

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 18 апреля 1997 года 3 15 (86) «О результатах проверки целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, выделяемых для реализации Президентской программы «Дети России»:

Поддержать предложение аудитора Черноморда П. В. о направлении писем Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Генеральному прокурору Российской Федерации, а также представления Счетной палаты Министерству финансов Российской Федерации

О Т Ч Е Т

О РЕЗУЛЬТАТАХ ПРОВЕРКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ И ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТИ РАСХОДОВАНИЯ СРЕДСТВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА НА РЕАЛИЗАЦИЮ ПРЕЗИДЕНТСКОЙ ПРОГРАММЫ "ДЕТИ РОССИИ"

В соответствии с постановлением Государственной Думы Российской Федерации от 27 декабря 1996 года N 1000 - ШГД и планом работы Счетной палаты Российской Федерации работниками аудиторского направления Счетной палаты Российской Федерации по контролю расходов федерального бюджета на социальную сферу и науку проведена проверка эффективного и целесообразного использования средств федерального бюджета, выделенных на реализацию президентской программы "Дети России".

Проверка проводилась совместно с направлением Счетной палаты Российской Федерации по контролю за расходами федерального бюджета в сельском хозяйстве и рыболовстве, на охрану окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорологию, картографию и геодезию.

Программа "Дети России" Указом Президента Российской Федерации от 18 августа 1994 г. N 1696 утверждена в качестве президентской программы, в состав которой вошли шесть целевых программ:

- "Дети-инвалиды" (государственный заказчик - Минтруд России);

- "Дети-сироты" (государственный заказчик - Минобразование России);

- "Дети Севера" (государственный заказчик - Госкомсевер России);

- "Дети Чернобыля" (государственный заказчик - МЧС России);

- "Развитие индустрии детского питания в РСФСР на 1991-1995 годы" (государственный заказчик - Минсельхозпрод России);

- "Планирование семьи" (государственный заказчик - Минздрав России).

Целевые программы должны были быть реализованы в 1993-1995 годах. Указом Президента Российской Федерации от 18 августа 1994 г. N 1696 срок реализации этих программ был продлен на 1996-1997 годы. При этом Правительству Российской Федерации было поручено обеспечить финансирование пре-

зидентской программы "Дети России" в полном объеме.

Указом Президента Российской Федерации от 19 февраля 1996 г. N 210 дополнительно включены в состав президентской программы целевые программы: "Одаренные дети", "Организация летнего отдыха детей", "Дети семей беженцев и вынужденных переселенцев" и "Безопасное материнство".

Предыдущая проверка использования средств федерального бюджета на реализацию президентской программы "Дети России" проводилась Счетной палатой Российской Федерации в 1995 году.

Проверкой было установлено наличие серьезных недостатков в использовании средств федерального бюджета, выделенных на реализацию президентской программы "Дети России". В частности, неполное и несвоевременное финансирование Минфином России и министерствами-заказчиками, списание денежных средств без документального подтверждения, нарушение порядка оформления договоров, невыполнение мероприятий, предусмотренных Программой, и другие недостатки.

По результатам проверки была направлена информация Президенту Российской Федерации, Совету Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, Правительству Российской Федерации и представления Минфину России и Минсоцзащиты России для принятия мер.

Проведенная Счетной палатой Российской Федерации в 1997 году проверка эффективности и целесообразности расходования средств федерального бюджета, выделенных на финансирование президентской программы "Дети России", осуществлялась в министерствах - государственных заказчиках целевых программ: Минтруде России по целевой программе "Дети-инвалиды"; Минздраве России по целевым программам "Планирование семьи" и "Безопасное материнство"; Минобразование России по целевым про-

граммам "Дети-сироты" и "Одаренные дети"; Минсельхозпроду России по целевой программе "Развитие индустрии детского питания".

Работниками Счетной палаты Российской Федерации с привлечением специалистов Минтруда России, Минфина России, Минздрава России, Минобразования России и Минсельхозпрода России были проведены проверки в организациях, на предприятиях и объектах строительства. Так, по программам "Дети-инвалиды" и "Дети-сироты" были проведены проверки целевого и эффективного расходования средств федерального бюджета на строительство дома-интерната для умственно-отсталых детей и детского дома для глухих детей в г. Коломне Московской области. Проведена проверка в Управлении капитального строительства N 7 Мособлрхстроя в г. Коломне Московской области по вопросам состояния финансирования указанных объектов. Проверено состояние финансирования строительства дома-интерната для детей инвалидов в г. Красноярске, детского дома в г. Великие Луки Псковской области. По программе "Развитие индустрии детского питания" было проверено 13 объектов строительства.

Проведены также встречные проверки по исполнению заключенных договоров между заказчиками и исполнителями. Всего проверками был охвачен 31 объект.

Проверкой установлено, что федеральные министерства и ведомства (государственные заказчики) проводили определенную организационную работу по осуществлению мероприятий президентской программы "Дети России". Однако выявленные в ходе предыдущей проверки Счетной палатой Российской Федерации недостатки в обеспечении реализации программ по-прежнему продолжают иметь место, а по ряду вопросов положение дел даже ухудшилось.

ОБЩИЕ ВОПРОСЫ И ОРГАНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ ПРЕЗИДЕНТСКОЙ ПРОГРАММЫ "ДЕТИ РОССИИ"

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации целью президентской программы "Дети России" является создание условий, благоприятных для нормального развития и жизнедеятельности детей, обеспечение их социальной защиты в период коренных социально-экономических преобразований и реформ. При этом необходимо учесть, что приоритет интересов и благосостояния детей во всех сферах жизни закреплен в Конвенции о правах ребенка, принятой Генеральной Ассамблеей ООН в 1989 году.

Нестабильная экономическая обстановка в Российской Федерации и, как следствие, снижение жизненного уровня многих семей, наличие значительных слоев населения, находящихся на грани или за чертой бедности, ослабление инфраструктуры здравоохранения, образования и культуры заметно

ухудшили положение детей и возможности семьи и государства по их жизнеобеспечению и развитию.

Особую озабоченность вызывает высокая младенческая смертность, ее уровень более чем в два раза превышает соответствующий показатель в США, Франции и Англии. Не снижается материнская смертность, которая также в несколько раз превышает аналогичный показатель в индустриально развитых странах. Ухудшилось качество здоровья беременных женщин и новорожденных детей, увеличилось число хронически больных детей с болезнями нервной системы, органов пищеварения, онкологическими заболеваниями, заболеваниями крови, эндокринной системы, опорно-двигательного аппарата.

Не хватает специальных продуктов детского питания, значительно сократился выпуск молочных смесей и мясных консервов для детей раннего возраста. Действующие отечественные предприятия находятся в тяжелом финансовом положении, что сдерживает возможности для их нормального функционирования.

Особые проблемы, требующие пристального общественного внимания, связаны с ростом безнадзорности среди детей и подростков. Уровень правонарушений несовершеннолетними или с их участием составляет около 8-10 процентов от общего числа зарегистрированных. Возросло число тяжких правонарушений, совершенных подростками.

В последние годы в России наблюдается увеличение числа детей, оставшихся без попечения родителей, более 100 тысяч детей воспитываются в интернатных учреждениях.

Большую остроту приобрела проблема детской инвалидности. В структуре детской инвалидности преобладают психо-неврологические заболевания, заболевания внутренних органов, опорно-двигательного аппарата, нарушение зрения, слуха. Имеется высокая потребность в обеспечении детей-инвалидов качественным специальным оборудованием, медикаментами, материальной и социальной помощью, улучшении служб адаптации к нормальной жизнедеятельности.

На начало 1995 года в семьях беженцев и вынужденных переселенцев находилось свыше 200 тысяч детей, которые, кроме прочего, требуют усиления мер психологической реабилитации.

В трудном положении находятся дети, проживающие на Севере, особенно дети малочисленных народов. Среди них крайне высокая младенческая смертность. Вследствие повышения смертности среди взрослого населения возрастает число детей-сирот.

В этих условиях полное и качественное выполнение мероприятий, предусмотренных целевыми программами, эффективное и целевое расходование средств, выделенных из федерального бюджета на реализацию президентской программы "Дети России", имеет исключительно актуальное значение.

Между тем проверка показала, что в последние годы финансирование программы "Дети России" значитель-

но ухудшилось; не налажена должным образом организация работы по ее выполнению; продолжает иметь место нецелевое и неэффективное использование выделенных из федерального бюджета средств.

Крайне слабо поставлена работа по заключению договоров и контрактов, не проводится тщательный отбор исполнителей работ, практически не осуществляется контроль за выполнением договорных условий.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 9 сентября 1993 года N 909 "О федеральной программе "Дети России" координатором работы министерств и ведомств по выполнению программы "Дети России" было определено Минсоцзащиты России (с августа 1996 года - Минтруд России).

Однако эти функции координатора сводились в основном лишь к сбору и анализу отчетности, полученной от государственных заказчиков целевых программ, подготовке информационных материалов для представления в соответствующие органы, организации разработки проектов программы "Дети России" на перспективу.

В частности, представленная Минтрудом России "Информации о выполнении президентской программы "Дети России" за 1996 год" содержит (несмотря на большой объем текста - 58 страниц) в основном иллюстрацию осуществленных мероприятий и практически не содержит одного из основных требований к информации - оценку эффективности использования министерствами-заказчиками выделенных им средств, результативность выполнения утвержденных программами мероприятий.

Проверка показала, что наряду с неудовлетворительным финансированием одним из недостатков реализации Программы явился также слабый контроль за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета как со стороны Минтруда России и министерств и ведомств - государственных заказчиков, так и Минфина России.

О НЕДОСТАТКАХ В ФИНАНСОВОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ ПРЕЗИДЕНТСКОЙ ПРОГРАММЫ "ДЕТИ РОССИИ"

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 18 августа 1994 г. N 1696 "О президентской программе "Дети России" данная программа должна была финансироваться в полном объеме.

Статьями 56 Федерального закона "О федеральном бюджете на 1995 год" ст. 67 Федерального закона "О федеральном бюджете на 1996 год" предусматривалось, что текущие расходы по реализации федеральных программ "Дети России" включены в перечень защищенных расходов, подлежащих финансированию в полном объеме.

Однако показатели финансирования Программы свидетельствуют о том, что эти требования феде-

ральных законов Российской Федерации и Указа Президента Российской Федерации не были выполнены как в целом по программе "Дети России", так и по каждой из входящих в нее федеральных целевых программ.

За 1993-1996 годы в результате неполного финансирования президентской программы "Дети России" сумма недообеспечения финансовыми ресурсами программных мероприятий в ценах соответствующих лет составила 510,5 млрд. рублей, или 34,4 процента от размера ассигнований, предусмотренных на эти цели федеральными законами о бюджете на соответствующие годы.

Это свидетельствует о том, что Минфин России, Минэкономики России и министерства - государственные заказчики президентской программы "Дети России" не обеспечили выполнение требований Указа Президента Российской Федерации от 6 июня 1996 г. N 810 "О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы".

Следует отметить, что особенно неудовлетворительно финансировались такие социально значимые федеральные целевые программы, как "Дети-инвалиды", "Дети-сироты", "Дети Севера" и "Развитие индустрии детского питания".

При указанном недостаточном ресурсном обеспечении Программ, Минфином России систематически допускались факты несвоевременного выделения средств федерального бюджета на их финансирование.

Результаты проверки президентской программы "Дети России" показали, что финансовое обеспечение Программы в 1996 году значительно ухудшилось.

Общая сумма недофинансирования программных мероприятий президентской программы "Дети России" в 1996 году составила 331,9 млрд. рублей, или 48,5 процента, т.е. почти половину от общей суммы годовых назначений.

Особенно неудовлетворительно финансировалась инвестиционная часть президентской программы "Дети России". В 1996 году она профинансирована лишь на 41,0 процента. Не был введен в действие ни один объект по программам "Дети-сироты" и "Дети-инвалиды".

При этом нарушается сам принцип финансирования капитальных вложений Программ. Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. N 594 "О реализации Федерального закона "О поставках продукции для федеральных нужд" средства, выделенные из федерального бюджета, должны перечисляться на счета министерств и ведомств - государственных заказчиков целевых программ.

Объем недофинансирования президентской программы "Дети России" из средств федерального бюджета за 1993-1996 годы характеризуется следующими показателями:

(млрд. рублей)

Целевые программы	Сумма недофинансирования за 1993-1995гг.	1996 год			Сумма недофинансирования за 1993-1996гг.	То же в %%
		3	4	5		
1	2	3	4	5	6	7
Президентская Программа «Дети России»						
Всего: в том числе	178,6	683,9	352,0	331,9	510,5	34,4
Программа «Дети инвалиды»	39,6	171,0	109,3	61,7	101,3	26,7
Программа «Дети-сироты»	0,1	85,9	35,2	50,7	50,8	57,8
Программа «Дети-Чернобыля»	40,5	177,1	95,7	81,4	121,9	30,9
Программа «Дети Севера»	1,4	48,5	19,8	28,7	30,1	50,9
Программа «Развитие индустрии детского питания»	89,9	173,6	66,7	106,9	196,8	40,5
Программа «Планирование семьи»	7,1	25,9	23,6	2,3	9,4	12,6
Программа «Безопасное материнство»	-	1,9	1,7	0,2	0,2	10,5

В нарушение этого порядка средства, выделенные из федерального бюджета на финансирование капитальных вложений по программам "Дети-инвалиды", "Дети-сироты", "Дети Чернобыля" и "Дети Севера", перечислялись Минфином России непосредственно в регионы, минуя министерства, являющиеся государственными заказчиками целевых программ, что затрудняло ведение ими контроля за целевым и эффективным расходованием этих средств.

По программе "Дети-сироты" из общего объема финансирования на 1996 год в сумме 85,8 млрд. рублей, на капитальные вложения предусматривалось направить 85,1 млрд. рублей, по программе "Дети Чернобыля" из общей суммы 177,1 млрд. рублей на финансирование капитальных вложений предусматривалось 153,9 млрд. рублей, по программе "Дети Севера" из 48,5 млрд. рублей - соответственно 33,2 млрд. рублей.

Не осуществлялся должный контроль за использованием выделенных средств и со стороны Минфина России. Установленные им формы отчетности об использовании средств федерального бюджета, выделенных на финансирование государственных инвестиций по этим программам, не позволяют

осуществлять анализ расходования средств по источникам финансирования.

Проверка также показала, что получила распространение практика, в соответствии с которой вместо прямого бюджетного финансирования всех капитальных вложений, на часть средств выдаются разрешения на получение кредитов и векселей в коммерческих банках под гарантии Минфина России. Подобная практика финансирования приводит к необоснованному увеличению затрат на капитальное строительство в связи с уплатой банковских процентов за счет средств федерального бюджета, предусмотренных на инвестиционную часть президентской программы "Дети России".

Так, по Красноярскому краю Минфином России и Акционерным Коммерческим банком "Столичный банк Сбережений" заключено соглашение на получение кредита с уплатой процентной ставки в размере 40 процентов годовых. Из средств, полученных в качестве кредита, выделено для строительства дома-интерната для детей-инвалидов в г. Красноярске 3000,0 млн. рублей и специальной школы-интерната в г. Назарьево - 2000,0 млн. рублей. Затра-

ты на оплату банковской кредитной ставки по этим объектам составили 500,0 млн. рублей.

В Псковской области в 1996 году финансирование строительства детского дома в г. Великие Луки и расширение дома-интерната для умственно отсталых детей в деревне Бобры Печерского района осуществлялось только за счет вексельного кредита, полученного под гарантии Минфина России в Московском Коммерческом банке "Менатеп". Затраты за пользование кредитом составили по этим объектам 211,0 млн. рублей.

Аналогичное положение и по ряду других строящихся объектов.

В результате отсутствия надлежащего финансирования все проверенные объекты имеют превышение нормативных сроков строительства в 2-3 раза и увеличение затрат по накладным расходам. Только при строительстве дома-интерната для умственно-отсталых детей и детского дома для глухих детей в г. Коломне Московской области перерасход по статье "Накладные расходы" составил 1894,0 млн. рублей.

Необоснованные затраты по содержанию службы технического надзора за счет средств федерального бюджета при строительстве дома-интерната для УОД в г. Коломне Московской области в 1996 году составили 128,0 млн. рублей, а незаконная оплата затрат генподрядчика за счет уменьшения реализованного объема выполненных строительно-монтажных работ по этому объекту составила 482,1 млн. рублей. Дополнительные затраты за эксплуатацию строительных машин и механизмов по этому объекту выявлены в сумме 107,6 млн. рублей.

В связи с уменьшением налогооблагаемой прибыли при строительстве дома-интерната для УОД в г. Коломне Московской области в 1996 году бюджет недополучил 158,6 млн. рублей.

Только по указанным причинам нецелевое расходование средств федерального бюджета по проверенным объектам строительства составило 9102,5 млн. рублей.

ФЕДЕРАЛЬНАЯ ЦЕЛЕВАЯ ПРОГРАММА "ДЕТИ-ИНВАЛИДЫ"

Государственный Заказчик - Минтруд России

Федеральная целевая программа "Дети-инвалиды" направлена на формирование основ комплексного решения проблем детей с ограниченными возможностями и семей, в которых они воспитываются, создание условий для их полноценной жизни.

Эта проблема является для Российской Федерации исключительно важной. По данным государственного доклада "О положении инвалидов в Российской Федерации" (1995 год) число детей-инвалидов составляет около 1 млн. человек, в том числе примерно 550 тысяч получающих социальные пенсии (т.е. находящихся в семьях) и находящихся на государст-

венном обеспечении в учреждениях Минздрава России, Минтруда России и Минобразования России.

Государственным заказчиком и основным исполнителем программы "Дети-инвалиды" являлось Минсоцзащиты России, которое с августа 1996 г. вошло в состав Минтруда и социального развития Российской Федерации.

Соисполнителями мероприятий Программы являются Минздрав России, Минобразование России, Минкультуры России, Минтруд России-координатором работы министерств-соисполнителей.

Федеральным законом "О федеральном бюджете на 1996 год" финансирование Программы предусмотрено в объеме 171,0 млрд. рублей, в том числе текущие расходы 78,86 млрд. рублей, капитальные вложения - 91,0 млрд. рублей.

Фактический объем финансирования Программы в 1996 году составил 109,31 млрд. рублей, или 64,0 процента годовых назначений, в том числе текущие расходы профинансированы в сумме 71,87 млрд. рублей, или 91,1 процента, капитальные вложения профинансированы в сумме 37,44 млрд. рублей, или 41,0 процента годового лимита.

В расчете на 1 ребенка - инвалида, исходя из предусмотренных федеральным бюджетом на 1996 год объемов ассигнований, сумма затрат составила 169,9 тыс. рублей, исходя же из фактически выделенных средств эти затраты составили - 109,3 тыс. рублей.

Финансирование капитальных вложений в нарушение действующего положения осуществлялось Минфином России, как отмечалось выше, путем перечисления бюджетных средств непосредственно в регионы России, что не обеспечивает должного контроля со стороны Минтруда России, как государственного заказчика Программы, за целевым и эффективным расходованием средств федерального бюджета.

Счетной палатой Российской Федерации указанный недостаток финансирования инвестиционной части Программы отмечался предыдущей проверкой (акт от 15 января 1996 г.), однако должных мер к упорядочению финансирования этой части Программы не принято.

Минфином России финансирование текущих расходов Программы на 1996 год было открыто 29 января 1996 г. и осуществлялось в течение года не в полном объеме и несвоевременно.

Задержка перечислений бюджетных ассигнований Минфином России сроком на один месяц происходит на июнь и август 1996 г. В ноябре и декабре 1996 года Минфином России финансирование Программы не производилось. Задолженность Минтруду России по финансированию Программы за ноябрь-декабрь 1996 г. была погашена Минфином России лишь в январе 1997 г.

Из 71,8 млрд. рублей бюджетных средств, выделенных в 1996 году Минтруду России как государственному заказчику Программы на текущие расходы

Программы, 40,0 млрд. рублей приходится на Минтруд России и 31,8 млрд. рублей были перечислены министерствам-соисполнителям: Минздраву России - 19,8 млрд. рублей, Минобразованию России - 6,0 млрд. рублей, Минкультуры России - 6,0 млрд. рублей.

Проверкой установлены случаи несвоевременно перечисления бюджетных средств Минтрудом России министерствам-соисполнителям Программы. Так, в январе 1996 года бюджетные средства поступили в Минсоцзащиты России 29 января 1996г., а были направлены соисполнителям только 19 февраля 1996 года или с задержкой на 21 день. Задержки перечисления бюджетных средств Минтрудом России были допущены в феврале на 13 дней, марте - на 17 дней, апреле - на 21 день. Это отрицательно влияло на выполнение министерствами-соисполнителями соответствующих мероприятий Программы.

Следует отметить, что средства, перечисленные указанным министерствам - соисполнителям, Минтрудом России по мере их перечисления списывались на фактические расходы без подтверждающих документов.

Из-за непредоставления министерствами-соисполнителями Минздравом России, Минобразованием России и Минкультуры России финансовой отчетности за 9 месяцев 1996 г. о фактическом и целевом расходовании бюджетных средств искажение отчетности, представленной Минтрудом России в Минфин России, составило 25,9 млрд. рублей или 36,0 процента к годовому объему выделенных бюджетных средств.

Из средств федерального бюджета в сумме 40036,2 млн. рублей, выделенных Минсоцзащиты России в 1996 году на текущие расходы Программы, Министерство израсходовало 39902,4 млн. рублей. Остаток средств в сумме 133,8 млн. рублей необоснованно использован на мероприятия, не относящиеся к программе "Дети-инвалиды".

Результаты проверки целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, выделенных на финансирование федеральной целевой программы "Дети-инвалиды", показали, что со стороны руководства Минтруда России ослаблен контроль за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета. При неполном поступлении бюджетных ассигнований Министерством неэффективно использовались выделенные средства, неудовлетворительно, с серьезными нарушениями организована работа по заключению договоров и контрактов с исполнителями работ, недостаточен контроль за исполнением договорных условий. Вошло в практику списание в нарушение действующего порядка перечисленных исполнителям средств на фактические расходы без получения документов, подтверждающих работы.

Выявленная по результатам проверки общая сумма нецелевого и неэффективного использования средств, предусмотренных в федеральном бюджете на 1996 год на текущие расходы, составила 28575,0 млн. рублей, или 47,4 процента. Кроме того, проверками на отдельных объектах строительства по программе "Дети-инвалиды" установлено нецелевое использование средств в сумме 4090,3 млн. рублей.

Проведенной проверкой установлено, что в 1996 году Минтруда России заключено 110 договоров на сумму 32,0 млрд. рублей по основным мероприятиям Программы.

Приказом Минсоцзащиты России от 19 марта 1996 г. утверждено Положение о порядке заключения договоров (контрактов) и контроле за их выполнением. Данным Положением предусмотрено, что право подписи на договорах (контрактах) имеют должностные лица, являющиеся распорядителями кредитов. В нарушение указанного Положения, все договоры, заключенные в 1996 году, утверждались заместителями министра С.Г. Киселевым и А.М. Пановым, не являющимися со стороны Министерства распорядителями кредитов.

Одним из требований приказа "О мерах по устранению недостатков, выявленных Счетной палатой Российской Федерации, в ходе проверки реализации Программы "Дети-инвалиды" являлось обязательное проведение при заключении договоров предварительной экспертизы и конкурсного отбора исполнителей. Однако это требование приказа не выполнялось.

В Министерстве создан экспертно-координационный совет по реализации и контролю за ходом выполнения федеральной целевой программы "Дети-инвалиды" (председатель совета - заместитель министра А.М. Панов), организованы рабочие группы предварительной экспертизы по конкурсному отбору заявок в программу "Дети-инвалиды". Однако в 1996 году указанные группы практической работы не осуществляли, заседаний рабочих групп не проводилось. Продолжает иметь место заключение договоров с коммерческими организациями без достаточно тщательного экспертного отбора.

По разделу "Проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по созданию технических изделий для детей с отклонениями в развитии, научно-методическое и информационное обеспечение решения проблем детской инвалидности" Минтруд России в 1996 году заключил 27 договоров на сумму 3,0 млрд. рублей. Из них 17 договоров, или 63,0 процента, с общественными и коммерческими организациями при наличии достаточного количества своих подведомственных научных организаций. Следует отметить, что при недостаточном финансировании текущих расходов Программы в 1996 году Министерством необоснованно допущен перерасход бюджетных средств в сумме 808,7 млн. рублей (план - 2000,0, фактически - 2808,7 млн. рублей) на прове-

дение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ Программы.

Министерством без проведения предварительной экспертизы был заключен договор от 2 апреля 1996 г. N 188 на сумму 150,0 млн. рублей на создание научно-технической продукции с общественной организацией Московский городской клуб инвалидов "Контакты-1" по теме: "Разработка и апробирование методических рекомендаций на базе Центра социальной реабилитации для детей и подростков с ограниченными возможностями". Данный клуб не имеет государственной аккредитации на проведение научной деятельности и лицензии на право занятия педагогической и медицинской деятельностью.

Проверкой установлено, что из 150,0 млн. рублей, перечисленных Клубу на затраты по разработке научно-технической продукции, 57,55 млн. рублей, или 38,4 процента, были необоснованно израсходованы не на разработку этой научной темы, а на текущее содержание Клуба, в том числе на приобретение компьютеров, телефонных аппаратов, ремонт, техническое обслуживание автомобилей и покупку запасных частей к ним, оплату горюче-смазочных материалов, аренду помещений, оплату стоянки автотранспорта и другие расходы. Кроме того, Клубу за период 1995 - 1996 годы Министерством без достаточного обоснования были переданы 4 легковых автомобиля.

Согласно договору от 1.02.96 г. N 158 Московскому центру непрерывного образования взрослых произведена оплата за издание методического пособия "Социальная реабилитация детей и подростков в специализированном учреждении", сборника нормативно-методических материалов, программы конференции в сумме 25,0 млн. рублей. Перечисленные средства списаны на фактические расходы без документов, подтверждающих указанные расходы. Акт о приемке выполненных работ составлен только в период проверки. В вышеуказанном договоре на издание пособия количество издаваемых экземпляров не оговорено. Договор не завизирован юридической и бухгалтерской службами Министерства.

Постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 23 августа 1993 г. N 848 "О реализации Конвенции ООН о правах ребенка и Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развитии детей" Минсоцзащиты России поручено подготовка ежегодного государственного доклада о положении детей в Российской Федерации. Приказом Минсоцзащиты России от 20 февраля 96 г. N 48 "О подготовке ежегодного государственного доклада о положении детей в Российской Федерации в 1995 году" ответственность за организацию разработки указанного доклада возложена на департамент семьи женщин и детей (начальник департамента Е.Н. Феоктистова), то есть работа по выполнению указанного доклада является должностной обязанностью сотрудников Министерства.

Однако Министерством (заместитель министра А.М. Панов) был заключен договор от 24.01.96 г. N 157 на сумму 200,0 млн. рублей с Научно-исследовательским институтом детства Российского детского фонда на выполнение работы по теме: "Государственный ежегодный доклад. Положение детей в Российской Федерации. 1995 год" и в указанной сумме была произведена оплата. Встречной проверкой, проведенной в НИИ детства Российского детского фонда, установлено, что в авторский коллектив и редакционную коллегию вошли 17 штатных, в основном руководящих, сотрудников Министерства. В нарушение Федерального закона "Об основах государственной службы Российской Федерации" 17 ответственным сотрудникам Министерства незаконно выплачен гонорар в сумме 2503,9 млн. рублей, в том числе: заместителю министра А.М. Панову - 5,3 млн. рублей, начальнику департамента по делам семьи, женщин и детей Е.Н. Феоктистовой - 9,3 млн. рублей, заместителям начальников департамента Е.И. Куприяновой - 8,3 млн. рублей, Л.В. Топчому - 2,7 млн. рублей, О.В. Самариной - 2,0 млн. рублей, М.Н. Мирсагатовой - 2,0 млн. рублей, начальникам отделов департамента Л.К. Грачеву - 2,5 млн. рублей, Е.В. Страховой - 4,7 млн. рублей, В.Н. Евдокимову - 4,6 млн. рублей, и другим работникам Министерства.

В результате выборочно проведенной проверки договоров установлено, что ненадлежащим образом выполняются мероприятия по устранению недостатков, выявленных Счетной палатой Российской Федерации, при предыдущей проверке реализации федеральной целевой программы "Дети-инвалиды", утвержденные приказом Минсоцзащиты России от 1 июля 1996 г. N 188.

Так, по двум договорам на сумму 1782,0 млн. рублей на приобретение оборудования и технических средств реабилитации отсутствуют или неправильно оформлена спецификация и разнарядки.

По четырем договорам на сумму 5474,6 млн. рублей сроки исполнения по которым истекли, Министерству до настоящего времени не представлены подтверждения с территорий о полученных материальных ценностях на общую сумму 3483,8 млн. рублей и 65,8 тыс. долларов США.

Проверкой выявлены факты недопоставки оборудования и технических средств реабилитации по пяти договорам на сумму 31,7 млн. рублей и допущенного ущерба на сумму 8,2 млн. рублей.

Однако Министерство не предъявляло претензий к поставщикам по указанным фактам. Только в ходе настоящей проверки Министерство начало принимать соответствующие меры.

Ранее проведенной проверкой Счетной палатой Российской Федерации (акт проверки от 15 января 1996 г.) отмечалось, что согласно договору N 94/3 от 7.03.95 г. (срок действия договора 30.12.95 г.) закрытому акционерному обществу "Диететика" на приобретение импортного технологического оборудо-

дования для производства детских лечебных продуктов перечислено 2000,0 млн. рублей.

По договору N 95/2 от 7.03.95 г. (срок действия договора 31.12.95 г.) на приобретение импортного оборудования акционерному обществу "Компания Нутритек" перечислено 5000,0 млн. рублей. Указанные суммы отнесены на фактические расходы без документов, подтверждающих эти расходы и до настоящего времени Министерством не принято необходимых мер по устранению этих фактов нарушений.

Так, по договору N 94/3 от 7.03.95 г. с ЗАО "Диететика" сумма в размере 2000,0 млн. рублей, отнесенная на фактические расходы, до сих пор не подтверждена получателями об оприходовании технологического оборудования.

По договору N 95/2 от 7.03.95 г. отчет АОЗТ "Компании Нутритек" по использованию денежных средств в сумме 5000,0 млн. рублей, выделенных Минсоцзащиты России, не подписан представителем данной компании, а указанные денежные средства необоснованно отнесенные на фактические расходы, до сих пор не подтверждены получателем об оприходовании оборудования.

Встречной проверкой в Центре социальной адаптации и реабилитации детей с недостатками психического развития Московского детского фонда установлено, что в соответствии с договором N 37 от 25.08.94 г. на сумму 50,0 млн. рублей, заключенным Минсоцзащиты России с АОЗТ "Аюрведа" на поставку лечебных костюмов "Адели", Центру были поставлены указанные костюмы в количестве 10 штук. В нарушение указанного договора поставка пяти костюмов была произведена с задержкой сроком от 3,5 месяцев до 5,5 месяцев. Предусмотренное договором на сумму 30,0 млн. рублей сервисное обслуживание (в течение пяти лет) с начала поставки костюмов по настоящее время не проводилось, поставка последующих разработок на безлицензионной основе "Аюрведой" не осуществлялась. Минтрудом России по данным фактам нарушений договорных условий не были своевременно предъявлены претензии к поставщику.

В нарушение действующего законодательства, Министерство по своему усмотрению производило перераспределение бюджетных средств по мероприятиям Программы, допуская перерасход по отдельным из них, что привело к нецелевому расходованию бюджетных средств. Необоснованный перерасход бюджетных средств по разделам Программы составил 2398,7 млн. рублей.

В нарушение приказа Минсоцзащиты России от 1 июля 1996 г. N 188 "О мерах по устранению недостатков, выявленных Счетной палатой Российской Федерации, в ходе проверки реализации федеральной целевой программы "Дети-инвалиды", предусматривающего усиление контроля за реализацией договоров и осуществление периодического выезда в организации, с которыми заключены договора,

Министерство в 1996 году не провело ни одной проверки хода реализации мероприятий программы "Дети-инвалиды", что при значительном количестве заключенных договоров свидетельствует о крайне слабом контроле со стороны Министерства за целевым и эффективным использованием выделенных бюджетных средств. Это подтверждается также значительным количеством нарушений договорных обязательств, установленных в ходе настоящей проверки.

Минтруд России не провел проверку фактического выполнения мероприятий Программы по вопросам целевого и эффективного расходования бюджетных средств ни у одного из министерств-соисполнителей Программы.

Между тем проверкой, проведенной Счетной палатой Российской Федерации, выявлено нецелевое, неэффективное, незаконное расходование бюджетных средств у соисполнителей Программы "Дети-инвалиды" в Минздраве России в сумме 4,0 млрд. рублей, Минобразовании России - 1,39 млрд. рублей.

Неудовлетворительная организация выполнения Программы, неэффективное и недостаточное ее финансирование, крайне слабый контроль за целевым и рациональным использованием выделенных средств отрицательно сказались на выполнении мероприятий Программы. Об этом свидетельствует, в частности, тот факт, что из предусмотренных к вводу в эксплуатацию в 1996 году 15 объектов строительства на 2212 мест, не введено в действие ни одного объекта.

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ЦЕЛЕВЫЕ ПРОГРАММЫ "ПЛАНИРОВАНИЕ СЕМЬИ" И "БЕЗОПАСНОЕ МАТЕРИНСТВО"

Государственный заказчик - Минздрав России

Программа "Планирование семьи" ориентирована на создание системы, обеспечивающей население знаниями вопросов планирования семьи; разработку новых подходов к обучению подростков, их родителей по вопросам сексуального и репродуктивного поведения, этике семейно-брачных отношений; усиление ответственности семьи и школы за половое воспитание подростков; организацию службы с профессионально подготовленными кадрами по вопросам планирования семьи и обеспечения ее современным оборудованием, средствами контрацепции в нужном объеме и ассортименте; активизацию научных исследований по проблеме планирования семьи с учетом региональных и национальных особенностей.

Программа "Безопасное материнство" предусматривает решение задач по вопросам совершенствования организации и качества акушерско-гинекологической помощи женщинам за счет внедрения современных

перинатальных технологий; проведение специальных научных исследований в области акушерства; разработку и внедрение системы мер информационного обеспечения населения по вопросам безопасного материнства, здорового образа жизни; укрепление материально-технической базы родовспомогательных учреждений.

Федеральным законом Российской Федерации "О федеральном бюджете на 1996 год" от 31 декабря 1995 года N 228-ФЗ предусмотрено финансирование программ "Планирование семьи" в объеме 25,86 млрд. рублей (текущие расходы) и "Безопасное материнство" - 1,91 млрд. рублей, из них на НИОКР -1,45 млрд. рублей, текущие расходы -0,46 млрд. рублей.

В 1996 г. программа "Планирование семьи" профинансирована Минфином России на 91,1 процента и программа "Безопасное материнство" - на 89,5 процента.

Проверка целевого и эффективного использования средств, выделенных Минздраву России, показала, что Министерством допущены серьезные нарушения и недостатки в использовании средств федерального бюджета на реализацию указанных Программ.

Результаты проверки реализации федеральных целевых программ "Планирование семьи" и "Безопасное материнство" свидетельствуют о том, что нецелевое и неэффективное использование средств федерального бюджета составило 6783,33 млн. рублей, или 26,9 процента от суммы ассигнований, выделенных в 1996 году из федерального бюджета на эти цели.

Минздрав России, располагающий собственными необходимыми организационными структурами, осуществлял ряд финансовых операций через коммерческие и общественные структуры, в связи с чем средства федерального бюджета, выделенные Министерству на реализацию федеральных целевых программ, подвергались неоправданному финансовому риску.

Так, 8 августа 1996 г. было заключено соглашение с Международным фондом охраны здоровья матери и ребенка, являющимся общественной организацией, о выделении ему 5000,0 млн. рублей на закупку технологического оборудования для производства средств контрацепции, что составляет 21,2 процента всех средств, предусмотренных в 1996 году на финансирование программы "Планирование семьи". Между тем этой Программой финансирование этих мероприятий на 1996 год не планировалось. Кроме того, условиями соглашения предусматривалось создание Фондом в течение 12 месяцев производства средств контрацепции. Контракт с фирмой "ПЕТЕР БИНДЕР ГМБХ" на поставку оборудования был заключен Фондом в декабре 1996 года.

Министерство на следующий день после заключения договора с Фондом, т.е. 9 августа 1996 г., перечислило ему 2,5 млрд. рублей и одновременно списало указанную сумму на фактические расходы,

тогда как согласно отчету на 1.10.96 г. указанные средства израсходованы не были. Несмотря на это, 25 ноября 1996 г. Фонду перечислено еще 2,5 млрд. рублей.

Всего сумма средств, израсходованных Фондом на эти цели, составила 2007,3 млн. рублей. Остаток неиспользованных средств на 1 января 1997 года составил 2992,7 млн. рублей. Этот остаток не был использован и на момент встречной проверки Фонда, проведенной 27 марта 1997 г.

Необходимо отметить, что в Минздраве России слабо налажена работа по заключению договоров и контрактов и не установлен контроль за их исполнением. В их разработке не принимают участие финансовая, бухгалтерская и юридическая службы.

По всем заключенным контрактам платежи производились по форме полной предоплаты. Поставка товара осуществлялась в течение длительных сроков (180-190 дней), не предусматривалась конкретная ответственность исполнителей и взимание штрафных санкций в случае нарушения условий договора.

Так, по договору с Российской медицинской академией последипломного образования Министерством было перечислено на ее расчетный счет 60 млн. рублей. Договором предусмотрено поквартальное перечисление средств из расчета по 15,0 млн. рублей. Однако указанная сумма сразу полностью была перечислена и списана на фактические расходы без документального их подтверждения.

Министерством допускались и другие случаи списания расходов без документального их подтверждения. Так, в 1996 году без договора было перечислено Ассоциации "Планирование семьи", являющейся общественной организацией, 658,6 млн. рублей на издание и распространение буклетов по вопросам планирования семьи, которые были одновременно списаны на фактические расходы. Кроме того, проверкой отчета о расходовании средств федерального бюджета, перечисленных Минздравом России этой Ассоциации, установлено нецелевое их расходование в сумме 94,8 млн. рублей. В отчет также были включены без расшифровок неоправданно превышенные накладные расходы, уровень которых составил 67,8 процента от суммы общих расходов.

Без заключения договора с Центром реабилитации и оздоровления детей "Возвращение" Мэрии г. Санкт-Петербурга перечислены средства в сумме 390,0 млн. рублей, которые списаны на фактические расходы. Годовой отчет на день проверки не представлен.

Проверкой также установлено, что производились расходы, не относящиеся к выполнению программных мероприятий. Так, за счет средств программы "Планирование семьи" было перечислено 4,01 млн. рублей обществу "Парус-Сервис-Плюс" за обслуживание системы автоматизированного учета, а Межрегиональному центру информатизации при Центробанке России - 4,54 млн. рублей за работу по со-

ставлению справочника РКЦ по Российской Федерации и странам СНГ.

За счет средств федеральной целевой программы "Планирование семьи" было оплачено 585,6 млн. рублей по исполнительному листу Арбитражного суда Ивановскому объединению санаторно-курортных учреждений профсоюзов "Иванкурорт".

В 1996 году на развитие региональных центров планирования семьи было выделено 2680,0 млн. рублей, фактически профинансировано 1593,6 млн. рублей, или на 59,5 процента. При этом контроль за использованием указанных средств Министерством не был установлен. Так, ассигнования, перечисленные 29 центрам на сумму 962,8 млн. рублей, были списаны на расходы федерального бюджета сразу после перечисления этих средств без каких-либо отчетных данных по их использованию. Более того, отчетность по 14 центрам на сумму 464,8 млн. рублей на момент проверки не представлена. В отдельных случаях средства федерального бюджета, направленные на финансирование центров, использовались ими не по назначению. За счет средств федерального бюджета, выделяемых на оснащение вновь создаваемых центров планирования семьи, осуществлялось материально-техническое обеспечение отдельных кафедр Российской медицинской академии последипломного образования. Так, по распоряжению бывшего заместителя министра Н.Н. Ваганова указанному учреждению было перечислено 66,4 млн. рублей (для кафедр медико-социальных проблем охраны материнства и детства, сестринского дела в педиатрии), предназначенные для центров планирования семьи.

Также не установлен должный контроль за распределением контрацептивов, закупленных в начале 1996 года за счет бюджетных средств по программе "Планирование семьи". По состоянию на 10 февраля 1997 года по 8 регионам эта продукция на сумму 729,8 млн. рублей оказалась невостребованной.

Проверка показала, что имеют место нарушения и недостатки в расходовании средств федерального бюджета по федеральной целевой программе "Дети-инвалиды", соисполнителем которой является Минздрав России. Всего за 1996 год по договорам, заключенным Минздравом России на реализацию мероприятий по программе "Дети-инвалиды", допущено нецелевое и неэффективное использование средств федерального бюджета на сумму 4045,3 млн. рублей, что составляет 20,4 процента от общей суммы средств, перечисленных Министерству в 1996 году на финансирование программы "Дети-инвалиды" (государственным заказчиком является Минтруд России).

При утверждении федеральных целевых программ определяются конкретные суммы средств федерального бюджета на реализацию каждого мероприятия Программы. Между тем, Минздравом России по разделу "Проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по созданию техни-

ческих изделий для детей с отклонениями в развитии, научно-методическое и информационное обеспечение для решения проблем детской инвалидности" осуществлено финансирование в сумме 1813,0 млн. рублей вместо предусмотренных 533,0 млн. рублей. Перерасход по этому разделу произведен Министерством в ущерб финансированию других разделов программы.

Из средств, выделенных Республиканскому объединению по реабилитации и восстановительному лечению детей-инвалидов и Республиканскому центру материнства и детства по проблемам ВИЧ-инфекции и СПИДа (г. Санкт-Петербург) в суммах соответственно 500,0 млн. рублей и 230,0 млн. рублей на приобретение оборудования по перечню, утвержденному Минздравом России, 280,1 млн. рублей были израсходованы на приобретение иного оборудования.

Управление охраны здоровья матери и ребенка и Управление бухгалтерского учета, отчетности и контроля недостаточно осуществляли контроль за использованием средств, выделенных из федерального бюджета на федеральную целевую программу "Дети-инвалиды", осуществляя перечисление средств в учреждения и организации без заключения договоров на проведение программных работ и мероприятий.

Так, обществу с ограниченной ответственностью "Инновационные биотехнологии" без заключения договора с Министерством были перечислены и сразу списаны на фактические расходы 192,85 млн. рублей.

Этой же организации Министерством был направлен план распределения наборов и калибраторов. Однако распределение наборов и калибраторов производилось с отклонениями от заявки и нарушениями в оформлении накладных (без печати и подписи ответственных лиц о принятии товара).

По договору, заключенному с Российским государственным медицинским университетом на выполнение научно-исследовательских работ, расходы по статье "Хозяйственные расходы" на общую сумму 18,4 млн. рублей должны оплачиваться за счет сметы расходов учреждения на содержание аппарата. Однако годовой отчет, подтверждающий эти расходы, на момент настоящей проверки в Минздрав России не поступил.

Аналогичная ситуация сложилась и по некоторым другим договорам, согласно которым расходы должны осуществляться за счет учреждения, а производились за счет средств, выделяемых на выполнение программных мероприятий.

По договору, заключенному со Всероссийским НИИ молочной промышленности на общую сумму 1500,0 млн. рублей, перечислено 800,0 млн. рублей. Однако в соответствии с данными бухгалтерского отчета за 1996 год этим Институтом было израсходовано 702,0 млн. рублей. При этом акты о приемке научно-технической продукции не представлены.

Данные свидетельствуют о недостаточной результативности использования средств федерального бюджета, выделенных на финансирование программ "Планирование семьи" и "Безопасное материнство".

В частности, остается высокой частота искусственных абортов, отрицательно влияющих на здоровье матери и будущего ребенка. Показатель числа абортов на 100 родившихся живыми и мертвыми хотя и имеет тенденцию к снижению, но остается достаточно высоким (1994 год - 211,8; 1995 г. - 200,4).

Программой "Планирование семьи" планировалось снижение числа абортов к 2000 году, до 50 на 1000 женщин фертильного возраста (1995 г. - 73). Имеет тенденцию к росту уровень материнской смертности от осложнений беременности, родов и послеродового периода также.

Ухудшаются показатели, характеризующие состояние здоровья беременных женщин. Анемия среди беременных наблюдается у 34,4 процента осматриваемых женщин (1994 г. - 29,2 процента, 1985 г. - 5,4 процента), болезни почек у 12,9 процента (1994 г. - 12,3 процента, 1985 г. - 3,5 процента), болезни кровообращения у 7,7 (1994 г. - 7,5 процента, 1985 г. - 4,3 процента).

Показатель рождаемости постоянно уменьшается и в 1995 году составил 9,3 на 1000 человек населения (1994 г. - 9,6; 1985 г. - 16,6).

ФЕДЕРАЛЬНАЯ ЦЕЛЕВАЯ ПРОГРАММА "РАЗВИТИЕ ИНДУСТРИИ ДЕТСКОГО ПИТАНИЯ "

Государственный заказчик - Минсельхозпрод
России

Одной из основных задач, предусмотренной программой, является создание экономических условий, стимулирующих работу имеющихся предприятий и цехов, специализирующихся на выпуске детского питания, с ориентацией на обеспечение ввода в действие предприятий с высокой строительной готовностью, разработка и изготовление отечественного технологического оборудования; совершенствование рецептур и технологии изготовления продуктов детского питания; использование сети молочных кухонь для организации на них промышленного производства жидких и растворимых молочных продуктов для здоровых и больных детей раннего возраста.

Между тем, данные свидетельствуют о резком уменьшении обеспеченности продуктами детского питания детей раннего возраста. Так, в 1996 году она составила по жидким и пастообразным молочным продуктам 6,5 процента к уровню 1992 года, сухим адаптированным молочным смесям соответственно 17,0 процента, сухим продуктам на злаковой основе - 3,0 процента, мясным консервам - 6,7 процента, плодоовощным консервам - 4,7 процента.

Резко возросла доля импорта, которая за первое полугодие 1996 г. составила 40 процентов от реализованного объема продуктов питания. При этом следует отметить, что стоимость импортных продуктов детского питания в 1,5 - 2,1 раза выше, чем отечественных того же наименования.

Крайне низкая обеспеченность продуктами детского питания детей раннего возраста явилась одной из причин увеличения детской смертности в стране. Так, младенческая смертность в 1995 году составила 18,1 на 1000 родившихся детей, вместо 17,8 в 1991 году, а смертность детей от 0 до 4 лет в 1995 году - 22,7 на 1000 родившихся детей при 21,9 в 1991 году.

Анализ показал, что выполнение программы "Развитие индустрии детского питания" за 1994-1996 годы оказалось сорвано. Одной из причин этого является, наряду с крайне недостаточным ее финансированием, явно необоснованное распределение выделенных средств по направлениям реализации программы.

Первоначальные затраты на ее реализацию были определены в объеме 1285,6 млн. рублей и 281,2 млн. долларов США (в ценах 1991 года), а в текущих ценах - 5816,8 млрд. рублей и по направлениям Программы планировалось использовать:

1. Строительство и реконструкция предприятий (включая производящих тару и тароупаковочные материалы) 521,8 млрд. рублей / 8,9 %

2. Научное обеспечение, создание и модернизация отечественного оборудования 480,8 млрд. рублей / 8,3 %

3. Приобретение импортного оборудования 4564,4 млрд. рублей / 78,8 %

4. Приобретение по импорту тары и тароупаковочных материалов и компонентов к детским продуктам 249,8 млрд. рублей / 4,3 %

Такое распределение средств по направлениям Программы, когда на строительство предприятий с отечественным оборудованием планировалось всего 17,3 процента бюджетных средств, а 82,7 процента предусматривалось выделить для импорта оборудования и тары, уже заранее предопределило невыполнение Программы и большие объемы незавершенного строительства, что поставило отечественную индустрию детского питания в зависимость от поставок импортных запасных частей, оборудования и компонентов для детского питания.

Проверка показала, что выделенные Минэкономикой России лимиты бюджетных средств на реализацию Программы не соответствуют объемам финансирования, определенным законами о федеральном бюджете, и значительно ниже намеченных Программой.

В 1991-1995 годах выделено лимитов на финансирование Программы по капитальным вложениям в целом 22 процента к потребности. Профинансировано за этот период 187,6 млрд. рублей, или 49,7 процента к лимитам и 14,6 процента к потребности.

При этом, в 1994 году выделено лимитов к потребности 44,0 процента, профинансировано 96,0 процента к лимиту и 6,3 процента к потребности, в 1995 году - 54,0 процента к лимиту и 29,8 процента к потребности.

На НИОКР за 1991-1995 годы было выделено 27,3 млрд. рублей, т.е. в объемах, установленных лимитами на эти годы. К потребности в средствах на НИОКР выделялись по годам: в 1992 году - 7,0 процента, 1993 году - 19,0 процентов 1994 году - 38,0 процентов, 1995 году - 18,7 процента, 1996 году (на 1.10.96) - 39,0 процента.

Федеральным законом "О федеральном бюджете на 1996 год" предусмотрено выделение средств на финансирование капитальных вложений в сумме 228,6 млрд. рублей, на НИОКР - 15,97 млрд. рублей, что составляет 37 процентов от объема финансирования на эти цели, предусмотренного Указом Президента Российской Федерации от 18 августа 1994 г. N 1696 "О президентской программе "Дети России".

За 1996 год капитальные вложения профинансированы в сумме 45,5 млрд. рублей, или 30,0 процента к лимиту, на НИОКР выделено 9,8 млрд. рублей, или 61,0 процента к лимиту.

Проверка показала, что финансирование Программы проводилось несвоевременно и неритмично. Ежегодно оно открывалось с опозданием, как правило, во втором полугодии, что значительно сдерживало проведение работ по строительству и реконструкции объектов детского питания.

Неудовлетворительное положение дел с финансированием Программы за 1991-1995 годы привело к резкому сокращению строек с 86 до 42, в "замороженные" стройки было вложено 37,0 процента всех выделенных средств. На завершение строительства этих объектов требуется (с учетом валюты, необходимой для закупки оборудования) в ценах 1991 года 1136,0 млн. рублей, а ценах 1997 г. - 5404,0 млрд. рублей.

Значительная часть бюджетных средств была израсходована на финансирование объектов, не входящих в состав Программы. Так, в 1994 году из 58 профинансированных объектов 20 не предусматривались Программой. На их финансирование было израсходовано 13,4 млрд. рублей, или 14,4 процента. В 1995 году соответственно из 31 - 13, на финансирование которых израсходовано 46,4 млрд. рублей, или 34,0 процента от средств, выделенных на реализацию Программы в 1995 году.

Проверкой установлено, что за 1994-1996 годы финансировались за счет бюджетных средств, выделяемых на капитальные вложения, 20 приватизированных предприятий из 32, определенных перечнем строек.

Предприятиям негосударственной формы собственности было выделено 137,7 млрд. рублей бюджетных средств в том числе: в 1994 году - 40,8 млрд. рублей, в 1995 году - 81,2 млрд. рублей, в 1996 году (на 1.10.96

г.) - 15,7 млрд. рублей. При этом доля государства в уставном капитале этих предприятий не увеличена.

Минсельхозпрод России в 1994 и 1995 годах выделил средства коммерческим структурам в сумме 56,89 млрд. рублей на закупку по импорту тары, тароупаковочных материалов и компонентов для производства детского питания. Средства выделялись в соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации от 23 февраля 1994 г. N 126 и от 10 марта 1995 г. N 240 "Об экономических условиях функционирования агропромышленного комплекса Российской Федерации в 1994 и 1995 годах".

АОЗТ "Компания Нутритек" средства выделялись в 1994 году, а определена она как организация, выполняющая функции в поставках предприятиям импортной тары, тароупаковочных материалов и компонентов детского питания только в 1995 году. АО "Инвестпрод" средства выделялись Минсельхозпродом России без заключения с ним генерального соглашения.

Ревизии и проверки по использованию бюджетных средств, выделенных на реализацию целевой программы "Развитие индустрии детского питания", Минсельхозпродом России не проводились.

Неудовлетворительно складывается положение на стройках, комплектация которых должна осуществляться новой отечественной техникой.

На создание и освоение новых видов оборудования для производства продуктов детского питания Программой предусмотрено направить 268,1 млн. рублей (в ценах 1991 года), фактически выделено 62,5 млн. рублей, или 23,3 процента.

Проверками установлено, что коммерческие структуры, которым были выделены бюджетные средства для закупки тары, тароупаковочных материалов и компонентов для детского питания, не отчитывались перед Минсельхозпродом России и использовали эти средства не по целевому назначению. Так, АОЗТ "Компания Нутритек" завысила цены при реализации тары и тароупаковочных материалов на 286,7 млн. рублей.

По вине Минсельхозпрода России и Ставропольского филиала Агропромбанка допущена задержка и дробление перечисления средств в сумме 8,7 млрд. рублей в пределах до 45 дней предприятию по производству сухого детского питания в г. Георгиевске Ставропольского края. В результате потери федерального бюджета составили 296,1 млн. рублей.

Установлено нецелевое использование дирекцией строящегося в г. Самаре комплекса детского питания и заморозки средств федерального бюджета в сумме 119,5 млн. рублей, которые возвращены в бюджет.

В результате нецелевого использования бюджетных средств при строительстве завода детского питания в г. Йошкар-Оле Управлением федерального казначейства Минфина России по Республике Марий Эл направлено представление в Госналогин-

спекцию на восстановление в бесспорном порядке средств в размере 1306,4 млн. рублей и взыскание начисленных по ним штрафных санкции в сумме 701,4 млн. рублей.

При строительстве цеха по производству продуктов детского питания на плодоовощной основе СП "Кубань" в г. Новоалександровке Ставропольского края с бюджетного счета перечислены средства на затраты по основной деятельности в сумме 34,0 млн. рублей.

Нецелевое использование средств федерального бюджета в сумме 189,3 млн. рублей установлены при строительстве комплекса по производству продуктов детского питания из мяса и птицы АОЗТ "Братцевское" Солнечногорского района Московской области.

При проверке использования бюджетных средств, выделенных Московскому пищекомбинату, установлено, что в соответствии с распоряжением Правительства г. Москвы от 23 октября 1993 г. N 1070 бюджетные средства в сумме 300,0 млн. рублей использовались не по целевому назначению.

Всего за проверяемый период нарушения в использовании средств федерального бюджета определены в сумме 280,3 млрд. рублей, в том числе в 1996 году - 38,2 млрд. рублей; нецелевое использование средств федерального бюджета составило соответственно 6,31 млрд. рублей и 0,4 млрд. рублей.

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ЦЕЛЕВЫЕ ПРОГРАММЫ "ДЕТИ - СИРОТЫ" И "ОДАРЕННЫЕ ДЕТИ"

Государственный заказчик - Минобразования
России

Программа "Дети-сироты" предусматривает комплексно осуществить систему мер, направленных на формирование и реализацию государственной политики по отношению к детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, на обеспечение их социальной защищенности, профессиональной подготовки, трудоустройства и адаптации в обществе.

Данные свидетельствуют, что численность детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, растет. Общая численность учтенных детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в возрасте до 18 лет в России увеличилась с 446,9 тысяч в 1993 году до 487,4 тысяч в 1995 году. В 1995 году из указанного числа таких детей воспитывалось в детских домах 50,5 тыс. человек, в школах-интернатах для детей сирот - 25,8 тыс. человек, в школах-интернатах для детей с недостатками умственного или физического развития - 33,8 тыс. человек.

Расходы на реализацию мероприятий программы "Дети-сироты" на 1996 год согласно Федеральному закону "О федеральном бюджете на 1996 год" были установлены в сумме 85,85 млрд. рублей, в том числе капитальные вложения - 85,10 млрд. рублей, про-

чие текущие расходы - 0,75 млрд. рублей. Фактически на реализацию данной программы в 1996 году из федерального бюджета было выделено 35,18 млрд. рублей, из них 0,75 млрд. рублей - прочие текущие расходы и 34,43 млрд. рублей - капитальные вложения. В расчете на одного ребенка, исходя из предусмотренного в бюджете на 1996 год объема ассигнований, сумма затрат составляет 176,1 тыс. рублей, а исходя из фактически выделенных средств - 72,2 тыс. рублей.

Следует отметить, что из общих выделенных на Программу средств только "Прочие текущие расходы", которые в бюджете на 1996 год отнесены к защищенным статьям расходов, выделялись непосредственно государственному заказчику программы - Минобразованию России. Финансирование же предусмотренных в Программе капитальных вложений осуществлялось Минфином России как и по программе "Дети-инвалиды" в нарушение установленного порядка напрямую.

Таким образом, государственный заказчик - Минобразование России - реально распоряжался из 85,85 млрд. рублей лишь 0,75 млрд. рублей по статье "Текущие расходы".

Финансирование программы "Дети-сироты" в 1996 году осуществлялось Минфином России нерегулярно. Так, в июне, августе, ноябре и декабре средства федерального бюджета на финансирование указанной Программы Минфином России не выделялись.

Минобразование России в свою очередь также нерегулярно направляло исполнителям полученные на реализацию мероприятий программы "Дети-сироты" средства. Задержки перечисления исполнителям средств составляли до двух месяцев, что создавало трудности в обеспечении своевременного осуществления программных мероприятий.

Проверка показала, что в распределении и использовании бюджетных средств, выделяемых на реализацию федеральных целевых программ, имеются существенные недостатки.

Финансирование разделов и мероприятий федеральных целевых программ производилось с отклонениями от утвержденных в Программах разделов, мероприятий и объемов расходов на них. Так, по программе "Дети-сироты" в 1996 году предусматривалось финансирование 5 разделов на сумму 749,0 млн. рублей. Фактически финансирование осуществлялось по 6 разделам. При этом раздел "Нормативно-правовое обеспечение охраны прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей" профинансирован на 171,2 процента. Тогда как такой важный раздел как "Материально-техническое обеспечение учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей" - профинансирован лишь на 89,2 процента. Общая сумма нецелевого и неэффективного использования средств федерального бюджета по программе "Дети-сироты" в 1996 году составила 185,5 млн. рублей или 24,8

процента от суммы ассигнований на прочие текущие расходы.

Аналогичное положение с финансированием разделов и мероприятий имело место по программе "Дети-инвалиды" (государственный заказчик - Минтруд России), по трем разделам которой ("Оснащение техническими средствами реабилитации учреждений реабилитации для детей с умственными и физическими ограничениями, детских домов-интернатов", "Проведение НИОКР по созданию технических изделий для детей с отклонениями в развитии, научно-методическое и информационное обеспечение решения проблем детской инвалидности", "Организация подготовки и повышения квалификации кадров, работающих с детьми-инвалидами") сумма перерасхода средств федерального бюджета составила 1338,0 млн. рублей. Вместе с тем финансирование двух мероприятий Программы не произведено.

В общей сложности по программе "Дети-инвалиды" сумма нецелевого и неэффективного использования средств составила 1432,6 млн. рублей, или 22,6 процента от суммы средств (6328,0 млн. рублей), полученных и распределенных Минобразованием России на мероприятия программы в 1996 году.

Минобразованием России как исполнителем программы "Дети-сироты" в 1996 году заключено 22 договора на сумму 615,2 млн. рублей.

Проверка договоров с исполнителями мероприятий Программы показала, что не соблюдается установленный порядок заключения договоров, многие из финансовых документов оформляются небрежно, отсутствуют калькуляция расходов, количество, цена единицы оборудования, численность привлекаемых работников, средняя ставка по оплате труда и т.д. Имеют место нецелевое использование выделенных по договорам средств, несоблюдение сроков и условий выполнения договоров.

Сложилась практика, когда по заключенным договорам производилась, как правило, полная предоплата выполняемых исполнителями работ, перечисленные им средства списывались на фактические расходы Минобразования России без документов, подтверждающих эти расходы, и необоснованно отражались в отчетности, представляемой в Минфин России.

По программе "Одаренные дети" по договору N 7 от 23 августа 1996 г. с гимназией при Государственном Русском музее (г. Санкт-Петербург) на ее оснащение было выделено 100 млн. рублей. В счет выделенной суммы были приобретены телевизор, микроблок, электромузыкальный инструмент с блоком питания, радиомикрофон и электротовары на сумму 15,659 млн. рублей, которые не были отражены ни в первоначальной, ни в уточненной (по истечении срока действия договора) смете расходов.

По программе "Дети-сироты" на фактические расходы Минобразования России незаконно списано

43,51 млн. рублей без представления документов о приобретении оборудования и его оприходовании.

По программе "Дети-инвалиды" было перечислено Департаменту образования Ярославской области 13,0 млн. рублей на проведение совещания, финансирование которого не было предусмотрено Программой.

Минобразование России и Российская академия образования, имеющие возможности осуществлять собственными силами многие разработки программных мероприятий, фактически проводят их через коммерческие и некоммерческие структуры. В частности, коммерческая организация ЗАО "Научно-внедренческая фирма ЕП-Центр" с уставным капиталом 150,0 тыс. рублей, не имеющая материально-технической базы, является посредником в выполнении обязательств по договорам, привлекая к этой работе специалистов со стороны на основании трудовых соглашений. В 1996 году Минобразованием России данной организации перечислено 124,5 млн. рублей из средств по программам "Дети-сироты" и "Дети-инвалиды".

Минобразование России, выступая как заказчик, не определяет перечень, типы оборудования и техники, требования к его набору и ориентировочной максимальной цене каждого из типов оборудования и техники и руководствуется при выделении средств заявками исполнителей, представляемых без достаточных технико-экономических обоснований. Такая практика выделения средств федерального бюджета ведет к их нерациональному и нецелевому использованию. Так, по программе "Одаренные дети" на оснащение образовательных учреждений в 1996 году выделено в общей сложности 1230,27 млн. рублей. При централизованной оптовой закупке оборудования с торговой скидкой не менее 10 процентов общая экономия средств на эти цели может составить порядка 150 млн. рублей.

Министерство не владеет точной информацией о наименовании и количестве приобретенного оборудования и техники и не отражает эти данные в отчетах о реализации мероприятий Программы, ограничиваясь лишь общим обозначением направлений расходов на эти цели и суммой выделенных организациям и учреждениям финансовых средств.

В ряде случаев не представляются финансовые отчеты об использовании денежных средств. Так, по программе "Дети-инвалиды" в 1996 году не отчитались за полученные от Минобразования России бюджетные средства 11 организаций на общую сумму 1558,0 млн. рублей, в том числе Институт коррекционной педагогики на сумму 333,0 млн. рублей.

Минобразование России, как государственный заказчик федеральной целевой программы "Дети-сироты", самоустранилось от контроля за расходованием средств, выделяемых на строительство образовательных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и информа-

цию по данному вопросу в Госкомстат России не представляло. Между тем положение дел со строительством объектов по этой Программе крайне неудовлетворительное. Из предусмотренных к вводу в действие на 1996 год 29 объектов на 4055 мест не введено ни одного объекта.

ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ПРОВЕРКИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРЕЗИДЕНТСКОЙ ПРОГРАММЫ "ДЕТИ РОССИИ"

Проведенными Счетной палатой Российской Федерации проверками в 1995 году и в 1997 году установлено, что при реализации президентской программы "Дети России" имеют место серьезные недостатки.

Государственные заказчики Программы не организовали необходимую работу по устранению выявленных предыдущей проверкой Счетной палаты Российской Федерации недостатков, а также выполнению изданных в связи с этим собственных приказов.

Так, Минтруд России, являвшийся в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации координатором работы министерств и ведомств по реализации Программы не обеспечил выполнение приказа от 1 июля 1996 г. N 188 "О мерах по устранению недостатков, выявленных Счетной палатой Российской Федерации в ходе проверки реализации федеральной целевой программы "Дети-инвалиды". Аналогичное положение имеет место и по другим министерствам-соисполнителям программы. В результате этого многие мероприятия, предусмотренные Программой оказались сорванными. В 1996 году не введен в действие ни один объект по таким социально важным целевым программам как "Дети-инвалиды" и "Дети-сироты", тогда как было предусмотрено ввести в действие 44 объекта.

Крайне неудовлетворительно осуществляется финансирование Программы. В нарушение федеральных законов о федеральном бюджете на соответствующий год и Указа Президента Российской Федерации от 18 августа 1994 г. N 1696 бюджетные средства систематически выделяются не полностью и несвоевременно. За 1993-1996 годы недофинансирование составило в ценах соответствующих лет 510,5 млрд. рублей, или 34,4 процента, в том числе за 1996 год - 331,9 млрд. рублей, или 48,5 процента.

Минфин России в нарушение действующего порядка перечислял средства на финансирование инвестиций напрямую администрациям субъектов Федерации, минуя министерства - государственные заказчики, что не позволяло министерствам осуществлять контроль за целевым и эффективным использованием выделенных им средств. Не осуществлял-

ся в должной мере этот контроль и Минфином России.

Сложившаяся практика финансирования строительства объектов с привлечением кредитов коммерческих банков приводит к увеличению затрат на капитальное строительство в связи с оплатой банковской кредитной ставки за счет федерального бюджета. Выборочные проверки только по ряду объектов показали, что нецелевое использование средств федерального бюджета в связи с выплатой коммерческим банкам процентов за кредит и другим причинам составило 9102,5 млн. рублей.

Особенно недопустимо, когда при неудовлетворительном финансировании федеральных целевых программ, выделенные средства в больших объемах используются министерствами-заказчиками не по целевому назначению и незаконно.

Общая сумма незаконного и нецелевого расходования средств, выявленная настоящей проверкой, составила 88316,6 млн. рублей, или 25,1 процента от ассигнований, выделенных в 1996 году на финансирование президентской программы "Дети России".

В министерствах - государственных заказчиках крайне слабо организован контроль за выделенными ассигнованиями из бюджета, снижена ответственность должностных лиц за надлежащую постановку работы по заключению и исполнению договоров.

Установлены факты, когда на фактические расходы незаконно списываются средства сразу после их перечисления исполнителям без документального подтверждения и тем самым искажается отчетность, представляемая в Минфин России и Минэкономики России.

Минтруд России и Минобразование России встали на незаконный путь дополнительных выплат из средств Программ штатным сотрудникам министерств, включая и руководящих работников, за участие в работах, входящих в их должностные обязанности. Общая сумма выплат составила 56,9 млн. рублей, в том числе по Минтряду России - 53,9 млн. рублей.

Координатором работы министерств и ведомств по выполнению Программы является Минтруд России. Однако Министерство не оказывает активного влияния на организацию выполнения мероприятий и не осуществляет должный контроль за целевым и эффективным расходованием средств федерального бюджета на реализацию Программы.

По мнению направления по контролю расходов федерального бюджета на социальную сферу и науку необходимо :

1. Правительству Российской Федерации:

-обеспечить выполнение Указа Президента Российской Федерации от 18 августа 1994 г. N 1696 "О Президентской программе "Дети России", а также восстановить ассигнования на реализа-

цию президентской программы "Дети России" до размеров, предусмотренных федеральными законами о федеральном бюджете на соответствующий год;

- решить вопрос о совершенствовании механизма управления президентской программы "Дети России" и потребовать от Минтруда России как координатора Программы выполнения постановления Правительства Российской Федерации от 9 сентября 1993 г. N 909 по обеспечению контроля за деятельностью министерств и ведомств - государственных заказчиков Программы.

2. Минфину России и Минэкономики России строго соблюдать установленный порядок финансирования инвестиционной части президентской программы "Дети России", принять меры по обеспечению выполнения федеральных законов о федеральном бюджете на соответствующий год и постановления Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. N 594 по этому вопросу, установить строгий контроль за целевым расходованием средств и представлением достоверной отчетности об использовании выделенных ассигнований.

3. Министерством и ведомствам - государственным заказчикам Программы обеспечить целевое и эффективное расходование средств, выделенных из федерального бюджета, соблюдать установленный порядок заключения договоров и осуществлять контроль за выполнением договорных условий и обязательств, а также обеспечить гарантии заказчика о сохранности средств, выделяемых на реализацию программ. Прекратить незаконное списание средств, не подтвержденных документами, и обеспечить достоверность учета и отчетности.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

4. Минфину России взыскать в бюджет с Минтруда России, Минобразования России, Минздрава России, Минсельхозпрода России в соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации от 27 августа 1993 г. № 864 и от 19 августа 1994 г. № 984 средства, использованные без документального подтверждения в сумме 88316,6 млн рублей.

5. Центру Президентских программ Администрации Президента Российской Федерации и Комиссии по вопросам женщин, семьи и демографии при Президенте Российской Федерации при подготовке предложений по федеральным целевым программам предусматривать первоочередное направления средств на приоритетные направления Программы, а также активизировать свою роль в контроле за реализацией президентской программы "Дети России".

6. Генеральной прокуратуре Российской Федерации провести расследование по возможным фактам злоупотреблений и нарушений государственной финансовой дисциплины, привлечь к ответственности виновных лиц и принять меры к возмещению причиненного государству материального ущерба.

7. Взыскать с должностных лиц Минтруда России и Минобразования России незаконно полученные денежные средства в сумме 56,9 млн. рублей подтвержденных документами, и обеспечить достоверность учета и отчетности.

П. В. Черноморд