

СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«ИТ» ИМНЛ 2014 г.

№ ОМ- 98/14-04

ОТЧЕТ

О РЕЗУЛЬТАТАХ КОНТРОЛЬНОГО МЕРОПРИЯТИЯ

«Проверка законности и эффективности планирования, заключения и исполнения контрактов (договоров) для государственных и общественных нужд, а также целевого и эффективного использования бюджетных средств, выделенных в рамках федеральной целевой программы «Мировой океан» (подпрограмма «Освоение и использование Арктики»)»

(утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
(протокол от 20 июня 2014 г. № 32 К (978))

1. Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 3.12.6 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2014 год.

2. Предмет контрольного мероприятия:

законодательные, нормативные правовые акты и другие документы, принятые в целях реализации федеральной целевой программы «Мировой океан» (подпрограммы «Освоение и использование Арктики» (далее - Подпрограмма), включая установленные значения целевых индикаторов, показателей, ожидаемых конечных результатов реализации Подпрограммы;

деятельность Министерства экономического развития Российской Федерации как государственного заказчика-координатора и других государственных заказчиков по реализации Подпрограммы в рамках федеральной целевой программы «Мировой океан», включая мониторинг и анализ показателей и результатов реализации Подпрограммы, оценку фактически достигнутых значений целевых индикаторов реализации Подпрограммы;

бухгалтерская, финансовая, статистическая и ведомственная отчетность объектов проверки;

документы о процедурах проведения торгов и размещения заказов без проведения торгов, государственные контракты и договоры (далее - контракты), изменения и дополнения к ним и документы, подтверждающие поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг по контрактам, заключенным для осуществления мероприятий Подпрограммы;

организационные, распорядительные, финансовые и иные документы, обосновывающие и подтверждающие операции со средствами федерального бюджета, оплату выполненных по контрактам работ, выделение и использование средств федерального бюджета на закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд при реализации Подпрограммы в рамках федеральной целевой программы «Мировой океан».

3. Объекты контрольного мероприятия:

3.1. Министерство экономического развития Российской Федерации.

3.2. Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (по результатам проверок исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2012 год, Федерального закона «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2013 год в федеральных органах исполнительной власти).

3.3. Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (по результатам проверок исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2012 год, Федерального закона «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2013 год в федеральных органах исполнительной власти).

3.4. Федеральное агентство связи (по результатам проверок исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2012 год, Федерального закона «О федеральном

бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2013 год в федеральных органах исполнительной власти).

3.5. Федеральное агентство по рыболовству (по результатам проверок исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2012 год в федеральных органах исполнительной власти).

3.6. Федеральное государственное бюджетное научно-исследовательское учреждение «Совет по изучению производительных сил».

3.7. Федеральное государственное унитарное предприятие «Государственный трест «Арктиуголь» (пос. Баренцбург, Королевство Норвегия).

4. Срок проведения контрольного мероприятия – с 1 февраля 2013 года по 20 июня 2014 года.

5. Цели контрольного мероприятия:

5.1. Анализ роли и значения реализации Подпрограммы в обеспечении геополитических и экономических интересов Российской Федерации в Арктике.

5.2. Оценка законности, обоснованности, своевременности и результативности проведения торгов, размещения заказов без проведения торгов и заключения контрактов, а также целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, выделенных для реализации Подпрограммы.

5.3. Оценка эффективности управления Подпрограммой с учетом степени достижения целей, задач, важнейших целевых индикаторов и показателей, конечных результатов ее реализации в рамках федеральной целевой программы «Мировой океан».

6. Проверяемый период деятельности: 2011 - 2013 годы, при необходимости - более ранние периоды.

7. Краткая характеристика сферы формирования и использования государственных средств и деятельности объектов проверки.

Федеральная целевая программа «Мировой океан» (далее – ФЦП «Мировой океан», Программа) утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 10 августа 1998 г. № 919 «О федеральной целевой программе «Мировой океан» (далее - постановление Правительства Российской Федерации от 10 августа 1998 г. № 919).

Целью ФЦП «Мировой океан» является комплексное решение проблемы изучения, освоения и эффективного использования ресурсов и пространств Мирового океана в интересах экономического развития, обеспечения безопасности страны и охраны ее морских границ.

Программа реализуется с 1998 года по 2013 год в 3 этапа:

I этап: 1998-2002 годы;

II этап: 2003-2007 годы;

III этап: 2008-2013 годы.

Цели и задачи Программы на III этапе ее реализации уточнены с учетом результатов работ, полученных на предыдущих этапах, а также итогов выполнения других целевых программ, имеющих отношение к морской деятельности Российской Федерации.

Общий объем финансирования ФЦП «Мировой океан» на 2008-2013 годы составил 6 002,3 млн. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета – 4 825,3 млн. рублей (80 % от общего объема финансирования ФЦП), за счет внебюджетных источников – 1 177,0 млн. рублей (20 % от общего объема). Половина средств федерального бюджета – 2 414,7 млн. рублей направлена на проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ.

Основными разработчиками ФЦП «Мировой океан» являются 11 министерств и ведомств, а также Российская академия наук. При этом государственным заказчиком – координатором Программы определено Министерство экономического развития Российской Федерации.

В функции государственного заказчика - координатора Программы входят управление и контроль за реализацией мероприятий в установленном порядке.

В частности, Минэкономразвития России:

осуществляет координацию деятельности государственных заказчиков

подпрограмм Программы, а также по анализу и рациональному использованию средств федерального бюджета и средств внебюджетных источников;

несет ответственность за реализацию Программы в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594 «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»;

организует внедрение информационных технологий в целях управления и контроля за выполнением мероприятий Программы;

организует размещение в электронном виде информации о ходе и результатах реализации Программы, а также о финансировании мероприятий Программы;

осуществляет ведение ежеквартальной отчетности по реализации Программы;

осуществляет мониторинг реализации Программы и анализ достижения ее целевых индикаторов и показателей;

подготавливает статистическую, справочную и аналитическую информацию о реализации Программы, необходимую для выполнения возложенных на Министерство функций государственного заказчика - координатора Программы, в частности, ежегодно подготавливает доклад о ходе работ, выполняемых в рамках Программы, и об эффективности использования финансовых средств для направления в Правительство Российской Федерации.

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 10 августа 1998 г. № 919 ФЦП «Мировой океан» выполняется путем реализации пяти основных подпрограмм, в числе которых – подпрограмма «Освоение и использование Арктики». Ее целью является обеспечение геополитических и экономических интересов России в Арктике. Выполнение мероприятий Подпрограммы должно обеспечить основу для дальнейшего комплексного освоения, использования, сохранения и исследования Арктики.

Кроме Минэкономразвития России государственными заказчиками Подпрограммы являлись девять министерств и ведомств, в том числе: Министерство промышленности и торговли Российской Федерации, Министерство здравоохранения Российской Федерации, Федеральное агентство по рыболовству, Федеральное космическое агентство, Федеральная служба по

гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федеральное агентство морского и речного транспорта, Федеральное агентство связи, Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

8. По результатам контрольного мероприятия установлено следующее.

8.1. (Цель 1). Анализ роли и значения реализации Подпрограммы в обеспечении геополитических и экономических интересов Российской Федерации в Арктике.

Арктика является самостоятельным объектом государственной политики в интересах обеспечения национальной безопасности и устойчивого развития районов арктической зоны.

Экономическую значимость Арктики определяет ее природно-ресурсный потенциал, основу которого составляют углеводородные ресурсы. По имеющимся оценкам, они составляют до 25 процентов общемировых запасов.

Геополитическое значение данного региона обусловлено его особым географическим положением: через российскую часть Арктики проходят кратчайшие пути между рынками Северо-Западной Европы и рынками Японии, Китая, США, Канады. А наличие уникальных экосистем определяет экологическую значимость Арктики.

Важное значение для Российской Федерации имеет обеспечение присутствия на архипелаге Шпицберген и поддержания его демилитаризованного статуса.

Деятельность на этом архипелаге регулируется Договором о Шпицбергене от 9 февраля 1920 года, к которому в настоящее время присоединились 40 стран. Однако активной хозяйственной деятельностью на архипелаге занимаются только 2 страны – Королевство Норвегия и Российская Федерация.

В соответствии со статьей 3 указанного Договора на архипелаге Шпицберген и в его акватории российские организации могут существенно расширить научные исследования, возобновить геолого-геофизические работы с целью поиска углеводородного сырья, в полной мере использовать

возможности развития рыболовства и добычи морепродуктов, предпринять меры по развитию туризма.

Выполнение мероприятий Подпрограммы, связанных с освоением, использованием, сохранением и исследованием российской Арктики, осуществлялось поэтапно.

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 10 августа 1998 г. № 919 основные цели реализации Подпрограммы на I и II этапах (в 1998-2007 годах) достигнуты.

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 17 мая 2007 г. № Пр-810 на III этапе (2008-2013 годы) реализация Подпрограммы должна стать катализатором развития деловой активности и обеспечить координацию деятельности, осуществляемой в Арктике.

Для обеспечения геополитических и экономических интересов Российской Федерации в Арктике в рамках Подпрограммы предусмотрено выполнение пяти комплексных проектов, направленных на решение следующих задач:

создание условий для формирования и устойчивого освоения углеводородных ресурсов, прежде всего на континентальном шельфе, некоторых видов стратегического сырья и биоресурсного потенциала в Арктике; повышение энергонезависимости арктических районов России (проект «Устойчивое освоение ресурсов Арктики»);

снижение ущерба окружающей среде от расширения экономической деятельности и восстановление окружающей среды, нарушенной в результате прошлой деятельности, в российской Арктике (проект «Экологическая безопасность в Арктике»);

создание условий для надежного функционирования национальной арктической транспортной системы в условиях расширения использования ресурсного потенциала Арктики (проект «Развитие инфраструктуры арктической транспортной системы и обеспечение деятельности в Арктике»);

адаптация объектов инфраструктуры к прогнозируемым климатическим изменениям, снижение показателей стойкой утраты трудоспособности и преждевременной смертности населения, проживающего в российской Арктике (проект «Адаптация к изменениям в Арктике»);

укрепление и повышение эффективности российского присутствия на архипелаге Шпицберген (проект «Укрепление российского присутствия на архипелаге Шпицберген»).

Следует отметить, что головной российской организацией, осуществляющей хозяйственную деятельность на архипелаге Шпицберген, является ФГУП «ГТ «Арктикуголь». Основными видами деятельности предприятия являются: добыча угля, исследование, разведка и добыча природных ресурсов, в том числе, нефти и газа; добыча, переработка и сбыт рыбы и морепродуктов, туристическая и гостиничная деятельность; содержание и эксплуатация морского, авиационного и автомобильного транспорта. Финансовое обеспечение деятельности ФГУП «ГТ «Арктикуголь» за счет средств федерального бюджета осуществляется в форме субсидий.

В проверяемом периоде в целях выполнения мероприятий Подпрограммы государственных заказчиков Росгидромета и Россвязи, указанная организация привлекалась исполнителями по государственным контрактам для выполнения отдельных работ, оказания услуг (выполнение работ по зонированию территории научных объектов Российской академии наук на Шпицбергене, перевалка и перевозка грузов морским транспортом и др).

ФГУП «ГТ «Арктикуголь» признано норвежскими структурами власти в качестве субъекта права, обеспечивающего выполнение норм международного и норвежского законодательства¹ российскими организациями, осуществляющими хозяйственную деятельность на архипелаге Шпицберген.

В приложении № 10 к ФЦП «Мировой океан» содержится перечень мероприятий Подпрограммы и определены ожидаемые результаты от их реализации.

Паспортом Подпрограммы установлено, что оценка эффективности ее выполнения должна производиться ежегодно на основе системы целевых

¹Международный Договор о Шпицбергене от 9 февраля 1920 года, Федеральный закон Российской Федерации от 23 марта 1998 г. № 37-ФЗ «О ратификации соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Королевства Норвегия о поощрении и взаимной защите капиталовложений», Закон от 15 июня 2001 г. № 79 «Об охране окружающей природной среды Свальбарда».

индикаторов и показателей путем сравнения их текущих значений с целевыми (промежуточными) значениями.

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 10 августа 1998 г. № 919 целевыми индикаторами и показателями эффективности оценки результатов выполнения задач Подпрограммы на III этапе ее реализации были определены:

количество подготовленных проектов методических и информационных документов, используемых для принятия управленческих решений, обеспечивающих развитие деловой активности и укрепление российского присутствия в Арктике, в том числе на архипелаге Шпицберген;

количество выпущенной товарной продукции производственного комплекса по переработке рыбы и морепродуктов на архипелаге Шпицберген в год;

размер предотвращенного экологического ущерба (использовался для оценки результатов выполнения Подпрограммы в 2008 – 2009 годах);

очистка загрязненных территорий в Арктической зоне Российской Федерации и на архипелаге Шпицберген (использовался в качестве индикатора, начиная с 2010 года).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2012 г. № 1335 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 10 августа 1998 г. № 919» (далее - постановление Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2012 г. № 1335) из указанного перечня исключен индикатор «количество выпущенной товарной продукции производственного комплекса по переработке рыбы и морепродуктов на архипелаге Шпицберген в год» в связи с исключением из Подпрограммы мероприятия «Строительство здания производственного комплекса по переработке рыбы и других морепродуктов, добываемых в акваториях, прилегающих к архипелагу Шпицберген».

Кроме того, постановлением Правительства Российской Федерации № 919 плановые значения по индикатору «размер предотвращенного экологического ущерба» на 2011-2013 годы не установлены, в результате чего

он не применялся для оценки результатов выполнения задач Подпрограммы в проверяемом периоде.

Анализ задач, предусмотренных Подпрограммой для выполнения пяти ее комплексных проектов, а также целевых индикаторов и показателей эффективности, свидетельствует об их неполной взаимоувязанности и недостаточности указанных индикаторов и показателей для объективной оценки эффективности реализации этих комплексных проектов.

Так, например, на основании вышеуказанных показателей не представляется возможным оценить в полной мере эффективность выполняемых мероприятий и задач в рамках проектов «Устойчивое освоение ресурсов Арктики», «Развитие инфраструктуры арктической транспортной системы и обеспечение деятельности в Арктике», «Адаптация к изменениям в Арктике».

Кроме того, ожидаемые результаты мероприятий Подпрограммы носят описательный характер и не содержат количественных параметров, что осложняет определение результативности использования государственными заказчиками средств федерального бюджета при выполнении мероприятий Подпрограммы.

8.2. (Цель 2). Оценка законности, обоснованности, своевременности и результативности проведения торгов, размещения заказов без проведения торгов и заключения контрактов, а также целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, выделенных для реализации Подпрограммы.

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 10 августа 1998 г. № 919 финансирование мероприятий Подпрограммы осуществлялось за счет средств федерального бюджета и внебюджетных источников.

Паспортом Подпрограммы в 2011-2013 годах предусмотрено ресурсное обеспечение ее мероприятий в объеме 1 168,4 млн. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета - 1 007,9 млн. рублей (86,3 %), средств внебюджетных источников - 160,5 млн. рублей (13,7 %).

Источниками внебюджетных средств должны были являться как собственные средства организаций - исполнителей работ, так и привлеченные средства (кредиты банков, заемные средства других организаций, средства потенциальных потребителей технологий, гранты международных организаций и приарктических государств).

В указанном периоде на долю проверенных Счетной палатой Российской Федерации государственных заказчиков Подпрограммы приходилось 1 065,7 млн. рублей или 91,2 %, в том числе за счет средств федерального бюджета – 948,2 млн. рублей или 94,1 % от общего объема финансирования Подпрограммы за счет средств федерального бюджета, внебюджетных источников – 117,5 млн. рублей или 73,2 процента от общего объема финансирования Подпрограммы за счет внебюджетных источников.

Согласно паспорту Подпрограммы (с учетом произведенных корректировок) финансирование в разрезе источников финансирования и направлений расходования средств федерального бюджета (в части государственных заказчиков, являвшихся объектами проверки) характеризовалось следующими данными.

млн. рублей

Направления финансирования, источники финансирования	Всего	в том числе		
		2011 год	2012 год	2013 год
Всего, в том числе:	1 065,7	341,2	425,3	299,2
федеральный бюджет	948,2	298,2	381,5	268,5
внебюджетные источники	117,5	43,0	43,8	30,7
Капитальные вложения всего, в том числе:	394,9	176,8	103,2	114,9
федеральный бюджет	394,9	176,8	103,2	114,9
НИОКР всего, в том числе:	261,4	92,8	80,4	88,2
федеральный бюджет	185,4	62,8	51,6	71,0
внебюджетные источники	76	30,0	28,8	17,2
Прочие нужды всего, в том числе:	409,4	71,6	241,7	96,1
федеральный бюджет	367,9	58,6	226,7	82,6
внебюджетные источники	41,5	13	15	13,5

В 2011-2013 годах за счет средств федерального бюджета финансировались по направлению расходования средств²:

«капитальные вложения» - Росгидромет и Россвязь в суммах 266,2 млн. рублей и 128,7 млн. рублей соответственно;

«НИОКР» - Минэкономразвития России, Минприроды России и Росгидромет в суммах 103,5 млн. рублей, 64,0 млн. рублей и 17,9 млн. рублей соответственно;

«прочие нужды» - Минприроды России и Росгидромет в суммах 185,6 млн. рублей и 182,3 млн. рублей соответственно.

Следует отметить, что в проверяемом периоде корректировались объемы и направления финансирования мероприятий Подпрограммы. Изменения вносились постановлениями Правительства Российской Федерации от 15 февраля 2011 г. № 81 «О внесении изменений в федеральную целевую программу «Мировой океан» (далее - постановление Правительства Российской Федерации от 15 февраля 2011 г. № 81) и от 18 декабря 2012 г. № 1335.

В части проверяемых государственных заказчиков проведены следующие корректировки.

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 15 февраля 2011 г. № 81 в 2011 году скорректировано финансирование мероприятия государственного заказчика Росрыболовство «Строительство здания производственного комплекса по переработке рыбы и других морепродуктов, добываемых в акваториях, прилегающих к архипелагу Шпицберген» (далее – мероприятие № 3 Подпрограммы). При этом первоначальный объем средств федерального бюджета (бюджетные инвестиции), предусмотренный на 2011 год в сумме 85 млн. рублей, был перераспределен между 2011 годом (33 млн. рублей) и 2012 годом (52 млн. рублей).

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2012 г. № 1335:

мероприятие № 3 исключено из Подпрограммы;

осуществлено перераспределение бюджетных средств по направлениям

²С учетом произведенных корректировок Подпрограммы.

их расходования в части государственного заказчика Росгидромета (денежные средства в сумме 182,3 млн. рублей, выделенные первоначально на 2012 - 2013 годы как бюджетные инвестиции, в том числе на 2012 год – 136,4 млн. рублей, на 2013 год – 45,9 млн. рублей, переведены с мероприятия «Реконструкция здания и строительство объектов инфраструктуры для Российского научного центра на архипелаге Шпицберген» (далее – мероприятие № 1 Подпрограммы) на «прочие расходы» по мероприятию «Оснащение приборами и оборудованием океанографического, метеорологического, экологического, криосферно-гидрологического и геофизического полигонов и проведение восстановительных и экологических работ на территории Российского научного центра на архипелаге Шпицберген» (далее – мероприятие № 19 Подпрограммы).

Указанные изменения внесены в Подпрограмму по следующим основаниям.

Правительственной комиссией по обеспечению российского присутствия на архипелаге Шпицберген не был решен вопрос о выделении земельного участка под строительство здания производственного комплекса по переработке рыбы и других морепродуктов, добываемых в акваториях, прилегающих к архипелагу Шпицберген (п. Баренцбург на о. Шпицберген (Королевство Норвегия).

В результате Росрыболовством и заинтересованными ведомствами в 2012 году было инициировано решение о нецелесообразности строительства указанного комплекса в рамках реализации мероприятия № 3 Подпрограммы.

При выполнении мероприятия № 1 Подпрограммы государственного заказчика Росгидромета строительно-монтажные работы на объекте - пункт приема, обработки и передачи спутниковой информации, установки выносных антенных устройств Российского научного центра на архипелаге Шпицберген (далее – РНЦШ) и полигонов РНЦШ были приостановлены по требованию Губернатора Шпицбергена в связи с невыполнением застройщиками требований законодательства Королевства Норвегии, действующего на архипелаге Шпицберген (Закон от 15 июня 2001 г. № 79 «Об охране окружающей природной среды Свальбарда»).

В связи с существовавшими рисками неосвоения бюджетных средств,

предусмотренных в 2012 - 2013 годах на реализацию указанного мероприятия, Росгидромет письмом от 13 июня 2012 г. № 140-3381 обратился в Минэкономразвития России (как координатору ФЦП «Мировой океан») с просьбой о корректировке показателей ресурсного обеспечения Подпрограммы путем перевода большей части бюджетных инвестиций (182,3 млн. рублей или 68,5 % от общего объема капитальных вложений на 2012 - 2013 годы) с направления «капитальное строительство» на «прочие нужды».

После внесения корректировки в Подпрограмму постановлением Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2012 г. № 1335 средства федерального бюджета по направлению «прочие нужды» в декабре 2012 года переданы Росгидрометом подведомственному учреждению ФГБУ «Арктический и Антарктический научно-исследовательский институт» (далее – ФГБУ «АНИИ») в качестве целевых субсидий на приобретение приборов и оборудования для полигонов РНЦШ на 2012 и 2013 годы в суммах 136,4 млн. рублей и 45,9 млн. рублей соответственно. Образовавшийся на конец 2012 года остаток неиспользованной целевой субсидии в сумме 136,4 млн. рублей (в связи с перечислением подведомственному учреждению целевой субсидии в декабре 2012 года) осваивался ФГБУ «АНИИ» в 2013 году в рамках реализации мероприятия № 19 Подпрограммы.

Следует отметить, что после выполнения Росгидрометом ряда процедур экологического характера на территории расположения объектов капитального строительства 15 ноября 2012 года получено разрешение Губернатора Шпицбергена на продолжение строительно-монтажных работ на объектах РНЦШ, которые были полностью завершены летом 2013 года.

В 2011 - 2013 годах суммарные кассовые расходы средств федерального бюджета на реализацию мероприятий Подпрограммы государственными заказчиками, являвшимися объектами проверки, составили 906,1 млн. рублей или 95,6 % от общего объема бюджетных назначений, в том числе в 2011 году – 279,9 млн. рублей (93,9 %), в 2012 году – 219,8 млн. рублей (57,6 %), в 2013 году – 406,4 млн. рублей (свыше 150 % от соответствующих годовых бюджетных назначений).

Невыполнение бюджетных назначений в целом за проверяемый период связано, в основном, с неисполнением обязательств исполнителями по

государственным контрактам, заключенным Минприроды России в рамках реализации мероприятий Подпрограммы.

В 2011 году исполнителем ФГБУ «Государственный океанографический институт имени Н.Н.Зубова» не исполнены обязательства по долгосрочному государственному контракту от 29 августа 2011 г. № РГ-12-23/71 на общую сумму 62,5 млн. рублей (в том числе стоимость работ 2011 года - 22,3 млн. рублей), заключенному Минприроды России на выполнение научно-исследовательской работы в рамках мероприятия «Оценка накопленного экологического ущерба в Арктической зоне Российской Федерации и обоснование мероприятий по его ликвидации и снижению угроз окружающей среде, вызываемых расширением хозяйственной деятельности в Арктике, в том числе на континентальном шельфе и в районах российского присутствия на архипелаге Шпицберген» (далее - мероприятие № 8 Подпрограммы). В августе 2012 года указанный контракт был расторгнут, а перечисленный исполнителю аванс в сумме 6,7 млн. рублей возвращен в федеральный бюджет.

В 2013 году Минприроды России выплачен аванс исполнителю (ООО «Архангельский мусороперерабатывающий комбинат») в сумме 10,7 млн. рублей (30% от общей цены контракта), а также произведены выплаты в сумме 4,9 млн. рублей по акту выполненных на первом этапе работ в рамках государственного контракта от 5 августа 2013 г. № РГ-12-23ГК/189 общей стоимостью 35,6 млн. рублей, заключенного Минприроды России на выполнение работ по очистке Арктических территорий в рамках мероприятия «Первоочередные мероприятия по очистке Арктической зоны Российской Федерации и районов российского присутствия на архипелаге Шпицберген от загрязнений» (далее - мероприятие № 18 Подпрограммы).

Работы по второму этапу указанного государственного контракта в сумме 19,9 млн. рублей не оплачены государственным заказчиком в связи с имеющимися у него замечаниями к их объему и содержанию, изложенному в отчетных документах исполнителя (Минприроды России направлен в адрес ООО «Архангельский мусороперерабатывающий комбинат» акт от 16 декабря 2013 г. № 1 о доработке отчета о проделанной работе в срок до 20 января 2014 года).

Справочно. Несмотря на то, что по условиям контракта он действует до 31 декабря 2013 года, окончание срока его действия не влечет за собой прекращения обязательств заказчика и исполнителя без письменного уведомления и согласования вопросов по взаимным расчетам за выполненные работы.

В связи с неоплатой предусмотренных государственным контрактом от 5 августа 2013 г. № РГ-12-23ГК/189 работ по очистке арктических территорий по итогам 2013 года неиспользованные Минприроды России средства федерального бюджета в сумме 19,9 млн. рублей возвращены в бюджет. непогашенные авансовые платежи в сумме 8,5 млн. рублей (в рамках второго этапа работ), перечисленные ООО «Архангельский мусороперерабатывающий комбинат» в соответствии с условиями государственного контракта, учтены в составе дебиторской задолженности Минприроды России.

На момент окончания контрольного мероприятия Счетной палаты Российской Федерации на объекте Минприроды России (30 апреля 2014 года) исправления в отчетные материалы исполнителем не внесены, оформленный акт выполненных работ отсутствовал, претензионная работа государственным заказчиком не проводилась.

Неполное освоение государственными заказчиками (Минприроды России, Росгидрометом) средств федерального бюджета, выделенных в 2012 году в качестве ресурсного обеспечения мероприятий Подпрограммы, объясняется поздним доведением до них уточненных бюджетных ассигнований (изменения в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» внесены Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 247-ФЗ) и соответственно поздним доведением ими (в декабре 2012 года по факту внесения изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 10 августа 1998 г. № 919, сводную бюджетную роспись и заключения соответствующих соглашений на предоставление целевых субсидий) до подведомственных бюджетных учреждений, привлекаемых для выполнения мероприятий Подпрограммы, средств целевых субсидий.

Освоение подведомственными учреждениями средств целевых субсидий 2012 года на общую сумму 161,5 млн. рублей, в том числе ФГБУ «ААНИИ» - 136,4 млн. рублей (учреждение подведомственное Росгидромету), ФГБУ

«УралНИИЭкология» - 25,1 млн. рублей (учреждение подведомственное Минприроды России) фактически осуществлялось ими в 2013 году.

ФГБУ «УралНИИЭкология» целевая субсидия освоена в полном объеме. ФГБУ «ААНИИ» неиспользованный остаток целевой субсидии в сумме 1,0 млн. рублей по итогам 2013 года возвращен в федеральный бюджет.

В 2011 - 2013 годах суммарные кассовые расходы государственных заказчиков, являвшихся объектами проверки, за счет внебюджетных источников составили 27,7 млн. рублей или 23,6 % от общего объема внебюджетных средств, запланированного к привлечению, в том числе в 2011 году – 13,9 млн. рублей (7,9 %), в 2012 году – 10,2 млн. рублей (9,9 %), в 2013 году – 3,6 млн. рублей (3,1%).

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 10 августа 1998 г. № 919 реализация Подпрограммы должна осуществляться на основе государственных контрактов, а исполнители программных мероприятий определяются путем проведения конкурсов. Одновременно пунктом 2.1 указанного постановления государственным заказчикам подпрограмм разрешено передавать на договорной основе осуществление части своих полномочий предприятиям, учреждениям и другим организациям.

Размещение государственного заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг в рамках реализации в 2011 - 2013 годах мероприятий Подпрограммы осуществлялось как непосредственно государственными заказчиками – главными распорядителями бюджетных средств, так и подведомственными им федеральными государственными бюджетными учреждениями (в рамках предоставленных целевых субсидий, переданных им полномочий государственных заказчиков).

В ходе контрольного мероприятия установлены следующие нарушения законодательства Российской Федерации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

В нарушение требований части 2 статьи 19¹ Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ), а также

рекомендаций Федеральной антимонопольной службы, изложенных в письме от 1 июня 2012 г. № АГ/17357, подведомственное Росгидромету ФГБУ «ААНИИ» осуществляло размещение заказа при отсутствии надлежащего обоснования начальной (максимальной) цены, что создавало риски неэффективного использования бюджетных средств вследствие ее необоснованного завышения.

Так, при размещении заказа на проведение комплексных экологических мероприятий на территории расположения объектов РНЦШ начальная (максимальная) цена гражданско-правового договора³ увеличена ФГБУ «ААНИИ» на 2,5 млн. рублей (с 37,3 млн. рублей до 39,8 млн. рублей) в сравнении с имеющимися источниками информации, обосновывающими ее.

Кроме того, не в полном объеме присутствовали коммерческие предложения, ответы поставщиков, приведенные ФГБУ «ААНИИ» в качестве источника информации при обосновании в документации об аукционе начальной (максимальной) цены следующих заказов:

на поставку, установку и пусконаладку оборудования для выносного пункта приема, обработки и передачи спутниковой информации РНЦШ (аукцион признан несостоявшимся в связи с тем, что подана заявка от одного участника (ЗАО «БЛИКС»), договор от 20 мая 2013 г. № ЭА-1094 РНЦШ заключен по начальной (максимальной) цене – 2,9 млн. рублей);

на поставку геофизического оборудования для нужд РНЦШ (аукцион признан несостоявшимся в связи с тем, что подана заявка от одного участника (ЗАО «БЛИКС»), договор от 15 октября 2013 г. № RRCS – 13/26 заключен по начальной (максимальной) цене – 2,5 млн. рублей).

В нарушение частей 2, 5 статьи 42 и части 5 статьи 45 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ ФГБУ «ААНИИ» в 2013 году разместило заказы на поставку измерительного оборудования для выполнения океанографических и гидрологических исследований на сумму 11,2 млн. рублей, а также на поставку аппаратно-программного комплекса для станции MEOSTM Polar L-диапазона для РНЦШ на сумму 2,9 млн. рублей путем

³Гражданско-правовой договор от 6 ноября 2012 г. № 2012.30652 на сумму 39,8 млн. рублей на проведение в рамках Подпрограммы комплексных экологических мероприятий на территории расположения объектов РНЦШ.

проведения запроса котировок у иностранных исполнителей без получения котировочных заявок не менее чем от трех таких лиц.

Кроме того, в нарушение части 7.1 статьи 47 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ договор № RRCS -13/35 на поставку аппаратно-программного комплекса для станции MEOSTM Polar L-диапазона общей стоимостью 2,9 млн. рублей заключен ФГБУ «АНИИ» с ЗАО «БЛИКС» в день размещения на официальном сайте протокола рассмотрения и оценки котировочных заявок, а именно 23 декабря 2013 года, без учета семидневного ограничения возможности заключения контракта, направленного на обеспечение защиты прав и законных интересов иных участников размещения заказа.

На основании решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 22 мая 2014 г. № 26К (972), принятого по результатам рассмотрения итогов внешней проверки исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2013 год в Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, по фактам вышеназванных нарушений направлены: представление Счетной палаты Российской Федерации Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды от 30 мая 2014 г. № ПР 09-128/09-04 (с предложением принять необходимые меры по соблюдению требований законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд) и информационное письмо Счетной палаты Российской Федерации от 30 мая 2014 г. № 09-197/09-04 в Федеральную антимонопольную службу (с предложением провести соответствующую проверку).

При проверке законности, обоснованности, своевременности и результативности торгов, а также заключения контрактов при реализации в 2011 – 2013 годах Минэкономразвития России мероприятий Подпрограммы установлено следующее.

В указанном периоде Минэкономразвития России являлось государственным заказчиком по выполнению пяти мероприятий Подпрограммы в части НИОКР.

Установлено, что в 2011-2013 годах Минэкономразвития России не выполнялись требования пункта 4 Регламента организации в Министерстве экономического развития Российской Федерации работы по размещению заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг и исполнению государственных контрактов, утвержденного приказом Минэкономразвития России от 18 октября 2010 г. № 498, в части опубликования на официальном сайте Министерства Сводного годового плана-графика размещения заказов, содержащего тематический план проведения прикладных научных исследований в области национальной экономики (в том числе входящих в реализуемые Министерством президентские, федеральные и ведомственные целевые программы).

Анализ конкурсной документации, подготовленной Минэкономразвития России при размещении государственного заказа в рамках выполнения в 2011-2013 годах мероприятий Подпрограммы, свидетельствует о том, что используемый Министерством порядок оценки заявок участников открытых конкурсов по критерию «качество НИР и квалификация участника конкурса» (по показателю «качество предлагаемой НИР») не всегда обеспечивал объективность такой оценки. В частности, конкурсная комиссия присваивала заявкам участников максимальное количество баллов (до 75 по 100 бальной шкале) с применением общих формулировок оценки - «с учетом соответствия или улучшения предложенных участниками конкурса показателей в сравнении с показателями, заданными в техническом задании с точки зрения достижения наилучшего результата», «в сравнении с заявками, поданными всеми участниками конкурса», без конкретизации таких соответствий и улучшений, предложенных участниками конкурса.

Данные факты в совокупности с отсутствием возможности обжалования действий комиссии при выставлении баллов по указанному критерию (в соответствии с частью 3.2 статьи 60 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ рассмотрение жалоб в отношении результатов оценки заявок на участие в конкурсе по критерию качество работ, услуг и (или) квалификация участника конкурса при размещении заказа на выполнение работ, оказание услуг контролирующим органом не проводится) могут создавать коррупционные риски.

Проверка показала, что обоснование начальной (максимальной) цены государственного контракта (цены лота) формировалось уполномоченными лицами Минэкономразвития России, в основном, путем составления смет по укрупненным показателям трудозатрат (с учетом определенной Росстатом средней заработной платы научных работников, индекса роста заработной платы, количества месяцев работы и предполагаемого количества работников) без обоснования объема предполагаемых трудозатрат.

Вместе с тем предполагаемое количество работников, участвующих в исполнении государственного контракта, и период работы не всегда соответствовали фактическим.

Так, например, при проведении этапа 5 «Территориальное зонирование Арктической зоны Российской Федерации по критериям состояния окружающей среды» мероприятия № 6 Подпрограммы «Разработка предложений по определению южной границы Арктической зоны Российской Федерации» предполагалось участие 24 человек на протяжении 4,5 месяцев. Фактически срок проведения данной НИР составил менее 3 месяцев. При этом работу согласно предложению участника торгов, с которым был заключен государственный контракт от 6 сентября 2011 г. № 2001-07-11, выполняло 13 человек.

Обоснование начальной (максимальной) цены государственных контрактов от 24 апреля 2013 г. № 2001-07-13 и от 30 апреля 2013 г. № 2003-07-13 проведено Минэкономразвития России из расчета 24 и 17 исполнителей НИР соответственно. В то время как предложения победителей (участников) торгов, с которыми были заключены указанные государственные контракты, содержали сведения о 10 и 8 исполнителях соответственно.

Причем работы, предусмотренные контрактом от 30 апреля 2013 г. № 2003-07-13, фактически были выполнены менее чем за 3 месяца (вместо запланированных 6,1 месяца).

Таким образом, формирование Минэкономразвития России стоимости НИР осуществлялось без достаточного с экономической точки зрения обоснования (без обоснования объема предполагаемых трудозатрат).

Всего, в 2011 - 2013 годах в целях реализации мероприятий Подпрограммы Минэкономразвития России было заключено по результатам

открытых конкурсов 12 государственных контрактов на общую сумму 87,2 млн. рублей, из них 10 контрактов общей стоимостью 66,4 млн. рублей (76,1 % от общей суммы контракта), заключены по результатам торгов, признанных несостоявшимися (ввиду представления только одной заявки на участие в конкурсе).

В проверяемом периоде по результатам проведенных торгов отклонение итоговой цены контрактов от их начальной (максимальной) цены (формирующее экономию бюджетных средств), находилось в пределах от 2,5% до 11,8 процента.

В нарушение требований абзаца 2 пункта 5 статьи 448 Гражданского кодекса Российской Федерации Минэкономразвития России не всегда соблюдало сроки заключения государственных контрактов, что может являться основанием для привлечения к ответственности, предусмотренной частью 3 статьи 7³² Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП).

Справочно. Согласно положениям вышеназванной статьи Гражданского кодекса Российской Федерации, если предметом торгов было только право на заключение договора, такой договор должен быть подписан сторонами не позднее двадцати дней или иного указанного в извещении срока после завершения торгов и оформления протокола.

Проверкой установлено, что в извещениях №№ 0173100008611000085 и 0173100008611000086 максимальный срок заключения контрактов не оговаривался, протоколы рассмотрения заявок на участие в соответствующих открытых конкурсах были оформлены и размещены на сайте www.zakupki.gov.ru 5 августа 2011 года. Однако Минэкономразвития России заключены два контракта (№№ 2003-07-11, 2005-07-11) 31 августа 2011 года, три контракта (№№ 2001-07-11, 2002-07-11, 2004-07-11) 6 сентября 2011 года, то есть с задержкой от установленных сроков на 6 и 12 дней соответственно.

В проверяемом периоде при реализации мероприятий Подпрограммы Минэкономразвития России допускались нарушения установленных государственными контрактами сроков исполнения обязательств по оплате работ, что создавало риски формирования дополнительных денежных обязательств федерального бюджета, в виде предъявленных исполнителями штрафных санкций (соответствующая ответственность заказчика за

несвоевременную оплату работ была предусмотрена условиями государственных контрактов).

Так, установленный срок осуществления в 2012 году основного платежа исполнителю по контракту от 28 ноября 2011 г. № 2006-07-11 превышен Минэкономразвития России на 4 рабочих дня, аванс по государственному контракту от 25 октября 2013 г. № ГК-1007-СБ/Д01 перечислен с опозданием на 13 рабочих дней.

В 2011 - 2013 годах Минэкономразвития России за выполнение с нарушением установленных сроков обязательств по государственным контрактам, заключенным в рамках Подпрограммы, предъявлена и взыскана с исполнителей в доход федерального бюджета неустойка (пени) на сумму 574,8 тыс. рублей (в том числе в 2013 году на сумму 334,6 тыс. рублей).

В соответствии с пунктом 11 части 2 статьи 18 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ в реестре контрактов должны содержаться сведения о принятых заказчиком решениях о взыскании с поставщика (исполнителя, подрядчика) неустойки (штрафа, пеней) в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением обязательств, предусмотренных контрактом.

Однако в опубликованном на официальном сайте реестре контрактов сведения о принятых Минэкономразвития России решениях о взыскании неустойки с исполнителей по 5 контрактам (от 24 апреля 2013 г. № 2001-07-13, от 24 апреля 2013 г. № 2004-07-13, от 25 апреля 2013 г. № 2005-07-13, от 30 апреля 2013 г. № 2002-07-13, от 25 октября 2013 г. № ГК-1007-СБ/Д01) не отражены.

При проверке законности, обоснованности, своевременности и результативности проведения торгов и размещения заказов в целях выполнения мероприятий Подпрограммы государственных заказчиков Минприроды России и Россыязи нарушений законодательства Российской Федерации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд не установлено.

Вместе с тем при выполнении в проверяемом периоде мероприятий Подпрограммы государственного заказчика Минприроды России размещение заказа и его реализация не всегда имели положительный результат.

Так, заключенный Минприроды России по итогам открытого конкурса долгосрочный государственный контракт от 29 августа 2011 г. № РГ-12-23/71 (на 2011 - 2013 годы) общей стоимостью 62,5 млн. рублей на выполнение НИР по оценке накопленного экологического ущерба в Арктической зоне Российской Федерации и обоснованию мероприятий по его ликвидации (в рамках исполнения мероприятия № 8 Подпрограммы) в августе 2012 года был расторгнут по причине невыполнения исполнителем (ФГБУ «Государственный океанографический институт имени Н.Н.Зубова») своих обязательств.

Проведение торгов Минприроды России по размещению заказа на НИР с вышеназванной тематикой в 2012 году не привело к заключению государственного контракта (не было подано ни одной заявки на участие в торгах).

Государственный контракт от 5 августа 2013 года № РГ-12-23ГК/189 на выполнение работ по очистке Арктических территорий, заключенный в рамках мероприятия № 18 Подпрограммы, на момент завершения ФЦП «Мировой океан» (в декабре 2013 года) не реализован. По состоянию на 30 апреля 2014 года оформленный акт выполненных работ с исполнителем (ООО «Архангельский мусороперерабатывающий комбинат») отсутствовал, претензионная работа государственным заказчиком не проводилась.

8.3. (Цель 3). Оценка эффективности управления Подпрограммой с учетом степени достижения целей, задач, важнейших целевых индикаторов и показателей, конечных результатов ее реализации в рамках федеральной целевой программы «Мировой океан».

Согласно паспорту ФЦП «Мировой океан» управление и контроль за реализацией ее мероприятий, в том числе в рамках Подпрограммы осуществляет государственный заказчик – координатор, которым являлось Минэкономразвития России.

Особенности системы управления Подпрограммой связаны со значительным числом задействованных в её реализации ответственных исполнителей (10 министерств и ведомств), в связи с чем эффективность управления Подпрограммой во многом зависела от координации действий

органов исполнительной власти и хозяйствующих субъектов, их участия в финансировании мероприятий Подпрограммы.

Минэкономразвития России как государственный заказчик – координатор осуществляло координацию деятельности государственных заказчиков Подпрограммы, мониторинг реализации Подпрограммы и анализ достижения ее целевых индикаторов и показателей.

На основе соответствующей информации государственных заказчиков Минэкономразвития России ежегодно подготавливало доклады в Правительство Российской Федерации о ходе работ, выполняемых в рамках Программы, об эффективности использования финансовых средств, предложения об уточнении или корректировке поставленных задач и проводимых мероприятий Подпрограммы, объемов и направлений их ресурсного обеспечения, организовывало размещение в электронном виде информации о ходе и результатах реализации Подпрограммы, а также выполняло ряд других функций.

В проверяемом периоде Минэкономразвития России были подготовлены и направлены в Правительство Российской Федерации доклады за 2011, 2012, 2013 годы «О ходе выполнения федеральных целевых программ и реализации Федеральной адресной инвестиционной программы», в том числе в части ФЦП «Мировой океан».

В докладе об итогах реализации ФЦП «Мировой океан» в 2011 году Минэкономразвития России отметило неудовлетворительную работу государственного заказчика – Росрыболовства, которое не обеспечило выполнение мероприятия № 3 Подпрограммы. На основании предложений указанного государственного заказчика Минэкономразвития России были подготовлены изменения в Подпрограмму в части корректировки объемов финансирования мероприятия по строительству на архипелаге Шпицберген производственного комплекса по переработке рыбы и других морепродуктов (внесены в Подпрограмму постановлением Правительства Российской Федерации от 15 февраля 2011 г. № 81).

Также Минэкономразвития России отмечена неудовлетворительная деятельность в 2011 году государственного заказчика – Минприроды России, которое не обеспечило выполнение научно-исследовательских работ по оценке

накопленного экологического ущерба в Арктической зоне Российской Федерации и обоснованию мероприятий по его ликвидации в рамках мероприятия № 8 Подпрограммы, а также привлечение софинансирования мероприятий за счет внебюджетных источников, несвоевременно представив при этом отчет по реализации Подпрограммы.

В докладе об итогах реализации ФЦП «Мировой океан» в 2012 году по тем же основаниям (не обеспечено в полном объеме привлечение софинансирования за счет внебюджетных источников и не выполнено мероприятие № 8 Подпрограммы) деятельность Минприроды России как государственного заказчика признана Минэкономразвития России неудовлетворительной.

В 2012 году Минэкономразвития России подготовлены предложения о корректировке Подпрограммы в части государственных заказчиков: Росрыболовства - полное сокращение финансирования в 2012 - 2013 годах мероприятия № 3 Подпрограммы, Росгидромета - перевод бюджетных средств в объеме 182,3 млн. рублей, выделенных для реализации в 2012 - 2013 годах мероприятия «Реконструкция здания и строительство объектов инфраструктуры для Российского научного центра на архипелаге Шпицберген» с «капитальных вложений» на «прочие нужды» (изменения внесены постановлением Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2012 г. № 1335).

Необходимо отметить, что предложения Росрыболовства о внесении изменений в показатели ресурсного обеспечения Подпрограммы и сводную бюджетную роспись направлены в адрес Минэкономразвития России письмом от 20 марта 2012 г. № 1540-АК/У10. Однако корректировка Подпрограммы произведена в декабре 2012 года без внесения соответствующих изменений в ведомственную структуру расходов федерального бюджета на 2012 год, предусмотренную Федеральным законом от 30 ноября 2011 г. № 371-ФЗ «О Федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» и в сводную бюджетную роспись за 2012 год. В этой связи утвержденные Росрыболовству бюджетные ассигнования в сумме 52,0 млн. рублей на реализацию мероприятия № 3 Подпрограммы, по итогам исполнения федерального бюджета 2012 года, учтены в составе неисполненных бюджетных

назначений, что негативно отразилось на оценке качества финансового менеджмента Росрыболовства как главного администратора средств федерального бюджета.

В докладе об итогах реализации ФЦП «Мировой океан» в 2013 году Минэкономразвития России вновь отмечена неудовлетворительная работа Минприроды России, которое не обеспечило выполнение целевого индикатора подпрограммы «Очистка загрязненных территорий в Арктической зоне Российской Федерации и на архипелаге Шпицберген» и привлечение софинансирования за счет внебюджетных источников, предусмотренных Подпрограммой.

В рамках управления Подпрограммой Минэкономразвития России направлялись информационные письма и рекомендации государственным заказчикам, содержащие информацию о необходимости своевременного представления отчетности, привлечения софинансирования за счет внебюджетных источников, предусмотренных Подпрограммой, исключения дублирования ожидаемых результатов мероприятий с результатами прошлых лет, выполнения целевых индикаторов (показателей), предусмотренных Подпрограммой.

Проверкой установлено отсутствие должной координации Минэкономразвития России деятельности государственных заказчиков при реализации мероприятий Подпрограммы, что свидетельствует о недостаточно эффективном управлении ею.

Так, информация о невыполнении мероприятия № 8 Подпрограммы направлена Минприроды России в Минэкономразвития России в составе докладов о реализации Подпрограммы в 2011 и 2012 годах. Однако каких-либо мер по исправлению ситуации со стороны государственного заказчика – координатора не принималось.

Предусмотренные указанным мероприятием Подпрограммы научно-исследовательские работы по оценке накопленного экологического ущерба в Арктической зоне Российской Федерации и обоснованию мероприятий по его ликвидации, должны были составить основу технических заданий на выполнение в 2012 - 2013 годах работ по очистке загрязненных Арктических территорий. Однако фактически указанные НИР реализованы Минприроды

России только в 2013 году, что не позволило использовать их результаты при планировании и выполнении мероприятий по очистке Арктической зоны в рамках ФЦП «Мировой океан».

По итогам завершения в 2013 году ФЦП «Мировой океан» Минприроды России не обеспечено выполнение целевого индикатора, позволяющего оценить степень реализации одной из основных задач, поставленных в рамках Подпрограммы, - по очистке Арктической зоны Российской Федерации и районов российского присутствия на архипелаге Шпицберген от загрязнений.

По состоянию на 30 апреля 2014 года акт выполненных работ по очистке указанных территорий между Минприроды России и исполнителем не подписан. При этом за последним числится непогашенный аванс в сумме 8,5 млн. рублей, что создает риски необоснованного пользования бюджетными средствами коммерческой организацией – исполнителем.

В проверяемом периоде при реализации мероприятий Подпрограммы Минприроды России не обеспечено привлечение внебюджетных средств в объемах, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 10 августа 1998 г. № 919.

Вместе с тем согласно пункту 31 Порядка разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594 (далее – Порядок), в случае, если государственный заказчик целевой программы в отчетном году не принял меры по обеспечению полного и своевременного финансирования мероприятий целевой программы за счет средств внебюджетных источников, предусмотренных утвержденной целевой программой, Минэкономразвития России с участием Минфина России вносит в Правительство Российской Федерации предложения о целесообразности дальнейшей реализации отдельных мероприятий целевой программы.

Несмотря на систематическое невыполнение Минприроды России установленного Подпрограммой задания по привлечению внебюджетных средств вышеназванные предложения Минэкономразвития России (совместно с Минфином России) не инициировались.

Из положений пункта 31 указанного Порядка, следует, что в случае несоответствия результатов выполнения целевой программы целевым индикаторам и показателям эффективности, предусмотренным утвержденной целевой программой, Минэкономразвития России имеет право вносить в Правительство Российской Федерации предложения, в том числе о принятии в установленном порядке мер дисциплинарной ответственности к руководителю федерального органа исполнительной власти, являющегося государственным заказчиком.

Соответствующие предложения в отношении руководителя Минприроды России со стороны государственного заказчика – координатора не инициировались.

По условиям Подпрограммы оценка эффективности реализации ее мероприятий осуществляется путем сравнения текущих значений целевых индикаторов и показателей с целевыми (промежуточными) значениями.

Приложением № 9 к ФЦП «Мировой океан» предусмотрено два целевых индикатора Подпрограммы, отражающих эффективность реализации ее мероприятий в 2011 - 2013 годах:

целевой индикатор № 1 «Количество подготовленных проектов методических и информационных документов, используемых для принятия управленческих решений, обеспечивающих развитие деловой активности и укрепление российского присутствия в Арктике, в том числе на архипелаге Шпицберген (единиц)»;

целевой индикатор № 2 «Очистка загрязненных территорий в Арктической зоне Российской Федерации и на архипелаге Шпицберген».

По целевому индикатору № 1 на 2011, 2012 и 2013 годы запланировано подготовить 6, 5 и 5 единиц проектов методических и информационных документов соответственно.

В 2011 - 2012 годах проекты методических и информационных документов подготовлены в запланированных количествах (исполнитель - Минэкономразвития России), в 2013 году – в количестве 11 единиц, в том числе Минэкономразвития России – 6 единиц, Минприроды России – 5 единиц.

Следует отметить, что по данному индикатору не конкретизирована доля участия государственных заказчиков в его выполнении, что затрудняет оценку

эффективности реализации мероприятий Подпрограммы с его использованием и свидетельствует о недостатках планирования при формировании целевых значений индикаторов и показателей эффективности Подпрограммы.

Как было упомянуто выше проекты методических и информационных документов, подготовленные Минприроды России по результатам научно-исследовательских работ по оценке накопленного экологического ущерба в Арктической зоне Российской Федерации и обоснованию мероприятий по его ликвидации в рамках мероприятия № 8 Подпрограммы, не нашли практического применения в интересах выполнения ее задач и мероприятий (по причине выполнения указанных работ в конце 2013 года).

Результаты научно-исследовательских работ, полученные по итогам реализации программных мероприятий государственного заказчика Минэкономразвития России в 2011-2013 годах, использованы им при подготовке материалов и документов в сфере освоения и использования Арктики (в рамках исполнения поручений Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, при реализации мероприятий Плана работы Правительственной комиссии по обеспечению российского присутствия на архипелаге Шпицберген, при разработке проекта государственной программы разведки континентального шельфа и разработки его минеральных ресурсов, проекта государственной программы социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года, для подготовки обновленной заявки в Комиссию по границам континентального шельфа на установление внешней границы континентального шельфа Российской Федерации в Северном ледовитом океане).

На момент проведения проверки внедрение результатов НИР, выполненных по заказу Минэкономразвития России, обеспечено не в полном объеме.

По информации Минэкономразвития России неиспользованные на момент окончания проверки результаты трех научно-исследовательских работ общей стоимостью 28,7 млн. рублей, выполненных в 2013 году, будут реализованы во II полугодии 2014 года для подготовки предложений и докладов по вышеназванной тематике (в том числе Президенту Российской Федерации, в Правительство Российской Федерации, в Правительственную

комиссию по обеспечению российского присутствия на архипелаге Шпицберген, в Морскую коллегию при Правительстве Российской Федерации).

По целевому индикатору № 2 плановые значения на 2011, 2012 и 2013 годы были определены в объемах 2,1, 2,5 и 3,1 тыс. тонн отходов соответственно.

В 2011 году очистка загрязненных территорий в Арктической зоне Российской Федерации составила 2,1 тыс. тонн отходов. При этом были разработаны программы проведения экспедиционного экологического обследования загрязненных территорий на о. Врангеля и в п. Амдерма Ненецкого автономного округа; проведены экспедиционные экологические обследования этих территорий; осуществлены мероприятия по пилотной очистке загрязненных территорий (о. Врангеля); разработан проект выполнения работ по очистке в 2012 году загрязненных территорий и акваторий, включая затопленные объекты, в том числе в Ненецком автономном округе; проведена апробация технологий очистки загрязненных территорий в Ненецком автономном округе.

В 2012 году выполнены мероприятия по очистке загрязненных территорий российского присутствия на архипелаге Шпицберген, а также территорий и акваторий п. Амдерма. В ходе работ было поднято и утилизировано шесть затонувших судов, произведена рекультивация загрязненных земель общей площадью 7,3 га, сокращены источники загрязнения в объеме 7 тысяч тонн.

В 2013 году, как было отмечено выше, плановые значения по целевому индикатору № 2 не выполнены.

Следует отметить, что по мероприятиям двух проверенных государственных заказчиков Подпрограммы (Росгидромету и Россвязи) целевые индикаторы и показатели эффективности не определены, что подтверждает вывод об отсутствии взаимосвязи целевых индикаторов Подпрограммы с решаемыми в ее рамках задачами и не позволяет с достаточной степенью объективности оценить эффективность реализации всех ее комплексных проектов.

9. Замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия.

Замечания заместителя Министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации В.А.Лебедева к акту по результатам внешней проверки исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2013 год в Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, в том числе по вопросам, связанным с реализацией Минприроды России мероприятий Подпрограммы, направлены в Счетную палату Российской Федерации письмом от 6 мая 2014 г. № 04-09-28/954.

На указанные замечания дано заключение Счетной палаты Российской Федерации от 21 мая 2014 г. № 09-774/09-05.

10. Выводы:

1. Из общего объема финансирования мероприятий Подпрограммы в 2011 - 2013 годах на долю государственных заказчиков, являвшихся объектами проверки Счетной палаты Российской Федерации, приходилось 1 065,7 млн. рублей или 91,2 %, в том числе за счет средств федерального бюджета – 948,2 млн. рублей или 94,1 % от общего объема финансирования Подпрограммы за счет средств федерального бюджета.

2. В 2011 - 2013 годах суммарные кассовые расходы средств федерального бюджета на реализацию мероприятий Подпрограммы государственными заказчиками, являвшимися объектами проверки, составили 906,1 млн. рублей или 95,6 % от общего объема бюджетных назначений, в том числе в 2011 году – 279,9 млн. рублей (93,9 %), в 2012 году – 219,8 млн. рублей (57,6 %), в 2013 году – 406,4 млн. рублей (свыше 150 % от соответствующих годовых бюджетных назначений).

3. Невыполнение бюджетных назначений в целом за проверяемый период связано, в основном, с неисполнением обязательств исполнителями по государственным контрактам, заключенным Минприроды России в рамках реализации мероприятий Подпрограммы.

4. Неполное кассовое освоение в 2012 году средств федерального бюджета, выделенных на ресурсное обеспечение мероприятий Подпрограммы, в значительной степени объясняется предоставлением государственными заказчиками Минприроды России и Росгидрометом целевых субсидий подведомственным учреждениям в декабре 2012 года на общую сумму 161,5 млн. рублей (в том числе Минприроды России – 25,1 млн. рублей, Росгидромет – 136,4 млн. рублей) для выполнения мероприятий Подпрограммы. Освоение указанных средств подведомственными учреждениями состоялось в 2013 году.

Передача Минприроды России и Росгидрометом в декабре 2012 года финансовых средств, выделенных на ресурсное обеспечение мероприятий Подпрограммы, подведомственным бюджетным учреждениям в виде целевых субсидий (согласно Федеральному закону от 3 декабря 2012 г. № 247-ФЗ) позволила им предупредить риски возврата бюджетных средств в федеральный бюджет в связи с их неполным освоением.

5. В 2011 – 2013 годах Минприроды России не обеспечено в запланированных объемах привлечение внебюджетных средств для финансирования мероприятий Подпрограммы.

6. В нарушение требований части 2 статьи 19¹ Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ, а также рекомендаций Федеральной антимонопольной службы, изложенных в письме от 1 июня 2012 г. № АГ/17357, подведомственное Росгидромету ФГБУ «ААНИИ» осуществляло размещение заказа при отсутствии надлежащего обоснования начальной (максимальной) цены, что создавало риски неэффективного использования бюджетных средств вследствие ее необоснованного завышения (на 2,5 млн. рублей).

7. В нарушение частей 2, 5 статьи 42 и части 5 статьи 45 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ ФГБУ «ААНИИ» в 2013 году разместило заказы на поставку измерительного оборудования для выполнения океанографических и гидрологических исследований на сумму 11,2 млн. рублей, а также на поставку аппаратно-программного комплекса для станции MEOSTM Polar L-диапазона для РНЦШ на сумму 2,9 млн. рублей путем

проведения запроса котировок у иностранных исполнителей без получения котировочных заявок не менее чем от трех таких лиц.

8. В нарушение части 7.1 статьи 47 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ договор № RRCS -13/35 на поставку аппаратно-программного комплекса для станции MEOS™ Polar L-диапазона общей стоимостью 2,9 млн. рублей заключен ФГБУ «АНИИ» с ЗАО «БЛИКС» в день размещения на официальном сайте протокола рассмотрения и оценки котировочных заявок, а именно 23 декабря 2013 года, без учета семидневного ограничения возможности заключения контракта, направленного на обеспечение защиты прав и законных интересов иных участников размещения заказа.

9. В нарушение пункта 4 Регламента организации в Министерстве экономического развития Российской Федерации работы по размещению заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг и исполнению государственных контрактов, утвержденного приказом Минэкономразвития России от 18 октября 2010 г. № 498, в 2011-2013 годах Министерство не опубликовало на своем официальном сайте Сводный годовой план-график размещения заказов, содержащий тематический план проведения прикладных научных исследований в области национальной экономики.

10. Применявшийся Минэкономразвития России в 2011 - 2013 годах порядок оценки заявок участников открытого конкурса по критерию «качество НИР и квалификация участника конкурса» (по показателю «качество предлагаемой НИР») не всегда обеспечивал объективность такой оценки, что в совокупности с отсутствием возможности обжалования результатов оценки заявок на участие в конкурсе по указанному критерию создавало коррупционные риски.

11. Формирование Минэкономразвития России стоимости НИР осуществлялось без достаточного с экономической точки зрения обоснования (без обоснования объема предполагаемых трудозатрат).

12. В нарушение требований абзаца 2 пункта 5 статьи 448 Гражданского кодекса Российской Федерации Минэкономразвития России не всегда соблюдались сроки заключения государственных контрактов. Отдельные контракты заключены с задержкой на 6 - 12 дней от установленных сроков, что

может являться основанием для привлечения к ответственности, предусмотренной частью 3 статьи 7³² КоАП.

13. При реализации в 2011 - 2013 годах мероприятий Подпрограммы Минэкономразвития России допускались нарушения установленных государственными контрактами сроков исполнения обязательств по оплате работ, что создавало риски формирования дополнительных денежных обязательств федерального бюджета в виде предъявленных исполнителями штрафных санкций.

14. Сведения о принятых Минэкономразвития России решениях о взыскании с исполнителей в 2013 году неустойки не опубликованы им в реестре государственных контрактов, размещаемом на официальном сайте www.zakupki.gov.ru, что не соответствует требованиям пункта 11 части 2 и части 3 статьи 18 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ.

15. На момент окончания контрольного мероприятия Счетной палаты Российской Федерации Минэкономразвития России не осуществлено практическое применение результатов научно-исследовательских работ, выполненных в 2013 году по трем государственным контрактам общей стоимостью 28,7 млн. рублей.

16. В 2011 - 2012 годах Правительственной комиссией по обеспечению российского присутствия на архипелаге Шпицберген не был решен вопрос выделения земельного участка под строительство здания производственного комплекса по переработке рыбы и других морепродуктов, добываемых в акваториях, прилегающих к архипелагу Шпицберген (п. Баренцбург на о. Шпицберген (Королевство Норвегия), в результате строительство указанного комплекса в 2012 году было исключено из Подпрограммы, в то время как и в 2011 и в 2012 годах финансовые средства на реализацию этого мероприятия предусматривались в федеральном бюджете на соответствующие годы государственному заказчику Подпрограммы Росрыболовству.

17. ФЦП «Мировой океан» предусмотрено на 2011 - 2013 годы всего два целевых индикатора и показателя эффективности Подпрограммы. Вместе с тем в указанном периоде 6 государственными заказчиками выполнялось 13 ее мероприятий по пяти комплексным проектам, что свидетельствует об

отсутствии взаимосвязи целевых индикаторов Подпрограммы с решаемыми в ее рамках задачами и не позволяет с достаточной степенью объективности оценить эффективность реализации всех ее комплексных проектов.

По мероприятиям двух государственных заказчиков, являвшихся объектами проверки (Росгидромета и Россвязи) целевые индикаторы и показатели эффективности не определены.

18. По действовавшему в проверяемом периоде целевому индикатору Подпрограммы «Количество подготовленных проектов методических и информационных документов, используемых для принятия управленческих решений, обеспечивающих развитие деловой активности и укрепление российского присутствия в Арктике, в том числе на архипелаге Шпицберген» не конкретизирована доля участия государственных заказчиков в его выполнении, что затрудняет оценку эффективности реализации мероприятий Подпрограммы по этому индикатору и свидетельствует о недостатках планирования при формировании целевых значений индикаторов и показателей эффективности Подпрограммы.

На 2013 год плановое значение указанного индикатора предполагало подготовку 5 единиц проектов методических и информационных документов, вместе с тем фактически подготовлено 11 единиц (в том числе Минэкономразвития России – 6 единиц, Минприроды России – 5 единиц).

19. По итогам завершения в 2013 году ФЦП «Мировой океан» Минприроды России не обеспечено выполнение целевого индикатора, позволяющего оценить степень реализации одной из основных задач, поставленных в рамках Подпрограммы, - по очистке Арктической зоны Российской Федерации и районов российского присутствия на архипелаге Шпицберген от загрязнений (плановое значение на 2013 год – 3,1 тыс. тонн отходов).

По состоянию на 31 декабря 2013 года акт выполненных работ по очистке указанных территорий между Минприроды России и исполнителем не подписан, стоимость работ в сумме 19,9 млн. рублей не оплачена (в связи с претензиями Минприроды России к их объему и содержанию), средства в указанных объемах возвращены в бюджет. При этом за исполнителем числится

непогашенный аванс в сумме 8,5 млн. рублей, что создает риски необоснованного пользования им бюджетными средствами.

На момент окончания контрольного мероприятия Счетной палаты Российской Федерации на объекте Минприроды России (30 апреля 2014 года) претензии заказчика исполнителем не устранены, акт выполненных работ не подписан, претензионная работа заказчиком не осуществлялась.

20. В 2011 - 2013 годах отсутствовала должная координация Минэкономразвития России деятельности государственных заказчиков при реализации мероприятий Подпрограммы, что свидетельствует о недостаточно эффективном управлении ею.

21. Несмотря на систематическое невыполнение в 2011 - 2012 годах Минприроды России мероприятия Подпрограммы по проведению научно-исследовательской работы по оценке накопленного экологического ущерба в Арктической зоне Российской Федерации и обоснованию мероприятий по его ликвидации, а также на недостижение в 2013 году целевого значения индикатора Подпрограммы «Очистка загрязненных территорий в Арктической зоне Российской Федерации и на архипелаге Шпицберген» Минэкономразвития России, как государственным заказчиком - координатором ФЦП «Мировой океан» не вносились в Правительство Российской Федерации предложения о принятии мер дисциплинарной ответственности к руководителю федерального органа исполнительной власти (определенного государственным заказчиком), не обеспечившему достижение значений, установленных целевыми индикаторами и показателями эффективности, что не соответствует положениям пункта 31 Порядка разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594.

22. Минэкономразвития России не инициировались (совместно с Минфином России) предложения в Правительство Российской Федерации о целесообразности дальнейшей реализации отдельных мероприятий целевой программы в связи с невыполнением Минприроды России в 2011 - 2013 годах установленного Подпрограммой задания по привлечению внебюджетных средств на финансирование ее мероприятий, подготовка и внесение которых

предусмотрено пунктом 31 Порядка разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594.

11. Предложения:

1. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.

2. Направить информационное письмо в Министерство экономического развития Российской Федерации.

3. Направить информационное письмо в Федеральную антимонопольную службу.

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

Аудитор



М.С.Рохмистров

Аудитор



С.А.Агапцов

Аудитор



Б.- Ж.Жамбалнимбуев