31,4
Северо-Курильский портпункт, реконструкция Южного причала, электро- и водоснабжение причала, о. Парамушир	82,5	49,3	59,8
Портпункт «Малокурильское» (реконструкция), грузовой пирс, о. Шикотан	143,4	14,0	9,8
Портпункт Курильск в заливе Китовый (реконструкция), о. Итуруп	100,0	10,1	10,1
Реконструкция летного поля для приема самолетов типа АН-24, пгт. Южно-Курильск (аэропорт Менделеево)	268,0	-	-
Курильский лососевый рыболовный завод (реконструкция)	50,0	-	-
Итого	1550,0	522,4	33,7

На 2006 год в областном бюджете на финансирование указанных объектов было предусмотрено 81,6 млн. рублей, фактическое финансирование по состоянию на 25 августа 2006 года составило 13,8 млн. рублей, или 16,9 процента.

Таким образом, по состоянию на 25 августа 2006 года переходящие объекты Программы были профинансированы на общую сумму 536,2 млн. рублей, или 32,9 % к годовым бюджетным назначениям (1631,6 млн. рублей), в том числе:

- из федерального бюджета - на сумму 522,4 млн. рублей, или 33,7 % (1550,0 млн. рублей);

- из областного бюджета - на сумму 13,8 млн. рублей, или 16,9 % (81,6 млн. рублей).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 9 августа 2006 года № 478 утверждена новая федеральная целевая программа на 2007-2015 годы с объемом финансирования на сумму 17941,7 млн. рублей, из них средства федерального бюджета составят 14220,8 млн. рублей, или 79,2 %, средства консолидированного бюджета Сахалинской области - 1070,9 млн. рублей, или 6 %, и средства внебюджетных источников - 2650,0 млн. рублей, или 14,8 процента.

Новая Программа, наряду с положительными моментами, предусматривающими систему ежегодных целевых показателей и систему ежегодных целевых индикаторов, снижение удельного веса внебюджетных источников в общем объеме ресурсного обеспечения мероприятий, санкции за невыполнение договорных обязательств со стороны

органов исполнительной власти Сахалинской области по софинансированию строек и объектов на ее реализацию, содержит и отрицательные:

- длительный, на протяжении 9 лет (с 2007 по 2015 год), срок ее реализации;
- многочисленность государственных заказчиков (8 федеральных агентств);
- отсутствие разделения функций между государственными заказчиками и заказчиком-координатором Минрегионом России по контролю за ходом ее реализации;
- отсутствие в паспорте перечня функций, которые государственные заказчики могут передавать на договорной основе администрации Сахалинской области;
- отсутствие объектов жилищного строительства, ресурсное обеспечение которых предусматривалось в предыдущей редакции Программы, но не было реализовано даже в рамках ликвидации последствий землетрясения 1994 года.

5. Экономичность исполнения программных мероприятий

Анализ экономичности исполнения программных мероприятий проведен на основе изучения проектно-сметной документации объектов, фактического финансирования, отчетных документов и полученных в ходе контрольного мероприятия материалов.

Неотвратимыми дополнительными и вполне объективно обоснованными затратами, влияющими на экономичность реализации Программы, являются географическая и транспортная составляющие, сложная транспортная схема завоза грузов, которые приводят к удорожанию затрат до 30 процентов.

В рамках аудита были рассмотрены факторы, влияющие на экономическую составляющую в исполнении программных мероприятий, при которых имело место превышение затрат, установленных паспортом Программы.

Основным негативным фактором, влияющим на финансовые сметные затраты, является крайне высокий объем недофинансирования (78,8 %) в целом по всем годам реализации Программы, приведенный в разделе 3 настоящего отчета.

Неисполнение условий долевого финансирования программных мероприятий за счет всех источников привело к срыву сроков ввода в эксплуатацию программных объектов, и, как результат, - «долгострой».

Так, в течение 12 лет осуществлялось строительство 8 объектов: Менделеевского и Океанского энергетических комплексов, больницы на о. Итуруп, ветроэнергетической установки, мини ГЭС, больницы на о. Итуруп, радиотелевизионной станции и телевизионной мачты на о. Кунашир, реконструкция аэропорта Менделеево и Северо-Курильского портпункта; в течение 8 лет - 3 объектов: строительство вертолетной площадки, Курильского портпункта и школы в г. Курильске; в течение 4 лет - 3 объектов: реконструкция портпункта «Малокурильское», строительство подземного водозабора на о. Парамушир и школы в пос. Крабозаводское.

В связи с тем, что указанные программные объекты не были сданы в эксплуатацию в установленный срок, сметная стоимость строящихся объектов корректировалась в сторону удорожания стоимости строительства.

За проверяемый период распоряжениями администрации Сахалинской области и администраций муниципальных образований Курильских островов без внесения изменений в Программу сметная стоимость программных объектов в сравнении с паспортными показателями была увеличена на сумму 2053,1 млн. рублей, в том числе на:

- реконструкцию аэропорта Менделеево - 878,9 млн. рублей, или в 4,8 раза (1109,9 млн. рублей против 231,0 млн. рублей);
- строительство вертолетной площадки на о. Парамушир Северо-Курильского района - 51,9 млн. рублей, или в 5,3 раза (64,0 млн. рублей против 12,1 млн. рублей);

- строительство Менделеевского энергетического комплекса (Гео ТЭС «Менделеевская»), о. Кунашир Южно-Курильского района - 195,0 млн. рублей, или в 2,1 раза (371,7 млн. рублей против 176,7 млн. рублей);
- строительство Океанского энергетического комплекса, о. Итуруп, - 135,1 млн. рублей, или в 1,3 раза (596,8 млн. рублей против 461,7 млн. рублей);
- строительство школы на 200 учащихся, пос. Крабозаводское, - 10,2 млн. рублей, или в 1,1 раза (151,7 млн. рублей против 141,5 млн. рублей);
- строительство больницы на 50 коек с поликлиникой - 288,1 млн. рублей, или в 2,5 раза (477,8 млн. рублей против 189,7 млн. рублей);
- строительство подземного водозабора - 81,2 млн. рублей, или 4,9 раза (101,9 млн. рублей против 20,7 млн. рублей);
- реконструкцию портпункта «Малокурильский» - 28,9 млн. рублей, или в 1,1 раза (245,7 млн. рублей против 216,8 млн. рублей);
- реконструкцию Северо-Курильского портпункта - 1,1 млн. рублей, или в 1,2 раза (489,9 млн. рублей против 408,8 млн. рублей);
- реконструкцию Курильского портпункта - 20,0 млн. рублей, или в 2 раза (828,9 млн. рублей против 408,9 млн. рублей);
- строительство радиотелевизионной станции и телевизионной мачты - 77,7 млн. рублей, или в 7,1 раза (90,5 млн. рублей против 12,8 млн. рублей).

Уровень удорожания строящихся объектов Программы представлен в таблице:

(млн. руб.)

	Предусмотрено паспортом	Сметная стоимость объекта
Аэропорт Менделеево	231,0	1109,9
Вертолетная площадка	12,1	64,0
Менделеевский энергетический комплекс	461,7	596,8
Школа в пос. Крабозаводское	141,5	151,7
Больница в г. Курильске	189,7	477,8
Подземный водозабор	20,7	101,9
Жилые дома на островах Кунашир и Шикотан	50,3	0,0
Портпункт «Малокурильский»	216,8	245,7
Северо-Курильский портпункт	408,8	489,9
Курильский портпункт	408,9	828,9
Радиотелевизионная станция и телевизионная мачта	12,8	90,5

Неудовлетворительное финансирование программных объектов повлекло за собой не только удорожание строящихся объектов из-за нарушения установленных норм продолжительности строительства, но и неэффективного использования выделенных средств:

- проектно-изыскательские работы по строительству дизельной электростанции в с. Малокурильское, о. Шикотан, в 2001 году из федерального бюджета профинансированы на сумму 1,5 млн. рублей. Срок строительства по проекту - 46 месяцев. Начало строительных работ - 2002 год. По состоянию на 1 января 2006 года строительство указанного объекта не начиналось;

- по строительству порта в пгт. Южно-Курильск, о. Кунашир, с 1995 по 2000 год планировались проектные работы. Проектно-изыскательские работы были профинансированы в 2001 году из федерального бюджета в сумме 10,0 млн. рублей. По состоянию на 1 января 2006 года строительство указанного объекта не начиналось;

- строительство объекта «Радиотелевизионная станция и телевизионная мачта» предусматривалось осуществить на I этапе реализации Программы в 1994-1995 годах. По проекту срок строительства - 15 месяцев. За 2 года финансирование из федерального бюджета составило 9,1 млн. рублей. В последующие 5 лет с 1996 по 2000 год строительство объекта не финансировалось. С 2001 по 2005 год из федерального и областного бюджетов профинансировано 9,5 млн. рублей. Всего было

направлено 18,6 млн. рублей. По состоянию на момент проведения контрольного мероприятия объект в эксплуатацию не сдан;

- строительство марикультурного хозяйства в пос. Головнино, о. Кунашир, с 1997 по 2000 год из федерального бюджета профинансировано на сумму 5,9 млн. рублей, с 2001 по 2005 год строительство объекта не финансировалось. Указанный объект в реестрах федеральной собственности и государственной собственности Сахалинской области не зарегистрирован и на балансе заказчика-застройщика не числится;

- реконструкция портпункта «Малокурульский» продолжается 12 лет. По проекту срок реконструкции - 36 месяцев. Начало строительства - 1994 год. Реконструкция объекта с 1994 по 2001 год не финансировалась. С 2002 по 2004 год из федерального бюджета было профинансировано 29,4 млн. рублей. За счет указанных средств на сумму 18,9 млн. рублей было приобретено оборудование, которое было подвержено антикоррозийной обработке с объемом выполненных работ на сумму 8,8 млн. рублей. В 2005 году объект не финансировался, работы по реконструкции портпункта не осуществлялись. За период с 1994 по 2005 год средства из регионального бюджета на реконструкцию указанного объекта не выделялись;

- строительство ветроэнергетической станции в пос. Головнино, о. Кунашир, было предусмотрено с 1994 года с объемом финансирования из федерального бюджета в сумме 6,6 млн. рублей. Сметная стоимость строительства была определена в объеме 5,2 млн. рублей, сроки строительства объекта по проекту - 4 месяца. В 1997 году из федерального бюджета на указанный объект были выделены средства в сумме 0,2 млн. рублей. В течение 1998-1999 годов объект не финансировался. В 2000 году на строительство объекта из федерального бюджета были выделены средства в сумме 5,0 млн. рублей. Решением Государственной приемочной комиссии указанный объект был принят в эксплуатацию только в октябре 2002 года. Ветроэнергетическая установка с даты ввода ее в эксплуатацию и на момент проверки не работает;

- мини ГЭС на р. Матросской, о. Парамушир, была сдана в эксплуатацию в 2001 году, однако в 2004 и 2005 годах из регионального бюджета были направлены средства на общую сумму 11,9 млн. рублей.

В целом неэффективное использование средств по данным объектам составило 77,3 млн. рублей.

Кроме того, без внесения изменений в паспорт Программы допущено превышение объемов фактического финансирования в сравнении с паспортными назначениями на сумму 111,5 млн. рублей, в том числе: по строительству вертолетной площадки - на 39,4 млн. рублей (51,5 млн. рублей против 12,1 млн. рублей); по строительству подземного водозабора - на 29,3 млн. рублей (50,0 млн. рублей против 20,7 млн. рублей); по строительству школы на 200 мест в пос. Крабовозовское - на 42,8 млн. рублей (184,3 млн. рублей против 141,5 млн. рублей).

Допущено направление средств на непрограммные объекты в сумме 134,4 млн. рублей, в том числе из федерального бюджета - 28,2 млн. рублей и областного бюджета - 106,2 млн. рублей.

В ходе проведения анализа реализации программных мероприятий в целом установлено превышение сметной стоимости объектов на сумму 2053,1 млн. рублей, неэффективное использование средств - на сумму 77,3 млн. рублей, превышение объемов финансирования по сравнению с паспортными назначениями - на сумму 111,5 млн. рублей, отвлечение средств на непрограммные мероприятия - на сумму 134,4 млн. рублей.

В соответствии с целями аудита для оценки экономичности реализации программных мероприятий использовался критерий:

- экономичность реализации программных мероприятий (да/нет).

Установленные факты по неудовлетворительному ресурсному обеспечению Программы за счет всех источников, неэффективному использованию выделенных средств, отвлечению средств на непрограммные объекты, удорожанию сметной стоимости программных объектов, не введенных в установленный срок в эксплуатацию, в совокупности свидетельствуют об отсутствии экономичности реализации программных мероприятий.

6. Анализ нормативных правовых и распорядительных документов, связанных с реализацией Программы, полноты и своевременности исполнения контрольно-распорядительных функций исполнительными органами государственной власти и их учреждениями, ответственными за ее реализацию

В ходе проведения аудита эффективности проводился анализ нормативных правовых и распорядительных документов, связанных с реализацией Программы, полноты и своевременности исполнения контрольно-распорядительных функций исполнительными органами государственной власти и их учреждениями, ответственными за ее реализацию, который показал следующее.

Принимаемые управленческие решения на федеральном и региональном уровнях по финансовому обеспечению Программы за период ее реализации с 1994 по 2005 год являлись неэффективными.

Параметры финансового обеспечения Программы в ежегодно утверждаемых федеральных и областных бюджетах, а также объемы фактического финансирования программных мероприятий оказались недостаточными для их реализации в полном объеме. В связи с этим строительство объектов осуществлялось с нарушением норм продолжительности строительства.

Минфином России и государственными заказчиками Программы - администрацией Сахалинской области, Госкомсевером России и Минэкономразвития России - не соблюдались условия, установленные Порядком разработки и реализации федеральных целевых программ, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 года № 594, в части ежегодного открытия финансирования.

Объемы финансовых ресурсов на всех уровнях управления утверждались и направлялись без соблюдения условий долевого участия, предусмотренных паспортом Программы, в том числе и из внебюджетных источников, размер которых на I этапе реализации должен был составлять 55,2 % и на II этапе - 72,4 % от общего объема финансовых ресурсов.

Федеральными, областными органами исполнительной власти и государственными заказчиками Программы - администрацией Сахалинской области, Госкомсевером России и Минэкономразвития России - не был разработан механизм экономического стимулирования исполнителей программных мероприятий по мобилизации средств из внебюджетных источников.

Льготы исполнителям программных мероприятий, благодаря которым должны были привлекаться указанные средства в объеме 9820,1 млн. рублей, или 66,1 % от программных назначений на 1994-2005 годы (14852,4 млн. рублей), остались в форме декларативного изложения в паспорте Программы.

Объемы финансовых затрат из внебюджетных источников на сумму 887,4 млн. рублей, указанные в отчете администрации Сахалинской области, без подтверждения или уточнения их в государственных контрактах (договорах), которые должны заключаться государственными заказчиками со всеми участниками реализации Программы, являются собственными средствами предприятий, находящихся в негосударственной форме собственности, и направляются на развитие производств, а не на софинансирование (долевое участие) программных мероприятий.

Таким образом, реализация инвестиционных проектов из-за необеспеченности финансовыми ресурсами уже на стадии формирования параметров финансового обеспечения, сроки, установленные проектно-сметной документацией, оказывались заведомо невыполнимыми в полном объеме.

Нормативные правовые акты в части реализации Программы не определяли четкую структуру управления, разделение функций, полномочий и ответственности на федеральном и региональном уровнях.

Примером безответственности в исполнении полномочий является распределение в 1994-2000 годах Межведомственной комиссией по вопросам реализации Программы средств федерального бюджета, выделяемых на реализацию приоритетных программных объектов производственной инфраструктуры и социальной сферы, на не программные мероприятия текущего характера (приобретение машин, механизмов и оборудования, оплату транспортных расходов по их доставке на Курильские острова и другие).

Негативное влияние на ход выполнения программных мероприятий оказали изменения в структуре управления Программой в процессе ее реализации, которые были осуществлены Правительством Российской Федерации в 2001 году при внесении изменений в действующую Программу и назначении государственным заказчиком Минэкономразвития России, вместо действовавших администрации Сахалинской области и Госкомсевера России.

При реализации Программы установлено также неисполнение нормативных правовых актов федеральными и областными органами исполнительной власти.

Бюджетные назначения, предусмотренные федеральными и областными законами о соответствующих бюджетах, исполнялись не в полном объеме - от 70,7 % за 1996-2000 годы до 99,7 % в 1994 году, а доводимые лимиты финансирования за 2002-2005 годы исполнены на 98,5 процента.

Внутренний и внешний финансовый контроль за использованием средств, выделяемых на реализацию Программы, носили не системный характер.

Разработка мероприятий по организации внутреннего контроля органами исполнительной власти Сахалинской области и ежегодной оценке эффективности реализации Программы администрацией Сахалинской области не осуществлялись. Решения по указанным вопросам принимались в соответствующих актах администрации Сахалинской области в общем виде наряду с реализацией федеральных целевых программ в целом.

Не принимались меры по организации мониторинга строительства объектов Программы на постоянной основе. При проведении контрольного мероприятия было представлено одно распоряжение администрации Сахалинской области, принятое в сентябре 2004 года, за полтора года до завершения срока ее реализации. Согласно указанному распоряжению контроль за использованием финансовых средств, технический мониторинг строительства объектов возлагались на руководителей муниципальных образований Курильских островов.

Управленческие решения по результатам мониторинга объектов строительства Программы на федеральном и региональном уровнях не принимались.

Экспертные проверки осуществлялись в виде государственной экспертизы при разработке проектно-сметной документации перед ее утверждением администрацией Сахалинской области и администрациями муниципальных образований Курильских островов в рамках реализации программных мероприятий.

Систематические экспертные проверки для корректировки Программы органами, осуществляющими управление ее реализацией, не проводились.

В связи с этим при внесении в 2001 году изменений в действующую Программу не было учтено фактическое отсутствие с 1994 по 2001 год средств из внебюджетных источников, направляемых для финансирования программных мероприятий.

В измененной редакции Программы доля внебюджетных средств в общем объеме ресурсного обеспечения была увеличена на 17,3 процентного пункта и на период с 2002 по 2005 год предусматривалась в объеме 72,4 процента.

В соответствии с целями аудита для оценки состояния нормативных и/или распорядительных документов, регламентирующих управление Программой, в исполнительных органах власти и у иных участников реализации Программы, при организации мониторинга строительства мероприятий (объектов) Программы, систематических экспертных проверках использовались критерии:

- наличие нормативных и/или распорядительных документов и их достаточность для управления Программой (да/нет);
- наличие управленческих решений, принятых по результатам мониторинга объектов строительства (да/нет);
- наличие управленческих решений, принятых по результатам экспертных проверок объектов строительства (да/нет).

Из-за отсутствия на постоянной основе мониторинга строительства объектов (мероприятий) Программы управленческие решения на федеральном и региональном уровнях не принимались.

Экспертные проверки за период реализации Программы осуществлялись только в виде государственной экспертизы проектно-сметной документации.

В основе оценки уровня управленческой деятельности по реализации Программы безусловно является эффективность достижения конечных результатов.

Однако цели и задачи, определенные паспортом Программы, не достигнуты, принимаемые нормативные правовые и распорядительные документы оказались недостаточными для реализации в полном объеме программных мероприятий, направленных на улучшение социально-экономического развития Курильских островов.

7. Анализ качества исполнения, практической ценности и достаточности НИОКР (в части касающейся информационного обеспечения и оптимизации управления Программой)

Средства из федерального бюджета на реализацию НИОКР были предусмотрены федеральными законами о федеральных бюджетах на 1994-2005 годы в сумме 104,9 млн. рублей, или 36 % от объема средств, предусмотренных паспортными назначениями (290,7 млн. рублей), в том числе:

- на I этапе - 72,7 млн. рублей, или 53,5 % (135,8 млн. рублей);
- на II этапе - 32,2 млн. рублей, или 20,7 % (154,9 млн. рублей).

Фактическое финансирование составило 77,7 млн. рублей, или 26,7 % от суммы, предусмотренной паспортом Программы, в том числе:

- на I этапе - 47,3 млн. рублей, или 34,8 %;
- на II этапе - 30,4 млн. рублей, или 19,6 процента.

В течение всего периода реализации Программы в сравнении с паспортными показателями финансирование НИОКР осуществлялось не в полном объеме.

Диапазон колебаний объемов фактически направленных средств на НИОКР из федерального бюджета в сопоставлении с затратами, предусмотренными паспортом Программы, составляет от 0,3 % в 1994 году до 94 % в 2002 году.

Наибольшее недофинансирование НИОКР допущено: на I этапе - в 1994 году выделено средств в 32 раза меньше, чем было предусмотрено программными назначениями; на II этапе - в 2004 году выделено средств в 5 раз меньше.

Сравнительные данные финансовых затрат на НИОКР приведены в таблице:

Годы	Предусмотрено паспортом	Фактически профинансировано
1994	32,3	0,1
1995	44,9	4,4
1996	9,6	3,6
1997	10,4	8,8
1998	11,5	3,9
1999	12,8	7,0
2000	14,3	9,7
2001	0,0	9,7
2002	10,0	9,0
2003	47,3	10,8
2004	56,8	10,6
2005	40,8	0,0

Недофинансирование составило 213,0 млн. рублей.

Финансирование НИОКР осуществлялось только из федерального бюджета. Согласно паспорту Программы на НИОКР из областного бюджета предусматривалось направить 11,9 млн. рублей. Фактически финансирование НИОКР из областного бюджета не осуществлялось.

Анализ финансового обеспечения отражает неравномерность в объемах бюджетных ассигнований, планируемых на НИОКР паспортом Программы, отклонения составляют от 9,6 млн. рублей в 1996 году до 56,8 млн. рублей в 2004 году, или отличаются в 6 раз.

При этом по факту исполнения расходных обязательств отклонения по объемам составили от 0,1 млн. рублей в 1994 году до 10,8 млн. рублей в 2003 году, или в 100 раз.

Общая сумма недофинансирования НИОКР за время реализации Программы в сравнении с паспортными показателями составила 213,0 млн. рублей, или 73,3 процента.

Для проведения научно-исследовательских работ были определены 4 основных направления, которые включают 23 темы:

- оценка экономического и природоресурсного потенциала Курильских островов;
- разработка механизмов, повышающих эффективность использования ресурсного (и социально-экономического) потенциала Курильских островов;
- научное обеспечение нормативного правового закрепления экономических механизмов в сфере использования и охраны биоресурсного потенциала Курильских островов;
- совершенствование системы мониторинга и контроля за ходом реализации Программы.

Результаты исследований по данным направлениям позволили осуществить оценку состояния и величины запасов промысловых биологических ресурсов в пределах и за пределами двенадцатимильной зоны Северо-Курильских островов.

Выявлены дополнительно вовлекаемые в промысловое освоение объемы сырьевых ресурсов (100-150 тыс. тонн).

Проведены исследования по изучению водорослевых биологических ресурсов акватории Северных Курил, общая биомасса бурых водорослей на участках обследованных побережий определена в объеме 800 тыс. тонн.

В результате проведенных комплексных исследований выявлена возможность дополнительного увеличения общего допустимого улова в пределах двенадцатимильной зоны на 20 тыс. т минтая, 2 тыс. т трески, 0,5 тыс. т двухлинейной камбалы.

На основании результатов исследований выработаны рекомендации по детальному сейсмическому и цунамному районированию отдельных территорий и участков побережья островов Кунашир и Итуруп, проведены геохимические исследования активных вулканов. Составлены инженерно-геологические карты о. Парамушир, характеризующие опасные экзогенные геологические процессы (оползни, сели, обвалы и др.). Проведенные работы позволили выделить две группы участков территории: благоприятные и неблагоприятные для хозяйственного освоения.

Анализируя выполнение работ по НИОКР в целом, следует отметить и преимущество, и направленность тематики на цели Программы.

При этом такая прагматичность НИОКР была более выражена на I этапе реализации Программы, когда администрация Сахалинской области была одним из двух государственных заказчиков по Программе.

Однако на II этапе реализации Программы, после передачи функций государственного заказчика Минэкономразвития России, тематика НИОКР носила более общий характер и была менее ориентирована на проблемы Курильских островов, далеко от решения прикладных естественнонаучных проблем.

Это подтверждается результатами настоящего контрольного мероприятия, в ходе которого установлено, что администрация Сахалинской области за период с 2002 по 2005 год не располагала материалами этих работ, и в отчетах по Программе отсутствуют данные по фактическим финансовым затратам на НИОКР.

Как уже отмечалось ранее, недофинансирование НИОКР привело к отказу и срыву исполнения значительного объема научно-исследовательских работ по реализации Программы.

В 2003 году из плана НИОКР были исключены 2 важных для Курильских островов проекта: «Разработка технологии марикультуры, комплексной переработки океанического сырья и отходов его переработки» и «Разработка новых лекарственных препаратов и биологически активных добавок к пище на основе биологически активных веществ морских гидробионтов».

Кроме того, с 2002 по 2004 год финансировался проект по теме «Научно-картографическое обеспечение развития территории Курильских островов как составная часть информационного обеспечения Программы в целях уменьшения рисков при ее хозяйственном освоении». В соответствии с договором был подготовлен оригинал-макет атласа Курильских островов, однако средства для его издания в сумме 5,0 млн. рублей не были выделены.

Следует отметить, что средний размер финансирования одного проекта составляет порядка 1 млн. рублей. При таких незначительных размерах финансирования и высоких транспортных тарифах резко сокращались возможности полевых работ экспертов на Курильских островах, что привело к снижению эффективности и качеству исполнения как проектов, так и в целом Программы.

8. Анализ динамики экономического развития Курильских островов

Основной целью Программы (в течение всего периода ее реализации) было создание за счет инвестиций бюджетных и внебюджетных средств условий для устойчивого развития экономики Курильских островов.

Анализ динамики экономического развития Курильских островов базируется на официальных статистических данных и материалах проведенной проверки, данных, представленных администрацией Сахалинской области.

Программой проведения настоящего аудита определены следующие показатели и критерии для оценки хода экономического развития:

- динамика объема промышленной продукции (рост не ниже 10 % в год);
- грузооборот морского и воздушного транспортов (рост не ниже 10 % в год);
- налоговые поступления с территории в бюджеты всех уровней (рост не ниже 20 % в год);
- тарифы на электро- и тепловую энергию (снижение: да/нет);
- бюджетные затраты на завоз топлива (снижение: да/нет).

Учтены социально-экономические и географические особенности Курильских островов, в том числе их хозяйственная специализация, периферийность и транспортная изолированность, неблагоприятные природные условия, устойчивая депопуляция.

Острова являются монорегионом с четко выраженной специализацией на рыбохозяйственном комплексе - основные объемы производства промышленной продукции, промышленные фонды, весь экспорт сосредоточены в рыбодобывающий и рыбоперерабатывающих отраслях. От их стабильного функционирования в значительной мере зависят другие отрасли и социальная сфера.

Объем продукции рыбохозяйственного комплекса и его доля в общем объеме промышленного производства представлены в таблице:

	2000 г.			2004 г.		
	Общий объем производства продукции, млн. руб.	Объем производства продукции в рыбохозяйственном комплексе, млн. руб.	Доля в общем объеме промышленного производства, %	Общий объем производства продукции, млн. руб.	Объем производства продукции в рыбохозяйственном комплексе, млн. руб.	Доля в общем объеме промышленного производства, %
Южно-Курильский район	207,1	157,9	76,2	680,6	558,8	82,1
Курильский район	650,0	586,0	90,2	1473,0	1408,8	95,7
Северо-Курильский район	374,4	341,3	91,2	455,9	412,2	90,5
Курильские острова, всего	1231,5	1085,2	88,2	2609,5	2379,8	91,2
Сахалинская область	30119,8	7138,4	23,7	38637,4	8770,7	22,7

Указанные показатели свидетельствуют о том, что в общем объеме производства преобладает выпускаемая продукция рыбохозяйственного комплекса.

При этом следует отметить, что доля продукции рыбохозяйственного комплекса в общем объеме производства по Южно-Курильскому и Курильскому районам увеличилась на 5,9 и 5,5 процентного пункта, соответственно, а по Северо-Курильскому району снизилась на 0,7 процентного пункта.

В общем объеме производства по Сахалинской области доля продукции рыбохозяйственного комплекса снизилась с 23,7 % в 2000 году до 22,7 % в 2004 году.

Динамика объема промышленной продукции

Промышленность является градообразующей отраслью на Курильских островах.

Для анализа динамики промышленного производства были избраны 2 показателя.

Первый, включенный в Программу проведения аудита, дает оцениваемое в процентах изменение объема производимой продукции по отношению к предшествующему году (подсчитывается государственными статистическими органами).

Второй, привлеченный дополнительно, дает возможность оценить промышленное производство и его динамику для Курильских островов в целом, а также сравнить его с данными по Сахалинской области. Это объем промышленной продукции в денежном выражении в фактически действовавших ценах.

Динамика промышленного производства трех районов и Курильских островов в целом, как показывает первый показатель, отличается неравномерностью. За период реализации Программы отмечены 4 спада и 4 подъема промышленного производства. При

этом траектории развития промышленности всех трех районов, в основном, совпадают, что указывает на сходство факторов, определяющих динамику отрасли (продукция рыбохозяйственного комплекса).

Спады и подъемы промышленного производства трех районов совпадают с изменениями в объеме добычи рыбы и морепродуктов, что подтверждает зависимость указанного производства от рыбохозяйственного комплекса. Зависимость порождает нестабильность экономики Курильских островов и несет в себе существенные риски для будущего развития экономики.

Программа оказалась не в состоянии повлиять на уровень добычи рыбы и морепродуктов за счет мероприятий, предусматривающих ввод в действие новых рыбоперерабатывающих предприятий, рыболовных заводов и добывающего флота, строительства основанных на современной технологии объектов по расширенному воспроизводству морепродуктов, поскольку из-за недостатка ресурсного обеспечения они не финансировались.

По динамике промышленного производства три района отличаются от аналогичных показателей динамики по Сахалинской области в целом.

На фоне незначительного роста промышленного производства в Сахалинской области в целом за период с 2002 по 2005 год для Курильского и Северо-Курильского районов характерен спад промышленного производства в 2001, 2003 годах и лишь для Южно-Курильского района отмечается умеренный рост, немного превосходящий средний уровень по Сахалинской области, и не достигается выбранный в качестве критерия оценки эффективности ежегодный 10 % показатель роста промышленного производства.

В целом по Курильским островам указанный критерий роста не достигнут.

Анализ динамики промышленного производства в стоимостном выражении показал, что траектории развития промышленности на Курильских островах и по Сахалинской области в целом совпадают. Более динамично росло промышленное производство в 2000-2004 годах. В Южно-Курильском районе стоимость производимой промышленной продукции выросла в 3,3 раза, в Курильском районе - в 2,3 раза, Северо-Курильском районе - в 1,2 раза, в Сахалинской области - в 1,3 раза.

Анализ динамики промышленного производства применительно ко второму дополнительному критерию аудита показал, что добиться ежегодного стабильного 10 % роста промышленного производства в денежном выражении в течение всего периода реализации Программы не удалось.

Объем промышленной продукции (в фактически действовавших ценах) приведен в таблице:

Годы	Курильские острова	Сахалинская область
1995	134,2	4747,8
1996	141,3	6008,8
1997	109,3	6196,1
1998	221,5	7115,5
1999	456,3	16262,2
2000	1231,5	30165,6
2001	1628,0	32892,5
2002	2348,7	31335,9
2003	2389,9	37252,0
2004	2609,8	38778,3

(млн. руб.)

Для определения роли Программы в развитии промышленности островов и хозяйства в целом были дополнительно использованы данные по капиталовложениям.

Они показывают взаимосвязь динамики инвестиций в основной капитал и капиталовложений в рамках Программы.

Инвестиции в основной капитал представлены в таблице:

(млн. руб.)

Годы	Курильские острова	По Программе
1994	148,3	15,9
1995	50,1	3,9
1996	115,4	1,0
1997	28,3	45,2
1998	139,0	77,3
1999	396,5	109,8
2000	159,6	166,5
2001	420,5	115,6
2002	596,1	301,2
2003	483,5	236,7
2004	0,0	287,2
2005	0,0	328,8

Однако объем капиталовложений на Курильских островах недостаточен: если инвестиции в основной капитал по завершению Программы на душу населения составляли по Сахалинской области 24,6 тыс. рублей, то на Курильских островах только 6,7 тыс. рублей, или в 3,7 раза меньше.

Грузооборот морского и воздушного транспорта

Официальные статистические данные по морским грузовым перевозкам по всем районам Курильских островов не ведутся, и в связи с этим не позволяют провести полноценный анализ. Имеющиеся данные показывают, что по Курильскому району за 2004 и 2005 годы перевезено грузов по 0,4 тыс. т и Южно-Курильскому за 2003 год - 12,6 тыс. т, 2004 год - 8,4 тыс. т и 2005 год - 17,7 тыс. тонн.

В ходе проверки получены обобщающие показатели на 2000 и 2005 годы. Объем грузоперевозок морским и воздушным транспортом по Курильским островам составил в 2000 году 398,0 тыс. т (18,6 % от суммарных по Сахалинской области), в 2005 году - 422,0 тыс. т (12,9 процента).

Более полные данные имеются по грузовым авиаперевозкам. При их анализе необходимо учесть, что авиационное сообщение существует только с Курильским и Южно-Курильским районами, и основной поток грузов перевозится более дешевым морским транспортом. Авиаперевозки ограничены неблагоприятными климатическими условиями. Объем грузоперевозок воздушным транспортом был стабилен. Однако 10-процентный прирост грузовых авиаперевозок наблюдался только в 2004 году.

Объем грузоперевозок воздушным транспортом представлен в таблице:

(т)

Годы	Курильский район	Южно-Курильский район	Всего	Доля в Сахалинской области, %
1995	9,5	-	9,5	0,3
2000	12,7	10,8	23,5	1,4
2001	9,3	10,9	20,2	0,9
2002	7,0	10,7	17,7	0,8
2003	4,6	14,9	18,5	0,5
2004	7,3	13,3	20,6	0,8
2005	8,3	12,1	20,4	0,5

В целом критерий роста грузооборота не ниже 10 %, используемый для оценки грузооборота морского и воздушного транспорта и его динамики, на Курильских островах не достигнут.

Налоговые поступления с территории Курильских островов в бюджеты всех уровней

Реализация программных мероприятий в производственной сфере предусматривала соответствующее увеличение налоговых поступлений, в том числе в местные бюджеты. Предполагалось повысить уровень бюджетной обеспеченности муниципальных образований Курильских островов (сокращение зависимости их бюджетов от областных трансфертов).

В ходе проведения настоящего аудита был проведен анализ поступлений налогов.

Анализ поступлений налогов и сборов в бюджетную систему Российской Федерации за 2003-2005 годы по Курильскому, Северо-Курильскому и Южно-Курильскому районам и Сахалинской области показывает, что резкое увеличение поступлений в 2004 году по сравнению с уровнем 2003 года произошло за счет сборов за пользование объектами животного мира и пользование объектами водных биологических ресурсов. Указанное увеличение сборов на рост поступлений в бюджеты муниципальных образований не повлияло.

Проведенный анализ поступлений по налоговым платежам и другим доходам за 2003-2005 годы в бюджеты всех уровней (без сборов за пользование объектами животного мира и пользование объектами водных биологических ресурсов) показывает, что рост в 2004 году по сравнению с 2003 годом составил 124,6 % (462,4 против 371,2 млн. рублей) и в 2005 году по сравнению с 2004 годом - 124,2 % (574,2 против 462,4 млн. рублей).

Вместе с тем доля поступлений налогов и сборов в местные бюджеты муниципальных образований Курильских островов в общей сумме поступлений в бюджеты всех уровней в основном снизилась. Так, если в 2003 году доля налоговых платежей и других доходов в общей сумме поступлений в бюджеты всех уровней составляла по Курильскому району 48,3 %, Северо-Курильскому району - 62 %, Южно-Курильскому району - 46,5 %, то в 2004 году - 19,6 % (снижение 28,7 процентного пункта), 26,9 % (снижение 35,1 процентного пункта), 42,8 % (снижение 3,7 процентного пункта), соответственно.

В 2005 году в сравнении с 2004 годом доля поступлений по Северо-Курильскому району уменьшилась на 14,7 процентного пункта и составила 12,2 %, в то же время по Курильскому и Южно-Курильскому районам увеличилась на 5,3 и 16,2 процентного пункта и составила 24,9 % и 59 %, соответственно. Увеличение поступлений в бюджеты указанных двух районов произошло за счет регулировки распределения налогов между уровнями бюджетов, в связи с изменениями федерального и областного законодательства.

Следует отметить, что финансовая помощь из областного бюджета бюджетам муниципальных образований на островах увеличена: по Курильскому району - с 80,4 млн. рублей в 2003 году до 161,6 млн. рублей в 2005 году, или в 2 раза, Северо-Курильскому району - с 19,1 млн. рублей до 58,1 млн. рублей, или в 3 раза, Южно-Курильскому району - с 48,1 млн. рублей до 64,6 млн. рублей, или в 1,3 раза, соответственно.

Проведенный анализ показал, что критерий роста налоговых поступлений 20 %, используемый для оценки роста налоговых платежей и других доходов с территории островов в бюджеты всех уровней, превышен, однако самостоятельность и бюджетная обеспеченность муниципальных образований Курильских островов не обеспечены.

Тарифы на электрическую и тепловую энергию

Программой было предусмотрено строительство двух Гео ТЭС - Менделеевской на о. Кунашир и Океанской на о. Итуруп, ветроэнергетической станции и мини ГЭС.

Введена в эксплуатацию только I очередь Гео ТЭС «Менделеевская» мощностью 1,8 МВт, которая в общем объеме выпускаемой энергии (16 МВт) составляет всего лишь 11,3 % и существенно не влияет на снижение тарифов. Эксплуатируется указанная энергетическая станция ЗАО «Энергия Южно-Курильская». Тарифы на электрическую и тепловую энергию для потребителей ЗАО «Энергия Южно-Курильская» с 2002

по 2005 год не пересматривались и составляли: электроэнергия - 174 коп./кВтч для населения, тепловая энергия - 349,5 рубля/Гкал для прочих потребителей.

Производство электрической и тепловой энергии на базе использования геотермальных вод и других нетрадиционных источников энергии пока незначительно и не определяет ситуацию на энергетическом рынке Курильских островов.

Ввод I очереди Менделеевской энергетической станции не повлиял на снижение цен на энергию как для населения и социальнозначимых потребителей, так и для хозяйствующих субъектов. Так, стоимость электроэнергии для промышленности на Курильских островах, составляет: в Северо-Курильском районе - 280 коп./кВтч, или в 3,8 раза больше, чем в Сахалинской области (73 коп./кВтч), Курильском районе - 123 коп./кВтч, или в 1,7 раза, Южно-Курильском районе - 264 коп./кВтч, или в 3,6 раза.

По данным Региональной энергетической комиссии Сахалинской области, идет медленный рост всех тарифов, в том числе в ЗАО «Энергия Южно-Курильская».

Цены на электрическую и тепловую энергию (средний экономически обоснованный тариф) представлены в таблице:

	Электроэнергия, коп./кВтч	Тепловая энергия, руб./Гкал
2002 г.		
ЗАО «Энергия Южно-Курильская»	174 (205)*	349,5
2005 г.		
ЗАО «Энергия Южно-Курильская»	174 (205)*	349,5
2006 г.		
ЗАО «Энергия Южно-Курильская»	174 (226)*	349,5
Сахалинская область (в среднем)	214,45	923,39

* Тариф для населения (с НДС).

В соответствии с целями аудита для оценки тарифов на электро- (рублей за 1 кВтч) и тепловую энергию (рублей за 1 Гкал) по годам (в сравнении с Сахалинской областью) использовался критерий:

- снижение тарифов на электро- и тепловую энергию (да/нет).

Из-за неудовлетворительного финансирования программных объектов в полном объеме за счет всех источников основные объекты энергетики не были введены в эксплуатацию, конечный результат - снижение тарифов на электро- и тепловую энергию на Курильских островах - не достигнут.

Бюджетные затраты на завоз топлива

С 2002 по 2005 год отмечается снижение физических объемов завоза топлива на Курильские острова:

- дизельного топлива - с 17,9 тыс. т в 2002 году до 11,6 тыс. т в 2005 году, или на 35,2 %, в том числе по районам: Курильскому - с 5,7 тыс. т до 4,9 тыс. т, или на 14,1 %, Южно-Курильскому - с 9,3 тыс. т до 4,7 тыс. т, или на 49,5 %, и Северо-Курильскому - с 2,9 тыс. т до 2,0 тыс. т, или на 31,1 %, соответственно;

- угля - с 28,0 тыс. т в 2002 году и до 22,0 тыс. т в 2005 году, в том числе по районам: Курильскому - с 7,0 тыс. т до 4,9 тыс. т, Южно-Курильскому - с 14,0 тыс. т до 11,2 тыс. т, соответственно. По Северо-Курильскому завоз угля увеличился с 7,0 тыс. т в 2002 году до 7,2 тыс. т в 2005 году.

В то же время стоимость 1 т завозимого топлива в среднем в 2005 году по сравнению с 2002 годом увеличилась: по дизельному топливу - в 1,8 раза (16,3 тыс. рублей против 9,1 тыс. рублей), углю - в 1,6 раза (2,6 тыс. рублей против 1,6 тыс. рублей).

В связи с увеличением цены завозимого топлива на Курильские острова снижение физических объемов завоза не привело к сокращению бюджетных затрат на завоз.

В 2005 году по сравнению с 2002 годом рост общей суммы затрат по Курильским островам составил 118,3 % (246,4 млн. рублей против 208,3 млн. рублей), в том числе

по районам: Курильскому - 145,8 % (93,2 млн. рублей против 63,9 до млн. рублей), Северо-Курильскому - 131,5 % (47,8 млн. рублей против 36,1 до млн. рублей). По Южно-Курильскому району затраты по завозу топлива незначительно снизились и составили к уровню 2002 года 97,6 % (105,7 млн. рублей против 108,2 млн. рублей).

Объем и стоимость завозимого топлива приведены в таблице:

Годы	Объем завоза, тыс. т		Стоимость завозимого топлива, млн. руб.		
	дизельное топливо	уголь	дизельное топливо	уголь	всего
2002	17,9	28,0	162,7	45,6	208,3
2003	14,7	26,5	160,8	51,5	212,3
2004	12,7	25,4	154,7	58,2	212,9
2005	11,6	22,0	189,7	56,7	246,4

Как указывалось, использование геотермальной энергии в настоящее время незначительно и составляет 11,3 % в общем объеме вырабатываемой энергии, что не оказало заметного влияния на объем завоза топлива и на расходы из областного бюджета на указанные цели.

Снижение численности населения островов за период реализации Программы на 3,1 тыс. человек (13,9 %) можно считать фактором, снижающим потребность островов в завозе топлива.

В соответствии с целями аудита для оценки бюджетных затрат на завоз топлива использовался критерий:

- снижение бюджетных затрат (абсолютное и относительное) (да/нет).

В 2005 году по сравнению с 2002 годом объем финансирования из областного бюджета по завозу топлива на Курильские острова увеличился на 18,3 %, несмотря на то, что физические объемы завозимого топлива на острова снизились по дизельному топливу на 35,2 % и углю - на 21,5 %. Цены на дизельное топливо в среднем увеличились на 81,1 % и уголь - на 62,5 процента.

За проверяемый период реализации Программы конечный результат - снижение бюджетных затрат по завозу топлива на Курильские острова - не достигнут.

Таким образом, анализ представленных показателей применительно к принятым критериям - рост динамики объема промышленной продукции, грузооборота морского и воздушного транспорта, налоговых поступлений с территории островов в бюджеты всех уровней, снижение тарифов на электро- и тепловую энергию и бюджетных затрат на завоз топлива - свидетельствует, что обусловленные Программой цели по созданию условий экономического роста Курильских островов не выполнены.

9. Анализ изменения в качестве жизни населения Курильских островов, оценка конвергенции социальных показателей относительно среднеобластных и среднероссийских уровней

Улучшение качества жизни населения оставалось основной целью Программы в течение всего срока ее реализации. Для оценки динамики качества жизни анализировались показатели по Курильским островам с аналогичными показателями по Сахалинской области в целом. С учетом социально-экономических особенностей Курильских островов и муниципальной статистики для анализа были выбраны показатели, в целом дающие полное представление о качестве жизни населения:

- уровень заработной платы;
- численность занятых;
- уровень безработицы;
- обеспеченность медицинским обслуживанием;
- обеспеченность жильем и уровень его благоустройства;
- миграционный баланс.

Уровень заработной платы

Размер заработной платы - единственный доступный статистический показатель, характеризующий материальное положение населения на муниципальном уровне.

Рост заработной платы в динамике по годам составил: по Курильскому району - с 11,7 тыс. рублей в 2002 году до 15,4 тыс. рублей в 2005 году, или в 1,3 раза, Северо-Курильскому району - с 9,7 тыс. рублей в 2002 году до 17,6 тыс. рублей в 2005 году, или в 1,8 раза, Южно-Курильскому району - с 6,2 тыс. рублей в 2002 году до 13,3 тыс. рублей в 2005 году, или в 2 раза. Различия в уровне заработной платы на Курильских островах и в Сахалинской области в целом и Российской Федерации незначительны и не увеличиваются. Анализ показывает, что уровень заработной платы на Курильских островах по всем районам в среднем выше, чем в целом по Российской Федерации и Сахалинской области. Наблюдается конвергенция показателей заработной платы различных территориальных уровней.

Вместе с тем ее абсолютные размеры на Курильских островах не обеспечивают высокого качества жизни, учитывая пониженную покупательную способность в рублях на островах. Для повышения благосостояния жителей островов темпы роста заработной платы должны быть значительно выше, чем в среднем по Сахалинской области. В период реализации Программы заработная плата на островах росла теми же темпами, что и в Сахалинской области и по Российской Федерации.

В соответствии с целями аудита для оценки уровня заработной платы по годам (в сравнении с Сахалинской областью и Российской Федерацией) использовался критерий:

- рост уровня заработной платы по годам не ниже 20 % в год.

Рост уровня заработной платы по районам Курильских островов в сравнении с Российской Федерацией превышал принятый критерий 20 % по всем районам Курильских островов, а в сравнении с Сахалинской областью - только по Курильскому району.

Численность занятых

За весь изучаемый период среднегодовая численность занятых по Сахалинской области оставалась стабильной и составляла: 282,6 тыс. человек - в 2002 году и 274,4 тыс. человек - в 2004 году. С 2002 по 2004 год снижение составило 8,2 тыс. человек, или 3 процента. Во всех районах Курильских островов она изменилась незначительно и составила: в 2002 году - 8,4 тыс. человек и 2004 году - 8,0 тыс. человек, уменьшение составило 0,4 тыс. человек, или 4,8 процента.

По сравнению с 2002 годом в 2004 году спад численности занятых по Сахалинской области составил 3 %, по Курильским островам - 4,8 %, сокращение занятости на островах в сравнении с областью составило 1,8 пункта. За 2002-2004 годы ситуация с занятостью на Курильских островах была хуже, чем в Сахалинской области в целом.

В целом предлагаемый Программой проведения аудита критерий ежегодного роста (на 0,1 %) достигнут не был.

Уровень безработицы

Безработица является острой проблемой Курильских островов и Сахалинской области в целом. Уровень безработицы представлен в таблице:

Годы	Курильский район	Северо-Курильский район	Южно-Курильский район	Сахалинская область (%)
1994	0,0	0,0	0,0	3,7
1995	0,4	4,4	5,7	5,4
1996	2,3	6,2	4,4	4,1
1997	3,5	9,0	4,7	3,9
1998	5,4	9,6	3,7	5,9

Годы	Курильский район	Северо-Курильский район	Южно-Курильский район	Сахалинская область
1999	4,5	7,9	2,6	3,8
2000	3,0	4,3	2,7	2,2
2001	5,3	3,9	4,4	2,1
2002	3,9	3,0	2,5	2,4
2003	4,6	2,1	3,4	2,0
2004	5,3	3,2	3,3	2,3

Уровень официальной безработицы по Курильскому району увеличился с 3,9 % в 2002 году до 5,3 % в 2004 году, Северо-Курильскому району - с 3 % до 3,2 %, Южно-Курильскому району - с 2,5 % до 3,3 %, в Сахалинской области - с 2,4 % до 2,3 %, или на 0,1 %.

Анализ уровня безработицы на островах и в Сахалинской области показал, что в большую часть исследуемого периода он превышал 3 %, но выше 10 % не поднимался.

Реализация программных мероприятий не способствовала созданию 3500 новых рабочих мест на II этапе реализации Программы, как было предусмотрено ее паспортом. Несмотря на это, уровень безработицы снизился. Очевидна конвергенция уровня безработицы Сахалинской области и Курильских островов. Эта тенденция благоприятна для населения Курильских островов: уровень безработицы в Сахалинской области ниже и более стабилен.

Обеспеченность медицинским обслуживанием

Доступность и качество медицинского обслуживания - важный показатель качества жизни населения, особенно для отдельных его групп и не может компенсироваться только за счет роста доходов.

Обеспеченность медицинским обслуживанием представлена в таблице:

(численность врачей на 1000 человек)

Годы	Курильские острова	Сахалинская область
1995	2,7	4,2
1996	2,7	4,5
1997	2,5	4,5
1998	2,5	4,5
1999	2,4	4,3
2000	2,6	4,1
2001	2,6	4,1
2002	2,5	4,4
2003	2,5	4,4
2004	2,4	4,5

Из таблицы видно, что обеспеченность населения островов врачами значительно ниже, чем по Сахалинской области в среднем. При такой нагрузке на одного врача невозможно предоставить качественную медицинскую помощь. При этом разрыв между средне-областными и показателями на Курильских островах не менялся практически весь изучаемый период. Это связано и с невыполнением программных мероприятий в социальной сфере.

Обеспеченность жильем и уровень его благоустройства

До 2000 года разрыв в обеспеченности жильем между островами и Сахалинской областью составлял 3-4 кв. м на 1 человека и даже немного сокращался.

В дальнейшем он увеличился почти в 2 раза, и в 2005 году общая жилая площадь в расчете на одного жителя составляла: по Курильскому району - 9,7 кв. м, или 45,3 %, Южно-Курильскому и Северо-Курильскому районам - 13,0 кв. м, или 60,7 % от областного показателя (21,4 кв. м). Кардинального улучшения в обеспеченности жильем не произошло.

Обеспеченность жильем жителей Курильских островов в сравнении с областными показателями представлена в таблице:

(кв. м/чел.)

Годы	Сахалинская область	Курильские острова
1995	17,6	14,0
1996	18,4	15,2
1997	18,9	14,9
1998	19,3	15,6
1999	19,3	15,9
2000	19,6	17,4
2001	19,8	14,9
2002	21,3	13,1
2003	21,4	12,9
2004	21,4	13,2
2005	21,4	11,8

Показатель обеспеченности жильем считается важным и часто используемым индикатором качества жизни. В условиях Курильских островов необходимо учитывать региональную специфику. Увеличение обеспеченности жильем есть следствие и уменьшения численности населения на островах.

Для анализа был привлечен еще один индикатор - доля домовладений, имеющих душ или ванну. В условиях Курильских островов и Сахалинской области этот показатель дает наиболее точное представление о комфортности проживания и ее динамики.

Жилищные фонды Северо-Курильского, Южно-Курильского и Курильского районов ваннами и душем в 2005 году были обеспечены на 79,9 %, 77,8 % и 51,6 %, соответственно. По Сахалинской области указанный фонд ваннами и душем обеспечен на 76,6 %. Комфортность жилья на Курильских островах приблизилась к среднеобластному уровню. Строительство нового жилья в рамках Программы способствовало указанной конвергенции. Но кардинального улучшения ситуации не произошло.

Миграционный баланс по годам

Данный показатель считается лучшим индикатором уровня социально-экономического развития территории и жизни ее населения. Его положительное значение свидетельствует об относительно высоком качестве жизни, динамичном развитии территории. Отрицательные значения показателя характерны для слаборазвитых и депрессивных территорий.

Миграционный баланс островов отрицательный, но абсолютные потери населения незначительны. Миграция 1994-1995 годов - единственный пример массового оттока с Курильских островов, связанного со стихийными бедствиями: 1994 год - (-) 5566 человек, 1995 год - (-) 3120 человек, 1996 год - (-) 59 человек, 1997 год (-) 323 человека, 1998 год - 84 человека, 1999 год - (-) 108 человек, 2000 год - (-) 380 человек, 2001 год - (-) 80 человек, 2002 год - (-) 82 человека, 2003 год - (-) 135 человек, 2004 год - (-) 170 человек.

Баланс миграций - косвенный индикатор социально-экономической эффективности Программы. Ее хроническое недофинансирование, сокращение списка инвестиционных объектов, многочисленные случаи «долгостроя», как и постоянный миграционный отток населения свидетельствуют о невысокой эффективности Программы.

Проведенный анализ показал, что Программа не повлияла ни на динамику экономического развития Курильских островов, ни на улучшение качества жизни населения.

В целом задачи Программы - прирост объемов производства по приоритетным отраслям экономики, самодостаточность и бюджетная обеспеченность муниципальных образований, снижение тарифов на электро- и тепловую энергию, снижение бюджетных затрат на завоз топлива, обеспеченность местного населения благоустроенным жильем, рост заработной платы, снижение уровня безработицы, обеспеченность сред-

ними учебными заведениями и медицинским обслуживанием и уменьшение разрыва со среднеобластным уровнем - не выполнены.

Таким образом, крайне низкое финансирование Программы не могло оказать влияния на процесс создания условий для устойчивого развития территориальной экономики, обеспечения нормальной жизнедеятельности населения.

Невыполнение Программы явилось причиной отсутствия ощутимого прогресса в развитии экономики и социальной сферы островов, без чего невозможно повышение качества жизни населения.

Выводы

1. На основе критериальной оценки аудита эффективности в сфере нормативно-правового регулирования параметров финансового обеспечения Программы установлен высокий уровень рисков на стадии формирования и законодательного утверждения параметров финансового обеспечения.

1.1. Несоответствие назначениям, предусмотренным паспортом Программы, размерам средств, утверждаемым федеральными и областными законами о соответствующих бюджетах. Параметры финансового обеспечения Программы были недостаточны для реализации программных мероприятий и составили 2408,5 млн. рублей, или 16,2 % от общего объема финансовых ресурсов.

1.2. Отсутствие мер государственной поддержки и механизма по мобилизации внебюджетных средств, являющихся основным источником финансового обеспечения Программы. Участие внебюджетных источников в реализации программных мероприятий на I этапе должно было составить 55,2 % и на II этапе - 72,4 % от общего объема финансовых ресурсов. Предоставление льгот исполнителям программных мероприятий, благодаря которым должны были привлекаться указанные средства в объеме 9820,1 млн. рублей, или 66,1 % от программных назначений, осталось в форме декларативного изложения в паспорте Программы.

1.3. Реализация инвестиционных проектов из-за необеспеченности финансовыми ресурсами уже на стадии формирования параметров оказывалась заведомо невыполнимой в полном объеме и в сроки, устанавливаемые проектно-сметной документацией.

1.4. Паспортом Программы предусмотрен необоснованно широкий спектр программных мероприятий.

1.5. Отсутствие показателей и индикаторов по оценке результатов программных мероприятий.

1.6. Значительное превышение используемого критерия по оценке эффективности соответствия выделенных федеральными и областными бюджетами средств на соответствующий год назначениям, предусмотренным паспортом Программы до 20 %, который составил по федеральному бюджету от 45 % в 2004 году до 84 % в 1995 году, по региональному бюджету Сахалинской области - от 66,7 % в 2004 году до 100 % в 1995 году.

2. Органами законодательной и исполнительной власти всех уровней, а также государственными заказчиками - администрацией Сахалинской области, Госкомсевером России и Минэкономразвития России - не исполнялись финансовые обязательства, предусмотренные паспортом Программы, что предопределило существенные риски в эффективности управления финансовыми ресурсами и их использовании.

2.1. Низкий уровень фактического финансирования программных мероприятий, который за весь период реализации составил 3155,5 млн. рублей, или 21,2 % общего объема финансовых ресурсов, предусмотренных паспортом Программы.

2.2. Из предусмотренных 153 программных мероприятий принято к финансированию

54 мероприятия, из которых за период действия Программы сдано в эксплуатацию 14.

2.3. Неисполнение условий долевого финансирования программных мероприятий за счет всех источников привело к нарушению действующих норм продолжительности строительства и срыву сроков ввода в эксплуатацию начатых строительством программных объектов. В течение 12 лет осуществлялось строительство 8 объектов, в течение 8 лет - 3 объектов, в течение 4 лет - 3 объектов.

2.4. Неравномерность перечисления средств федерального бюджета в течение финансового года и перенесение от 46,7 до 57,4 % объема финансирования на IV квартал явились существенным недостатком, влияющим на реализацию программных мероприятий.

2.5. Превышение сметной стоимости объектов на сумму 2053,1 млн. рублей, объемов финансирования по сравнению с паспортными назначениями - на сумму 111,5 млн. рублей и отвлечение средств на непрограммные мероприятия на сумму 134,4 млн. рублей привели к отсутствию экономического эффекта при реализации программных мероприятий.

3. Из-за ненадлежащего исполнения со стороны государственных заказчиков контрольно-распорядительных функций и несоблюдения нормативных правовых актов не выполнены цели и задачи, предусмотренные паспортом Программы.

3.1. Нормативные правовые акты в части реализации Программы не определяли четкую структуру управления, разделение функций, полномочий и ответственности на федеральном и региональном уровнях, что выразилось в безответственном подходе Межведомственной комиссии по вопросам реализации Программы к распределению в 1994-2000 годах средств федерального бюджета.

3.2. Реализация программных мероприятий затруднялась изменениями в структуре управления Программой.

3.3. Принимаемые управленческие решения на федеральном и региональном уровнях по финансовому обеспечению Программы за период ее реализации с 1994 по 2005 год являлись не эффективными. При высоком уровне недофинансирования Программы выделяемые средства были рассредоточены по 54 мероприятиям, в том числе по 28 программным и 26 непрограммным, вместо их концентрации на стратегически важных направлениях развития экономики и социальной сферы Курильских островов.

3.4. Установленные Порядком разработки и реализации федеральных целевых программ условия в части ежегодного открытия финансирования Минфином России и государственными заказчиками Программы - администрацией Сахалинской области, Госкомсевером России и Минэкономразвития России - не соблюдались.

3.5. Средства федерального бюджета в сумме 9,2 млн. рублей были выделены на финансирование мероприятий и объектов в рамках реализации Программы для негосударственных коммерческих организаций без обеспечения участия Российской Федерации в их уставных капиталах.

3.6. Объемы финансовых ресурсов на всех уровнях управления утверждались и направлялись без соблюдения условий долевого участия всех участников в реализации Программы, предусмотренных ее паспортом.

3.7. Закрепление в государственную (муниципальную) собственность введенных в эксплуатацию объектов строительства проведено не в полном объеме.

3.8. Незначительные объемы финансовых ресурсов, выделяемых на реализацию Программы, и распыленность их по множеству объектов привели к высоким объемам незавершенного строительства по мероприятиям Программы, которые на 1 января 2005 года составили 3400,0 млн. рублей.

3.9. Отсутствовали системный подход при организации и проведении внутреннего и внешнего финансового контроля за использованием средств, выделяемых на реали-

зацию Программы, проведение экспертных проверок для корректировки Программы, и организацию на постоянной основе мониторинга строительства объектов (мероприятий) Программы.

4. На основе критериев аудита эффективности следует вывод, что в целом финансовые ресурсы, направленные на реализацию Программы в сумме 3155,5 млн. рублей, или 21,2 % от предусмотренных паспортных назначений, не обеспечили создание условий для устойчивого развития Курильских островов, формирования необходимой инфраструктуры и благоприятного инвестиционного климата, а также развития социальной сферы, увеличения уровня бюджетной обеспеченности, изменений в качестве жизни населения.

4.1. Не достигнут планируемый темп роста промышленного производства.

4.2. Остается высоким уровень тарифов на электро- и тепловую энергию.

4.3. Не реализованы мероприятия по улучшению транспортной доступности.

4.4. На низком уровне остается обеспеченность объектами социальной сферы и жилищно-коммунальной инфраструктуры.

5. Утвержденная постановлением Правительством Российской Федерации от 9 августа 2006 года № 478 новая федеральная целевая программа «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинской области) на 2007-2015 годы», наряду с положительными факторами программы, а именно: установление ежегодных целевых показателей и индикаторов, снижение удельного веса внебюджетных источников в общем объеме ресурсного обеспечения, наличие санкций за невыполнение договорных обязательств со стороны органов исполнительной власти Сахалинской области по софинансированию строек и объектов на ее реализацию, содержит возможные риски недостижения установленных целей, в связи с:

- длительным сроком ее реализации (9 лет);
- значительным количеством государственных заказчиков;
- невключением в состав программных мероприятий объектов жилищного строительства, которые не были реализованы в завершившейся Программе в полном объеме, в том числе для ликвидации последствий землетрясения 1994 года;
- отсутствием перечня функций, передаваемых государственными заказчиками на договорной основе администрации Сахалинской области, а также разделения функций между государственными заказчиками и заказчиком-координатором - Минрегионом России - по контролю за ходом реализации Программы.

Рекомендации

1. Правительству Российской Федерации.

1.1. Рассмотреть материалы контрольного мероприятия «Аудит эффективности использования средств федерального и регионального бюджетов, внебюджетных источников, выделенных на реализацию Программы», по результатам которого выявлены недостатки, нарушения и факты неэффективного управления реализацией Программы, неисполнения возложенных на государственных заказчиков функций.

1.2. Рассмотреть возможность внесения корректировок в новую федеральную целевую программу «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинской области) на 2007-2015 годы» предусматривающих:

- сокращение срока реализации;
- уменьшение значительного количества государственных заказчиков;
- включение в состав программных мероприятий объектов жилищного строительства, которые не были реализованы в завершившейся Программе в полном объеме, в том числе для ликвидации последствий землетрясения 1994 года;

- перечень функций, которые государственные заказчики могут передавать на договорной основе администрации Сахалинской области, а также разделение функций между государственными заказчиками и заказчиком-координатором - Минрегионом России - по контролю за ходом реализации программы.

2. Губернатору Сахалинской области.

2.1. Рассмотреть материалы контрольного мероприятия «Аудит эффективности использования средств федерального и регионального бюджетов, внебюджетных источников, выделенных на реализацию Программы» и с учетом функций, передаваемых государственными заказчиками по реализации новой федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинской области) на 2007-2015 годы» администрации Сахалинской области:

- обеспечить разработку и реализацию стандартизированной информационно-аналитической базы по вопросам исполнения мероприятий новой программы;
- организовать системный подход при проведении внутреннего финансового контроля за использованием средств, выделяемых на реализацию новой программы;
- на постоянной основе проводить экспертные проверки и мониторинг строительства объектов (мероприятий);
- провести организационные мероприятия по стимулированию и мобилизации средств на реализацию указанной программы из внебюджетных источников;
- обеспечить софинансирование мероприятий новой программы в соответствии с параметрами, определенными ее паспортом.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С. Н. РЯБУХИН