

*Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 19 декабря 2008 года № 58К (635) «О результатах контрольного мероприятия «Аудит эффективности управления и реализации федеральной целевой программы «Юг России»:*

*Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.*

*Направить информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации В. В. Путину с приложением отчета о результатах контрольного мероприятия.*

*Направить представление Счетной палаты Президенту Карачаево-Черкесской Республики.*

*Направить информационное письмо в Министерство регионального развития Российской Федерации с приложением отчета о результатах контрольного мероприятия.*

*Направить информационное письмо губернатору Астраханской области.*

*Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, полномочному представителю Президента Российской Федерации в Южном федеральном округе, в Министерство экономического развития Российской Федерации.*

## **ОТЧЕТ**

### **о результатах контрольного мероприятия «Аудит эффективности управления и реализации федеральной целевой программы «Юг России»**

**Основание для проведения аудита эффективности:** пункты 3.11.1, 3.11.1.1 - 3.11.1.24 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2008 год.

#### **Предмет аудита эффективности**

Нормативные правовые и иные документы, регламентирующие управление реализацией федеральной целевой программы «Юг России» (далее - Программа), санкционирование и использование средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации (далее - субъекты юга России), местных бюджетов и средств из внебюджетных источников субъектов юга России на финансирование мероприятий Программы.

#### **Объекты аудита эффективности**

Минрегион России; Минэкономразвития России; Минсельхоз России, Госкомрыболовство России, Росстрой, Росздрав, Рособразование, Роскультура, Росэнерго, Ростуризм, Роспотребнадзор, Росспорт (по запросам); Правительство Карачаево-Черкесской Республики, правительство Астраханской области; Кабинет Министров Республики Адыгея, Правительство Республики Дагестан, Правительство Республики Ингушетия, Правительство Кабардино-Балкарской Республики, Правительство Республики Калмыкия, Правительство Республики Северная Осетия - Алания, правительство Ставропольского края, правительство администрации Краснодарского края, правительство Волгоградской области, правительство Ростовской области (по запросам).

**Проверяемый период:** 2002-2007 годы; финансовый аудит - 2005-2007 годы.

**Срок проведения аудита эффективности:** с февраля по декабрь 2008 года.

#### **Введение**

Первоначальная редакция Программы на 2002-2006 годы утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 8 августа 2001 года № 581 «О федеральной целевой программе «Юг России».

Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2003 года № 310 «О внесении изменений и дополнений в федеральную целевую программу «Юг России»

объемы финансовых ресурсов откорректированы на 2003-2006 годы с учетом результатов реализации в 2002 году, и данная программа изложена в новой редакции.

Продление срока реализации Программы на 2007 год утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 21 августа 2006 года № 511 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 8 августа 2001 года № 581».

Целью Программы являлось создание социально-экономических условий для устойчивого развития юга России, снижения социальной напряженности, сокращения безработицы и роста доходов населения на основе использования его уникального географического положения и природно-климатических особенностей региона.

Решение основных задач Программы было направлено на развитие сырьевой базы нефтегазодобычи и расширение магистральных трубопроводных сетей, сохранение и воспроизводство морских биоресурсов Азово-Черноморского и Каспийского бассейнов, развитие действующих и создание условий для строительства новых туристско-рекреационных и санаторно-курортных комплексов, создание условий для развития малого и среднего предпринимательства, а также на восстановление защитных сооружений и обеспечение нормального функционирования водохозяйственных систем.

В результате реализации Программы ожидалось сокращение отставания юга России (по основным макроэкономическим показателям) от среднероссийского уровня, повышение финансового самообеспечения региона и уровня жизни населения, снижение социальной напряженности в регионе. Реализация Программы осуществлялась в 12 субъектах Российской Федерации, входящих в Южный федеральный округ, исключая Чеченскую Республику.

Аудит эффективности управления и реализации Программы проводился на основе Временных методических рекомендаций по планированию и проведению аудита эффективности расходования государственных средств и использования федеральной собственности, утвержденных Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 13 апреля 2007 года № 16К (534)).

В феврале 2008 года проведено предварительное изучение объектов проверки в Минэкономразвития России - государственном заказчике Программы в 2002-2004 годах, и в Минрегионе России - государственном заказчике-координаторе Программы в 2005-2007 годах.

На основе подготовленного предварительного отчета аудитором Счетной палаты Российской Федерации С. Н. Рябухиным 14 марта 2008 года утверждена программа проведения контрольного мероприятия «Аудит эффективности управления и реализации федеральной целевой программы «Юг России».

### **1. Цели аудита эффективности и установленные для них показатели и критерии оценки эффективности использования государственных средств и средств из внебюджетных источников**

Оценка эффективности управления и реализации Программы осуществлялась на основе показателей и критериев, согласованных с Минрегионом России и утвержденной программой контрольного мероприятия, исходя из поставленных целей аудита.

#### **Цель 1. Установить законность и соответствие параметров финансового обеспечения Программы**

Достаточность принятых нормативных правовых актов и распорядительных документов, регламентирующих условия администрирования, их соответствие федеральному и региональному законодательству	Да/нет
Объемы финансовых средств, предусмотренных Программой (тыс. руб.) Объем финансовых средств, предусмотренных федеральным, региональными и муниципальными бюджетами (тыс. руб.)	Соответствие средств, предусмотренных законами, программным назначениям Отклонения: - федеральный бюджет - до 10 %, - региональные и местные бюджеты - до 15 %

## **Цель 2. Оценка эффективности и целевого использования финансовых ресурсов, выделенных на реализацию программных мероприятий**

Фактическое финансирование программных мероприятий из федерального бюджета (тыс. руб.)	Соответствие фактического финансирования бюджетным и программным назначениям Отклонение: - от бюджетных назначений - до 5 %, - от программных назначений - до 10 %
Фактическое финансирование программных мероприятий из региональных и местных бюджетов (тыс. руб.)	Соответствие фактического финансирования бюджетным и программным назначениям Отклонение: - от бюджетных назначений - до 10 %, - от программных назначений - до 15 %
Фактическое поступление средств на программные мероприятия из внебюджетных источников (тыс. руб.)	Соответствие фактического поступления программным назначениям Отклонение: до 15 %
Объемы средств, проверенных в ходе финансового аудита (тыс. руб.) Количество выявленных нарушений в ходе финансового аудита (ед.) Объем финансовых и иных нарушений, установленных в ходе финансового аудита (тыс. руб.)	Соотношение объема финансовых нарушений и объема проверенных средств Отклонение: до 5 %

## **Цель 3. Установить результаты исполнения Программы**

Количество объектов/объем средств, предусмотренных Программой Количество объектов, начатых строительством/объем средств, использованных на их реализацию	Соотношение данных показателей и показателей, предусмотренных Программой Отклонение: до 15 %
Количество объектов, завершенных строительством/объем средств, использованных на их реализацию, из них:	Соотношение данных показателей и общего количества объектов (объема средств), начатых строительством Отклонение: до 15 %
- введенных в эксплуатацию в установленные сроки/объем средств, использованных на их реализацию	Соотношение данных показателей и общего количества завершенных объектов (объема средств) Отклонение: до 15 %
- введенных в эксплуатацию с нарушением установленных сроков/объем средств, использованных на их реализацию	Соотношение данных показателей и общего количества завершенных объектов (общего объема средств) Отклонение: свыше 85 %
Количество объектов незавершенного строительства/объем средств, использованных на их реализацию по состоянию на 01.01.2008 г.	Соотношение данных показателей и общего количества объектов (объема средств), начатых строительством Отклонение: свыше 85 %

## **Цель 4. Установить уровень достаточности исполнения функций финансового контроля за ходом реализации программных мероприятий**

Количество контрольных мероприятий, проведенных государственным заказчиком-координатором, государственными заказчиками или по их поручению ответственными исполнителями за ходом реализации программных мероприятий (ед.) Сумма выявленных финансовых и иных нарушений (тыс. руб.) Сумма возврата средств по выявленным нарушениям (тыс. руб.)	Соотношение суммы возврата средств и суммы выявленных нарушений (%) Отклонение: 30 %
Количество контрольных мероприятий, проведенных федеральными и региональными контрольными органами (ед.) Сумма выявленных финансовых и иных нарушений (тыс. руб.) Сумма возвращенных финансовых средств (тыс. руб.)	Соотношение суммы возврата средств и суммы выявленных нарушений (%) Отклонение: 30 %

## **Цель 5. Установить уровень изменения основных показателей, характеризующих социальную и экономическую эффективность реализации Программы**

Региональный внутренний продукт (РВП) субъекта юга России	Темпы прироста по отношению к среднероссийскому показателю не менее 1 % в год
Доля инвестиционной составляющей в бюджете субъекта юга России	Ежегодный прирост к среднероссийскому показателю не менее 1 %
Объем собираемости на территории налоговых и неналоговых доходов	Темпы прироста по отношению к среднероссийскому показателю не менее 1 % в год
Доходы консолидированного бюджета субъекта юга России на душу населения	Темпы прироста по отношению к среднероссийскому показателю не менее 1 % в год
Уровень безработицы	Темпы снижения по отношению к среднероссийскому показателю не менее 1 % в год
Показатели социально-экономической эффективности реализации программных мероприятий, установленных разделом 7 Программы	Отклонение: до 5 %
Показатели-индикаторы, установленные на 2007 год	Отклонение: до 5 %

Утвержденные критерии аудита эффективности позволяют определить степень достижения целей, уровень финансового обеспечения, исполнения или неисполнения показателей, законность установления параметров, оценку эффективности и целевого использования финансовых ресурсов, уровень изменения показателей, характеризующих социальную и экономическую эффективность реализации Программы.

### **2. Заключение по результатам аудита эффективности**

#### **2.1. Установление законности и соответствия параметров финансового обеспечения Программы**

В ходе проведения аудита эффективности осуществлен анализ принятых федеральных и региональных нормативных правовых актов, определяющих объемы бюджетных назначений, и их соответствия параметрам финансового обеспечения.

Реализация Программы осуществлялась Правительством Российской Федерации с 2002 по 2007 год с неоднократным внесением в нее изменений.

В соответствии с первоначальной редакцией государственным заказчиком-координатором Программы являлось Минэкономразвития России, а функции государственного заказчика были возложены на Минфедерации России. Однако по истечении 2 месяцев после ее утверждения Указом Президента Российской Федерации от 16 октября 2001 года № 1230 (пункт 1) были внесены изменения в структуру федеральных органов исполнительной власти, упраздняющие Минфедерации России. В этой связи постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2002 года № 104 функции государственного заказчика Программы были переданы Минэкономразвития России, а функции государственного заказчика-координатора исключены.

В первоначальной редакции реализации Программы осуществлялась только в течение 2002 года. При этом объем фактического исполнения ее параметров составил 16190094,3 тыс. рублей из 44420675,8 тыс. рублей, или 36,5 %. Значительное невыполнение программных мероприятий явилось следствием переоценки возможностей их финансирования за счет средств бюджетов субъектов юга России и собственных средств предприятий-участников из-за низкой инвестиционной привлекательности ряда регионов. В этой связи потребовалась значительная корректировка параметров первоначальной редакции Программы.

Новая редакция была утверждена с сокращением почти в 2 раза (с 688 до 349) общего числа программных мероприятий.

Вместе с тем основные показатели для оценки социально-экономического развития юга России, предусмотренные первоначальной редакцией, остались неизменными, что не отвечает требованиям программно-целевых методов бюджетного планирования.

Особенностью первоначальной и новой редакции Программы является то, что в них предусмотрено финансовое обеспечение объектов и мероприятий из федерального бюджета как непосредственно по данной Программе, так и по другим федеральным целевым программам, что свидетельствует о формально завышенных объемах финансового обеспечения.

Перечень объектов по другим федеральным целевым программам и источникам их финансирования был определен только первоначальной редакцией Программы.

Новой редакцией предусмотрено финансирование за счет средств федерального бюджета на общую сумму 16097600,0 тыс. рублей, в том числе непосредственно по данной Программе - 9459600,0 тыс. рублей, или 58,8 %, и по другим федеральным целевым программам - 6638000,0 тыс. рублей, или 41,2 процента.

Следует отметить, что целый ряд несвоевременных решений оказал негативное влияние на качество управления Программой. Так, Правительством Российской Федерации изменения в нее были внесены несвоевременно - в конце мая 2003 года - по истечении половины срока финансового года. Фактическое отсутствие в течение I полугодия 2003 года утвержденных параметров финансового обеспечения создавало предпосылки для исключения Программы из перечня реализуемых в данном году федеральных целевых программ.

Также несвоевременно распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 июля 2005 года № 938-р было осуществлено определение Минрегиона России государственным заказчиком-координатором Программы. Это произошло только через полгода после утверждения федеральным бюджетом на 2005 год новой структуры управления финансовыми ресурсами на реализацию Программы, а изменения в нее были внесены постановлением Правительства Российской Федерации от 3 мая 2006 года № 268 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 8 августа 2001 года № 581», то есть через полтора года после утверждения указанной структуры.

На снижение уровня эффективности администрирования реализации Программы повлияло и создание при Минэкономразвития России в конце 2001 года федерального государственного учреждения «Объединенная дирекция ФЦП», которое фактически дублировало часть функций соответствующего департамента данного Министерства.

Отрицательно сказалась на эффективности управления реализацией Программы и неоднократная смена государственного заказчика и, как следствие, отсутствие у него возможности в полном объеме реализовывать свои координирующие функции и полномочия по администрированию бюджетными ассигнованиями.

Так, с 2002 по 2004 год функции государственного заказчика Программы были возложены на Минэкономразвития России, а управление финансовыми ресурсами, выделяемыми из федерального бюджета, и направление их субъектам юга России осуществлялись Минфином России из Фонда регионального развития в размере от 92 % в 2002 году до 98 % в 2004 году.

С 2005 по 2007 год в связи с изменением структуры федеральных органов государственной власти функции государственного заказчика-координатора Программы были возложены на Минрегион России, а функции главных распорядителей средств федерального бюджета и государственных заказчиков - на федеральные агентства. В результате каждый из государственных заказчиков в 2005-2007 годах выполнял только отраслевую функцию по реализации программных мероприятий, а координация их деятельности Минрегионом России не осуществлялась из-за неурегулированности вопроса передачи ему соответствующих полномочий.

Несвоевременное внесение изменений в Программу привело к фактическому отстранению в 2005-2006 годах Минрегиона России от участия в формировании проекта

перечня строек и объектов для федеральных государственных нужд на соответствующий финансовый год. Подготовку указанного документа в этот период времени осуществляло Минэкономразвития России, несмотря на то, что с 1 января 2005 года функции государственного заказчика Программы были им утрачены.

Минрегион России не имел возможности проводить ежеквартальный мониторинг и реально оценивать реализацию программных мероприятий, поскольку в действующих нормативных правовых актах были определены единые функции для государственного заказчика и государственного заказчика-координатора. Нормативные правовые акты, четко прописывающие полномочия государственного заказчика-координатора Программы, приняты не были.

Таким образом, несвоевременно принимаемые на федеральном и региональных уровнях управленческие решения оказали негативное влияние на привлечение и использование финансовых ресурсов из всех источников для реализации программных мероприятий и существенно снизили эффективность администрирования.

Объемы финансирования в ежегодно утверждаемых федеральном, региональных и местных бюджетах не соответствовали параметрам Программы, изначально создавая предпосылки к ее неисполнению.

Проведенный анализ параметров финансового обеспечения Программы в первоначальной и новой редакции свидетельствует о следующем.

Первоначальной редакцией Программы было предусмотрено проведение 688 программных мероприятий, охватывающих различные отрасли экономики и социальной сферы, с общим объемом финансирования на 2002-2006 годы в размере 138749600,0 тыс. рублей, из которых средства федерального бюджета составляли 25895700,0 млн. рублей, или 18,7 % общего объема, средства бюджетов субъектов юга России - 11845300,0 тыс. рублей, или 8,5 %, средства местных бюджетов - 2659900,0 тыс. рублей, или 1,9 %, и средства из внебюджетных источников финансирования - 98348700,0 тыс. рублей, или 70,9 процента.

По итогам реализации программных мероприятий в 2002 году постановлением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2003 года № 310 «О внесении изменений и дополнений в федеральную целевую программу «Юг России» объемы финансовых ресурсов, предусмотренные первоначальной редакцией, были откорректированы и утверждены на 2003-2006 годы в размере 81734600,0 тыс. рублей, а общее количество программных мероприятий сократилось до 349.

На 2007 год система мероприятий, объемы и источники финансирования по направлениям Программы были утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 21 августа 2006 года № 511 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 8 августа 2001 года № 581» в виде приложений № 2 и № 3, в соответствии с которыми финансированию подлежали не завершенные строительством объекты, а в качестве скорректированных источников финансового обеспечения определялись федеральный и региональные бюджеты. При этом общий объем финансовых ресурсов составлял 6952200,0 тыс. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета - 4956800,0 тыс. рублей и за счет средств бюджетов субъектов юга России - 1995400,0 тыс. рублей.

В новой редакции Программы с учетом всех изменений общий объем средств, предусмотренный на 2003-2007 годы, составил 88686900,0 тыс. рублей, из них средства федерального бюджета - 21054400,0 тыс. рублей, или 23,7 %, средства бюджетов субъектов юга России - 10388300,0 тыс. рублей, или 11,7 %, средства местных бюджетов - 1837800,0 тыс. рублей, или 2,1 %, и средства из внебюджетных источников - 55406400,0 тыс. рублей, или 62,5 % общего объема финансовых ресурсов.

Проведенный в ходе аудита эффективности анализ структуры ресурсного обеспечения программных мероприятий показывает, что внебюджетные источники, в качестве которых предусматривались в основном собственные и заемные средства предприятий, как в первоначальной, так и в новой редакции Программы, являлись основными. На 1 рубль бюджетных ассигнований предусматривалось привлечение почти 2,5 рубля из внебюджетных источников. Хотя их доля и снизилась с 70,9 % до 62,5 % после предусмотренного новой редакцией Программы увеличения долевого участия в ее финансировании средств федерального бюджета до 23,7 % (на 5 %), бюджетов субъектов юга России - до 11,7 % (на 3,2 %) и местных бюджетов - до 2,1 % (на 0,2 %), она по-прежнему оставалась значительной. При отсутствии механизма стимулирования по привлечению средств из внебюджетных источников создавались предпосылки неисполнения программных мероприятий.

Сравнительный анализ предусмотренных первоначальной и новой редакцией Программы объемов финансирования в отраслевом разрезе показывает изменение концептуальной направленности ее реализации. Структура затрат в первоначальной и новой редакции Программы в разрезе отраслей представлена в таблице:

(в процентах)

	Первоначальная редакция	Новая редакция
Освоение залежей углеводородов	2,2	4,2
Воспроизводство и сохранение биоресурсов	1,6	3,6
Туристско-рекреационный комплекс	10,9	15,5
Транспортный комплекс	5,2	19,3
Промышленность и производственная инфраструктура	43,7	17,9
Агропромышленный комплекс	14,0	7,2
Социальная сфера	6,3	13,0
Инженерная инфраструктура ЖКХ	5,0	16,0
Другие расходы	11,1	3,3

Анализ структуры затрат в первоначальной и новой редакции Программы по отраслям свидетельствует об уменьшении доли финансирования агропромышленного комплекса, промышленности и производственной инфраструктуры, соответственно, на 6,8 и 25,8 процента.

В то же время доля финансирования транспортного комплекса увеличилась на 14,1 %, а инженерной инфраструктуры и ЖКХ - на 11,0 процента.

Из таблицы видно, что если в первоначальной редакции Программы основным направлением финансирования являлось развитие производственной инфраструктуры и промышленности, на реализацию которых предусматривалось направить 43,7 % средств, то в новой редакции акценты смещены в сторону развития туристско-рекреационного и транспортного комплексов, социальной сферы, инженерной инфраструктуры и ЖКХ (63,8 процента).

Параметрами Программы в 2002-2007 годах предусматривалось общее финансирование мероприятий в объеме 133107500,0 тыс. рублей. Распределение этих средств в разрезе субъектов юга России представлено в таблице:

(млн. руб.)

Субъект Российской Федерации	Источники финансирования			
	внебюджетные источники	федеральный бюджет	бюджеты субъектов юга России	местные бюджеты
1	2	3	4	5
Республика Адыгея	1087,3	738,5	199,7	13,9
Республика Дагестан	4611,8	4795,7	2351,1	123,6
Республика Ингушетия	2823,4	3047,4	1803,5	35,9
Кабардино-Балкарская Республика	2925,1	1996,6	760,3	157,1
Республика Калмыкия	2275,7	785,0	468,7	41,4
Карачаево-Черкесская Республика	2804,1	1180,5	283,3	3,5
Республика Северная Осетия - Алания	6169,8	1830,2	762,4	106,7
Краснодарский край	27908,5	3733,9	1439,3	1022,5

1	2	3	4	5
Ставропольский край	4999,3	2705,4	1310,0	243,6
Астраханская область	11204,6	1817,6	1214,2	349,6
Волгоградская область	9540,1	3759,0	1710,6	103,6
Ростовская область	12600,8	1804,1	1152,7	306,0
Всего	88950,5	28193,8	13455,9	2507,3

Наименьшее финансовое обеспечение было предусмотрено параметрами Программы по Республике Адыгея и составляло 2039400,0 тыс. рублей (1,6 %), в том числе 738500,0 тыс. рублей (2,7 %) из федерального бюджета, а наибольшее - в сумме 34104100,0 тыс. рублей (25,7 %), в том числе 3733900,0 тыс. рублей (13,3 %) из федерального бюджета, - по Краснодарскому краю.

По 4 субъектам юга России (Краснодарскому краю, Астраханской, Волгоградской и Ростовской областям) предусматривалось финансирование в объеме 79666900,0 тыс. рублей, или 59,9 % общего финансирования, в том числе из федерального бюджета - 11114600,0 тыс. рублей, или 39,5 процента.

Бюджетные ассигнования на реализацию программных мероприятий на 2002-2007 годы определялись соответствующими законами о федеральном и региональных бюджетах на очередной финансовый год.

Объемы финансовых ресурсов на реализацию мероприятий, предусмотренных Программой на 2002-2007 годы, в сопоставлении с параметрами, утвержденными законодательными актами на федеральном, региональном и местном уровнях, по источникам финансирования приведены в таблице:

Годы реализации Программы, источники финансирования	Предусмотрено Программой	Бюджетные ассигнования	В % от предусмотренных Программой
2002 год - всего, в том числе:	44420700,0*	3236400,0	7,3
федеральный бюджет	7139500,0*	2022900,0	28,3
бюджеты субъектов юга России	3067700,0*	982900,0	32,0
местные бюджеты	669500,0*	230600,0	34,4
внебюджетные источники	3354400,0*	-	-
2003-2006 годы - всего, в том числе:	81734600,0	17146400,0	21,0
федеральный бюджет	16097500,0	9123400,0	56,7
бюджеты субъектов юга России	8392800,0	710700,0	84,7
местные бюджеты	1837800,0	916000,0	48,9
внебюджетные источники	55406500,0	-	-
2007 год - всего, в том числе:	6952200,0	6952200,0	100,0
федеральный бюджет	4956800,0	4956800,0	100,0
бюджеты субъектов юга России	1995400,0	1995400,0	100,0
местные бюджеты	-	-	-
внебюджетные источники	-	-	-
Всего за 2002-2007 годы, в том числе:	133107500,0	27335000,0	20,5
федеральный бюджет	28193800,0	16103100,0	57,1
бюджеты субъектов юга России	13455900,0	10085300,0	75,0
местные бюджеты	2507300,0	1146600,0	45,7
внебюджетные источники	88950500,0	-	-

\* Расчетная сумма финансовых ресурсов на 2002 год определена исходя из объема финансовых ресурсов, предусмотренных первоначальной редакцией Программы на 2002 год в сумме 38996900,0 тыс. рублей (в ценах 2001 года), пересчитанных в цены 2002 года с применением индексов-дефляторов: 1,139 - для государственных капитальных вложений и 1,158 - для НИОКР и прочих нужд, доведенных Минэкономразвития России.

В ходе аудита проведен анализ структуры финансовых ресурсов, предусмотренных на реализацию Программы, и бюджетных ассигнований из федерального бюджета и региональных бюджетов субъектов юга России. Структура финансовых ресурсов,



предусмотренных на реализацию Программы, из федерального бюджета в динамике за 2002-2007 годы представлена в таблице:

(млн. руб.)

	Предусмотрено Программой	Предусмотренные бюджетные ассигнования
2002 г.	7139,5	2022,9
2003 г.	2715,2	2108,5
2004 г.	4780,0	2087,8
2005 г.	4245,7	2580,0
2006 г.	4356,6	2347,1
2007 г.	4956,8	4956,8
Всего	28193,8	16103,1

Назначения из федерального бюджета за весь период реализации с 2002 по 2007 год составили в сумме 16103100,0 тыс. рублей, или 57,1 % предусмотренной параметрами Программы суммы 28193800,0 тыс. рублей. Таким образом, практически за весь период реализации Программы (кроме 2007 года) принятые и утвержденные федеральными законами бюджетные назначения не соответствовали ее параметрам в сторону уменьшения на сумму 12090,7 млн. рублей.

Финансовое обеспечение параметров Программы, предусматриваемых законами о федеральном бюджете, составляло по годам от 28,3 % в 2002 году до 77,7 % в 2003 году. Структура финансовых ресурсов, предусмотренных на реализацию Программы, из региональных бюджетов юга России в динамике за 2002-2007 годы представлена в таблице:

(млн. руб.)

	Предусмотрено Программой	Утверждено законами региональных бюджетов
2002 г.	3067,7	982,9
2003 г.	1513,9	1473,2
2004 г.	2536,7	1813,0
2005 г.	2286,5	1797,3
2006 г.	2055,7	2023,5
2007 г.	1995,4	1995,4
Всего	13455,9	10085,3

Региональными бюджетами субъектов юга России с 2002 по 2007 год предусматривались назначения в сумме 10085300,0 тыс. рублей, или 75 % суммы 13455900,0 тыс. рублей, предусмотренной параметрами Программы. Однако результаты контрольных мероприятий свидетельствуют о завышении этих данных, поскольку в законы о региональных бюджетах включались объемы бюджетных назначений, не предусмотренные параметрами Программы, в виде софинансирования объектов. Например, в республиканские бюджеты Карачаево-Черкесской Республики на 2004-2006 годы включались в виде софинансирования объектов Программы объемы бюджетных назначений на общую сумму 570400,0 тыс. рублей, хотя параметрами Программы было предусмотрено 98900,0 тыс. рублей, то есть в 5,8 раза меньше.

Муниципальными бюджетами на 2002-2007 годы было утверждено 1146600,0 тыс. рублей, или 45,7 % суммы 2507300,0 тыс. рублей программных назначений, что свидетельствует о низком участии указанных источников ресурсного обеспечения в реализации Программы.

Оценка законности и соответствия параметров финансового обеспечения проводилась на основе следующих утвержденных программой контрольного мероприятия показателей и критериев.

**Достаточность принятых нормативных правовых актов и распорядительных документов, регламентирующих условия администрирования, их соответствие федеральному и региональному законодательству (да/нет)**

Анализ федеральных и региональных нормативных правовых актов, устанавливающих параметры финансового обеспечения, условия и порядок администрирования

за ходом реализации Программы, показал, что в целом они принимались в соответствии с действующим законодательством в достаточном для обеспечения реализации программных мероприятий количестве. Вместе с тем несвоевременность принятия изменений в Программу (от 6 до 18 месяцев) и отсутствие четко определенного механизма привлечения внебюджетных средств негативно отразились на ее реализации.

**Соотношение объемов финансовых средств, предусмотренных федеральными, региональными и муниципальными бюджетами, и объемов финансовых средств, предусмотренных Программой (отклонения: федеральный бюджет - до 10 %, региональный и местные бюджеты - до 15 %)**

За весь период реализации Программы ассигнования из федерального бюджета были утверждены в сумме 16103100,0 тыс. рублей, что составляет 57,1 % предусмотренной параметрами Программы суммы 28193800,0 тыс. рублей, то есть отклонение составляет 42,9 %. Допустимое значение 10 % превышено.

Бюджетные назначения из региональных и местных бюджетов утверждались, соответственно, в сумме 10085300,0 тыс. рублей, или 75 % предусмотренной параметрами Программы суммы 13455900,0 тыс. рублей, и 1146600,0 тыс. рублей, или 45,7 % предусмотренной параметрами Программы суммы 2507300,0 тыс. рублей. Отклонения составляют, соответственно, 25,0 % и 54,3 %, то есть превышают установленный критерий до 15 процентов.

Таким образом, проведенный анализ соответствия бюджетных назначений параметрам Программы на основе установленных критериев оценки показывает, что обязательства со стороны федерального, региональных и местных бюджетов по финансовому обеспечению программных мероприятий выполнены не в полном объеме. На стадии законодательного утверждения объемов финансовых ресурсов создавались предпосылки к невыполнению программных мероприятий.

**2.2. Оценка эффективности и целевого использования финансовых ресурсов, выделенных на реализацию программных мероприятий**

Санкционирование расходов, предусматриваемых на реализацию Программы из федерального бюджета, бюджетов субъектов юга России, местных бюджетов и из внебюджетных источников с 2002 по 2007 год, осуществлялось в следующем порядке.

После утверждения федеральных законов о федеральном бюджете на соответствующий год, устанавливающих объемы расходов на Программу, осуществлялось их санкционирование по объектам через доведение до органов государственной власти субъектов юга России лимитов бюджетных ассигнований в разные периоды реализации Минфином России или государственными заказчиками Программы, в зависимости от отражения расходов по разделам (подразделам) бюджетной классификации Российской Федерации и на основании перечней строек и объектов для федеральных государственных нужд.

Порядок распределения средств федерального бюджета по стройкам и объектам федеральных целевых программ на каждый финансовый год определялся Правительством Российской Федерации.

Ежегодно главными распорядителями средств федерального бюджета - государственными заказчиками Программы заключались договоры (соглашения, государственные контракты) с органами исполнительной власти субъектов юга России о финансировании объектов (мероприятий) из федерального бюджета. Однако в ряде договоров не выполнялись требования в части согласования объемов по софинансированию объектов Программы из региональных бюджетов, установленные пунктом 7 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 года № 594.

Не выполнялись также условия, установленные указанным Порядком в части подписания соглашений (договоров) о намерениях между государственными заказчиками и предприятиями, организациями, органами государственной власти субъектов юга России по мероприятиям, предусматривающим финансирование за счет средств из внебюджетных источников. Указанные соглашения отсутствовали в субъектах юга России.

Средства, выделенные из федерального бюджета на реализацию Программы, в доходной и расходной частях бюджетов субъектов юга России первоначально не предусматривались, поскольку перечни строек и объектов для федеральных нужд утверждались в начале февраля каждого финансового года, и в связи с этим лимиты бюджетных ассигнований доводились главными распорядителями средств федерального бюджета после принятия региональных законов о соответствующих бюджетах на очередной финансовый год.

На основе представленных отчетов об исполнении федеральных и региональных бюджетов, распорядительных документов органов исполнительной власти субъектов юга России и статистической отчетности финансирование Программы из всех источников за 2002-2007 годы составило 90179453,9 тыс. рублей из предусмотренных 133107475,8 тыс. рублей, или 67,8 процента.

В ходе проведения контрольного мероприятия установлены факты значительного превышения в отчетах объемов софинансирования объектов (мероприятий) из внебюджетных источников, региональных и местных бюджетов, из федерального бюджета (в части выделения средств по другим федеральным целевым программам). Проверки в Астраханской области и Карачаево-Черкесской Республике подтверждают недостоверность представленных данных.

По Астраханской области из 11259750,0 тыс. рублей, предусмотренных параметрами Программы средств из внебюджетных источников, представлены подтверждающие документы по финансированию в сумме 607400,0 тыс. рублей, или 5,4 %. В то же время в итоговых отчетных данных, представленных в Минрегион России за 2002-2006 годы, объем средств из внебюджетных источников отражен в сумме 7858500,0 тыс. рублей. Расхождение составляет 7251100,0 тыс. рублей.

По Карачаево-Черкесской Республике в течение всего периода реализации Программы средства из внебюджетных источников не привлекались, а в объемы фактического исполнения программных мероприятий за 2004-2006 годы включены расходы, не предусмотренные Программой, на общую сумму 502386,2 тыс. рублей, в том числе из республиканского бюджета - на сумму 489883,3 тыс. рублей, из местных бюджетов - на сумму 12502,9 тыс. рублей.

В отчетах субъектов юга России, предоставляемых государственному заказчику-координатору Программы - Минрегиону России, отражены расходы на объекты и мероприятия, осуществляемые по другим федеральным целевым программам, на сумму 6368063,0 тыс. рублей. При этом одновременно указанные расходы включались в отчеты государственным заказчикам по каждой федеральной целевой программе.

На 2007 год параметрами Программы в качестве источников ее финансового обеспечения установлены только средства федерального и региональных бюджетов. Однако в отчетах субъектов юга России за указанный год отражены расходы по объектам и мероприятиям других федеральных целевых программ на сумму 3243290,0 тыс. рублей; из бюджетов субъектов юга России - расходы, не предусмотренные параметрами Программы, на сумму 1119630,2 тыс. рублей, из местных бюджетов - на сумму 215250,5 тыс. рублей и из внебюджетных источников - на сумму 1137200,0 тыс. рублей. В целом недостоверность отчета за 2007 год составила 5715370,7 тыс. рублей.

Всего в ходе контрольного мероприятия выявлены недостоверные отчетные данные на сумму 19836919,9 тыс. рублей.

Объемы фактического финансирования программных назначений за 2002-2007 годы отражены в таблице:

(тыс. руб.)

Показатели	2002 г.	2003-2006 гг.	2007 г.	Всего за 2002-2007 гг.
Предусмотрено Программой	44420675,8	81734600,0	6952200,0	133107475,8
Фактически исполнено, в том числе:	16190094,3	47640297,7	6512142,0	70342534,0
из федерального бюджета, из них:	1963400,0	9030502,8	4953606,0	15947508,8
на реализацию Программы	1963400,0	9030502,8	4953606,0	15947508,8
выделяемые по другим ФЦП	-	-	-	-
из бюджетов субъектов юга России	952325,5	6183509,0	1558536,0	8694370,5
из местных бюджетов	197633,7	912566,3	-	1110200,0
из внебюджетных источников	13076735,1	31513719,6	-	44590454,7
% исполнения	36,5	58,3	93,7	52,9

Анализ показателей свидетельствует, что фактическое финансирование Программы из всех источников составило 70342534,0 тыс. рублей, или 52,9 % программных назначений.

Расхождение за счет завышения отчетных данных, составляющее 19836919,9 тыс. рублей (28,2 % указанной суммы), исключено из последующего анализа результатов исполнения Программы.

Следует отметить, что в отчетах, представленных государственными заказчиками Программы, также допускалось использование завышенных данных. Так, Минэкономразвития России - государственный заказчик, в период 2002-2004 годов представлял в Правительство Российской Федерации доклад о реализации Программы, используя данные, не предусмотренные ее параметрами, в части объемов финансирования расходов из бюджетов субъектов юга России и из внебюджетных источников на НИОКР и прочие нужды (текущие расходы) на общую сумму 7485300,0 тыс. рублей.

Минсельхоз России за 2006-2007 годы включал в доклады по реализации Программы объем финансирования по другим федеральным целевым программам на сумму 3619057,5 тыс. рублей, в том числе за 2007 год - 1460603,5 тыс. рублей.

Изложенные факты, с одной стороны, создавали видимость благополучия при подведении итогов реализации Программы, а с другой, - свидетельствовали об отсутствии эффективной системы управления финансовыми ресурсами.

Проведенный в ходе аудита эффективности анализ источников фактического финансирования программных мероприятий показал, что при предусмотренном общем объеме в 133107475,8 тыс. рублей фактическое исполнение составляет 70342534,0 тыс. рублей, или 52,9 %. При этом объем отклонения в сторону уменьшения финансирования (далее - недофинансирование) установлен в размере 62764941,8 тыс. рублей.

Самый низкий уровень финансирования Программы (36,5 %) приходится на 2002 год. В 2007 году условия финансирования Программы, предусмотренные параметрами на сумму 6952200,0 тыс. рублей, были исполнены в размере 6512142,0 тыс. рублей, то есть на 93,7 процента.

Изложенные факты свидетельствуют о ненадлежащем исполнении органами исполнительной власти принимаемых нормативных правовых актов в части расходных обязательств на реализацию Программы.

Приведенные ниже таблицы позволяют проследить динамику фактического финансирования программных мероприятий за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов юга России и внебюджетных источников, соответственно.

Динамика объемов фактического финансирования программных мероприятий из федерального бюджета:

(млн. руб.)

	Предусмотрено Программой	Предусмотрено законами	Фактически исполнено
2002 г.	7139,5	2022,9	1963,4
2003 г.	2715,2	2108,5	2036,2
2004 г.	4780,0	2087,8	2080,5
2005 г.	4245,7	2580,0	2575,6
2006 г.	4356,6	2347,1	2338,1
2007 г.	4956,8	4956,8	4953,6
Всего	28193,8	16103,1	15947,5

Из представленной таблицы видно, что недофинансирование Программы из федерального бюджета по сравнению с ее параметрами составило 12246300,0 тыс. рублей, а по сравнению с объемами, утверждаемыми федеральными законами, - 155600,0 тыс. рублей.

Наибольшее недофинансирование Программы из федерального бюджета было допущено в 2002 году и составило 5176100,0 тыс. рублей из предусмотренных 7139500,0 тыс. рублей.

Диапазон колебаний объемов недофинансирования из федерального бюджета за весь период реализации Программы составлял от 679000,0 тыс. рублей в 2003 году до 2699500,0 тыс. рублей в 2004 году. Следует отметить, что уровень исполнения назначений из федерального бюджета в целом выполнялся и составлял от 96,6 % в 2003 году до 99,9 % в 2006 и 2007 годах.

В 2007 году объемы фактического финансирования Программы из федерального бюджета в сумме 4953606,0 тыс. рублей практически соответствовали программным и бюджетным назначениям в сумме 4956800,0 тыс. рублей.

Анализ фактического финансирования программных и бюджетных назначений за счет региональных бюджетов субъектов юга России свидетельствует о том, что объемы выделения указанных средств были недостаточными. Динамику этого показателя за весь период реализации Программы можно проследить в таблице:

(млн. руб.)

	Предусмотрено Программой	Предусмотрено законами	Фактически исполнено
2002 г.	3067,7	982,9	952,3
2003 г.	1513,9	1473,2	1402,4
2004 г.	2536,7	1813,0	1658,1
2005 г.	2286,5	1797,3	1729,7
2006 г.	2055,7	2023,5	1883,1
2007 г.	1995,4	1995,4	1558,5
Всего	13455,9	10085,3	8694,4

Из таблицы видно, что общее финансирование из региональных бюджетов исполнено на сумму 8694370,5 тыс. рублей, что составило 64,7 % программных назначений в сумме 13455900,0 тыс. рублей и 86,2 % бюджетных назначений этих бюджетов в сумме 10085300,0 тыс. рублей.

Недофинансирование по сравнению с параметрами Программы составило 4761500,0 тыс. рублей и 1390900,0 тыс. рублей - по сравнению с бюджетными назначениями.

Наибольшие отклонения по объемам бюджетных назначений в сопоставлении с параметрами Программы установлены в 2002, 2004 и 2005 годах. Так, на 2002 год бюджетные назначения из региональных бюджетов были установлены в сумме 982900,0 тыс. рублей из предусмотренного Программой объема в сумме 3067700,0 тыс. рублей, или 32,1 %, на 2004 год - в сумме 1813000,0 тыс. рублей из 2536700,0 тыс. рублей, или 71,5 %, и на 2005 год - в сумме 1797300,0 тыс. рублей из 2286500,0 тыс. рублей, или 78,6 процента.

В 2003 году бюджетные назначения из региональных бюджетов в сумме 1473200,0 тыс. рублей по отношению к программным назначениям в сумме 1513900,0 млн. рублей составили 97,4 %, в 2006 году - 98,5 % и в 2007 году - 100 процентов.

Фактическое финансирование из региональных бюджетов в 2002 году в сумме 952325,5 тыс. рублей по отношению к программным назначениям в сумме 3067700,0 тыс. рублей составило 31,1 %, в 2003 году - 92,7 %, в 2004 году - 65,4 %, в 2005 году - 75,7 %, в 2006 году - 91,6 % и в 2007 году - 78,1 процента.

Таким образом, в указанный период уже на стадии утверждения бюджетных назначений в региональных бюджетах закладывались объемы, не соответствующие параметрам Программы, а ее государственные заказчики не предпринимали мер для изменения складывающейся ситуации.

Изложенные факты свидетельствуют о невыполнении государственными заказчиками и органами исполнительной власти субъектов юга России установленных пунктами 7, 12 и 30 Порядка разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 года № 594), условий и требований софинансирования программных мероприятий за счет средств региональных бюджетов.

Средства из местных бюджетов также выделялись в недостаточных объемах. Из предусмотренных программных назначений на 2002-2006 годы в объеме 2507300,0 тыс. рублей решениями местных органов законодательной власти были утверждены бюджетные ассигнования в объеме 1146600,0 тыс. рублей (45,8 %). Исполнение бюджетных назначений, по отчетным данным, составило 1110200,0 тыс. рублей. Недофинансирование по сравнению с параметрами Программы составило 1397100,0 тыс. рублей.

Динамика фактического финансирования программных назначений за счет средств внебюджетных источников субъектов юга России представлена в таблице:

(млн. руб.)

	Предусмотрено Программой	Фактически исполнено
2002 г.	33544,0	13076,7
2003 г.	13570,1	10430,0
2004 г.	14515,5	9112,0
2005 г.	14260,5	6363,0
2006 г.	13060,0	5608,7
2007 г.	-	-
Всего	88950,5	44590,4

Из таблицы видно, что общее недофинансирование Программы, по отчетам исполнения программных мероприятий, по сравнению с параметрами составило 44360100,0 тыс. рублей, или 49,9 %, а максимальное недофинансирование из внебюджетных источников допущено в 2002 году. Фактическое исполнение расходов по данному источнику финансирования за 2002 год установлено в размере 13076735,1 тыс. рублей из предусмотренных Программой 33544000,0 тыс. рублей (меньше в 2,6 раза).

Колебания объемов недофинансирования Программы в сопоставлении с установленными параметрами по внебюджетным источникам составляли 1,3 раза в 2003 году, 1,6 раза - в 2004 году, 2,2 раза - в 2005 году и 2,3 раза - в 2006 году.

На 2007 год финансирование программных мероприятий из внебюджетных источников параметрами Программы не предусматривалось, однако Ставропольский край и Астраханская область отчитались по ним в объеме 1137200,0 тыс. рублей как по источнику финансового обеспечения Программы, что свидетельствует о формальном подходе к администрированию финансовыми ресурсами.

Фактическое привлечение средств из внебюджетных источников, по отчетным данным, в 2002 году составило 13076700,0 тыс. рублей. Соотношение этого показателя эффективности к программным назначениям в сумме 33544000,0 тыс. рублей составило 39 %, в 2003 году - 76,9 %, в 2004 году - 62,8 %, в 2005 году - 44,7 % и в 2006 году - 43 процента.

Государственными заказчиками Программы и государственным заказчиком-координатором (Минрегионом России) за период ее реализации в установленном порядке не принимались меры по уменьшению (блокировке) расходов из федерального бюджета, как этого требуют положения постановления Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 года № 594 (с изменениями), а также не вносились предложения о корректировке доли внебюджетных источников в общем объеме финансирования мероприятий.

Данный источник финансового обеспечения реализации программных мероприятий после утверждения новой редакции Программы в мае 2003 года в течение 4 лет не подвергался изменениям, несмотря на отсутствие утвержденных мероприятий по привлечению средств из внебюджетных источников, а предусмотренное параметрами Программы максимальное участие средств из внебюджетных источников на 2003-2006 годы в реализации объектов (мероприятий) на сумму 55406400,0 тыс. рублей из общего объема финансовых ресурсов в размере 81734600,0 тыс. рублей, или 67,8 %, не было исполнено и осталось в виде декларативного изложения. Это свидетельствует о формальном подходе к формированию источников финансирования программных мероприятий при подготовке проекта Программы.

В первоначальной редакции реализация Программы осуществлялась только в 2002 году. В связи с корректировкой ее параметров концепция направления средств в разрезе отраслей с 2003 года была существенным образом изменена.

Анализ структуры расходов на реализацию Программы за 2003-2007 годы в отраслевом и территориальном разрезе характеризуется следующими данными. Наибольшее финансирование Программы производилось по объектам инженерной инфраструктуры и жилищно-коммунального хозяйства. Его удельный вес составил 19,6 %, что на 3,6 процентного пункта выше показателя, определенного Программой. Удельный вес финансирования объектов транспортного комплекса как приоритетного направления Программы составил 18,9 %, или ниже определенного Программой на 0,4 процентного пункта, объектов туристско-рекреационного комплекса - 14,8 % (ниже на 0,7 процентного пункта), промышленности и производственной инфраструктуры - 10,8 % (ниже на 7,1 процентного пункта). В целом удельный вес финансирования программных мероприятий по приоритетным отраслям составил 76,7 %, или на 5 процентных пунктов ниже, чем определено Программой.

В территориальном разрезе при общей тенденции недофинансирования Программы наибольший удельный вес финансирования программных мероприятий составил 32,3 % по Краснодарскому краю. По Волгоградской области этот показатель равен 12,7 %, по Республике Северная Осетия - Алания - 5,7 %, Ростовской области - 5,5 % и Астраханской области - 5,1 %. По остальным регионам удельный вес объемов финансовых ресурсов, направленных на реализацию программных мероприятий, не превышал 5 % и составлял от 3 % (Республика Ингушетия) до 0,9 % (Республика Адыгея).

В ходе контрольного мероприятия проведен финансовый аудит средств, предусмотренных на реализацию Программы и санкционированных из федерального, регионального и местных бюджетов, а также средств, поступивших из внебюджетных источников за 2005-2007 годы, в Астраханской области и Карачаево-Черкесской Республике.

Астраханская область и Карачаево-Черкесская Республика как участники Программы имеют концептуально разные направления финансового обеспечения программных мероприятий как по отраслевому принципу, так и по источникам финансирования.

Приоритетными направлениями Программы для Астраханской области являлись развитие инженерной инфраструктуры и жилищно-коммунального хозяйства, транспортного комплекса, а для Карачаево-Черкесской Республики - развитие туристско-рекреационного комплекса и социальной сферы.

Основным источником финансирования Программы для Астраханской области в 2005-2006 годах являлись средства из внебюджетных источников. Их удельный вес составлял 72,2 %, в то время как удельный вес государственных средств (из федерального, областного и местного бюджетов) составлял 27,8 %. На 2007 год Программой было определено финансирование по 2 источникам - из средств федерального и регионального бюджетов.

На 2005-2007 годы для Астраханской области предусматривалось общее финансирование из всех источников в размере 4685100,0 тыс. рублей, фактическое финансирование составило 1257723,1 тыс. рублей, или 26,9 %. Из федерального бюджета правительству Астраханской области для реализации программных мероприятий в 2005-2007 годах было предусмотрено 951100,0 тыс. рублей, фактическое финансирование составило 505275,0 тыс. рублей, или 53,2 %. В договоры, заключенные с государственными заказчиками Программы, был включен 41 объект строительства и реконструкции. Из областного бюджета на софинансирование объектов Программы предусматривалось 483770,0 тыс. рублей, фактическое финансирование составило 145048,1 тыс. рублей, или 30 процентов.

В ходе аудита эффективности установлено, что в 2005-2007 годах в утверждаемую законами о бюджетах областную адресную инвестиционную программу в качестве софинансирования Программы включались объекты, финансирование которых осуществлялось в рамках других федеральных целевых программ, действующих на территории Астраханской области. Так, в 2005 году в софинансирование объектов Программы включались объекты газо- и водоснабжения, объекты культуры (Астраханский Кремль и библиотека им. Н. К. Крупской), которые не были предусмотрены перечнями строек и объектов для федеральных нужд, по которым должно было предусматриваться и осуществляться софинансирование Программы из областного бюджета. Всего из областного бюджета, по отчету за 2005 год, на перечисленные объекты были направлены средства в сумме 51197,9 тыс. рублей из 60893,9 тыс. рублей (84,1 процента).

Средства из местных бюджетов Астраханской области в объеме 91410,0 тыс. рублей, на указанный период предусмотренные параметрами Программы, на реализацию объектов (мероприятий) не направлялись. При заключении договоров с государственными заказчиками о финансировании и передаче части функций для реализации строек и объектов конкретные объемы софинансирования из региональных, местных бюджетов и внебюджетных источников не определялись. Условия по объемам софинансирования программных мероприятий из областного и местных бюджетов Астраханской области на общую сумму 185260,2 тыс. рублей в целом не соблюдены.

Объемы фактического привлечения средств из внебюджетных источников Астраханской области за 2005-2006 годы на софинансирование объектов Программы подтверждены документально на сумму 607400,0 тыс. рублей из 3158840,0 тыс. рублей, или на 19,3 %. Расхождение отчетных данных по объемам привлечения средств из внебюджетных источников и показателей фактического направления составило 2551440,0 тыс. рублей.

Правительством Астраханской области Минрегиону России - государственному заказчику-координатору, представлен недостоверный отчет о реализации Программы за 2002-2006 годы на сумму 7251100,0 тыс. рублей.

Таким образом, правительством Астраханской области за 2005-2006 годы не выполнялись условия и требования по объемам софинансирования объектов (мероприятий) Программы на общую сумму 2736700,2 тыс. рублей, что противоречит установленным пунктами 7, 12, 30 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 года № 594.



Финансирование строительства объекта федеральной собственности «Развитие и реконструкция инфраструктуры санатория № 2 курорта «Тинаки» было предусмотрено Программой на период с 2003 по 2005 год в сумме 14810,0 тыс. рублей, в том числе из федерального бюджета - в сумме 6000,0 тыс. рублей, софинансирование из средств бюджета субъекта - в сумме 10,0 тыс. рублей и из внебюджетных источников - в сумме 8800,0 тыс. рублей.

В ходе проверки установлено, что правительством Астраханской области за счет субсидий, полученных в 2005 году из федерального бюджета на реализацию Программы, было осуществлено финансирование указанного выше объекта на сумму 1220,0 тыс. рублей, что является нарушением условий пункта 6 статьи 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части установления и исполнения расходных обязательств органами исполнительной власти по реконструкции данного объекта федеральной собственности.

Средства из внебюджетных источников в сумме 3310,0 тыс. рублей, предусмотренные Программой по указанному объекту, не привлекались.

При проведении финансового аудита установлены и другие нарушения.

Средства на реализацию Программы направлялись несвоевременно. Государственные заказчики Программы (главные распорядители) заключали с правительством Астраханской области договоры по истечении 1,5-3, а иногда и более месяцев после утверждения перечней строек и объектов для федеральных государственных нужд. В результате фактическое перечисление средств федерального бюджета государственными заказчиками Программы осуществлялось неравномерно, начиная со II квартала каждого года.

Не поставлены на учет в установленном порядке и не включены в реестр государственной собственности Астраханской области 5 введенных в эксплуатацию объектов на общую сумму 65124,0 тыс. рублей. Тем самым созданы условия к утрате имущества казны Астраханской области.

В Карачаево-Черкесской Республике в 2005-2006 годах 80,9 % в обеспечении реализации программных мероприятий составляли государственные средства (72,9 % - средства федерального бюджета, 8 % - республиканского бюджета) и 19,1 % - средства из внебюджетных источников, которые фактически не привлекались. На 2007 год Программой были определены 2 источника финансирования - средства федерального и регионального бюджетов.

Всего Программой на 2005-2007 годы для Карачаево-Черкесской Республики предусматривалось 901000,0 тыс. рублей, фактическое финансирование составило 889672,9 тыс. рублей, или 98,8 %. Однако указанный объем не соответствует программным назначениям из-за отражения в отчетах недостоверных объемов по софинансированию объектов (мероприятий) из республиканского бюджета.

Из федерального бюджета Правительству Карачаево-Черкесской Республики за 2005-2007 годы было перечислено 506700,0 тыс. рублей из 667000,0 тыс. рублей, предусмотренных Программой, или 76 %. Перечнями строек и объектов для федеральных государственных нужд за указанный период предусматривалась реализация 8 объектов.

Из республиканского бюджета Карачаево-Черкесской Республики на софинансирование объектов Программы за 2005-2007 годы было направлено 382872,9 тыс. рублей (программные назначения - 129000,0 тыс. рублей), что в 3 раза превысило установленные объемы, причиной тому включение Правительством Республики в республиканскую инвестиционную программу объемов, не предусмотренных параметрами Программы, на общую сумму 326900,0 тыс. рублей. Фактический объем софинансирования из республиканского бюджета согласно Программе составлял 55972,9 тыс. рублей, или 43,4 процента.

Средства из местных бюджетов Карачаево-Черкесской Республики на указанный период параметрами Программы не предусматривались.

Средства из внебюджетных источников, предусмотренных параметрами Программы на 2005-2006 годы по Карачаево-Черкесской Республике на сумму 105000,0 тыс. рублей, на реализацию программных мероприятий не привлекались.

При заключении договоров с государственными заказчиками о финансировании и передаче части функций для реализации строек и объектов конкретные объемы софинансирования из республиканского бюджета и привлечения средств из внебюджетных источников не определялись.

Таким образом, Правительством Карачаево-Черкесской Республики за 2005-2007 годы не выполнялись условия и требования по объемам софинансирования объектов (мероприятий) Программы на общую сумму 178027,1 тыс. рублей, установленные пунктами 7, 12, 30 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 года № 594.

В ходе проверки было установлено, что в нарушение законов о республиканском бюджете объемы государственных капитальных вложений по объектам Программы в указанный период распределялись в суммах, превышающих объемы бюджетных ассигнований, утвержденные указанными законами на эти цели.

Так, при отсутствии бюджетных ассигнований, утвержденных в законодательном порядке, в течение 2005 года отдельно принятыми постановлениями Правительства Республики объемы капитальных вложений были выделены в сумме 189000,0 тыс. рублей. По результатам исполнения республиканского бюджета лимиты капитальных вложений были уточнены на фактически выделенные средства и составили 161887,0 тыс. рублей. В законодательном порядке изменения утверждены в марте следующего финансового года.

В 2006 году постановлениями Правительства Республики объемы капитальных вложений по объектам Программы выделены в размере 170000,0 тыс. рублей, из них при отсутствии утвержденных республиканским бюджетом бюджетных ассигнований в сумме 88869,8 тыс. рублей. В законодательном порядке расходы республиканского бюджета за 2006 год в полном объеме утверждены в июле 2007 года.

В 2007 году на объекты Программы выделены средства в сумме 54186,3 тыс. рублей, из них при отсутствии бюджетных ассигнований, утвержденных в законодательном порядке, отдельными постановлениями Правительства Республики направлено 32446,3 тыс. рублей. В конце финансового года объемы капитальных вложений и бюджетных ассигнований уточнены на фактически выделенные средства в сумме 50986,0 тыс. рублей и утверждены в законодательном порядке.

Параметрами Программы по объекту «Канатная пассажирская дорога в пос. Домбай» на 2004-2006 годы и на 2007 год предусмотрен общий объем финансовых ресурсов в сумме 285000,0 тыс. рублей, в том числе на 2004-2006 годы только из федерального бюджета - 194000,0 тыс. рублей и на 2007 год как из федерального, так и республиканского бюджета - 91000,0 тыс. рублей.

В результате несвоевременного заключения договоров на 2005-2007 годы с государственными заказчиками фактическое перечисление средств федерального бюджета по объекту «Канатная пассажирская дорога в пос. Домбай» осуществлялось неравномерно, практически со II полугодия.

Из федерального бюджета на финансирование объекта «Канатная пассажирская дорога в пос. Домбай» в 2005-2007 годах было перечислено всего 169300,0 тыс. рублей, в том числе в 2005 году - 61300,0 тыс. рублей, в 2006 году - 68000,0 тыс. рублей и в 2007 году - 40000,0 тыс. рублей.

В 2005-2006 годах в республиканскую адресную инвестиционную программу, утверждаемую соответствующими законами о республиканском бюджете, в качестве со-

финансирования Программы по объектам «Канатная пассажирская дорога в пос. Домбай» и на развитие горнолыжных трасс включались средства, не предусмотренные Программой, на сумму 326900,0 тыс. рублей.

В целом за 2005-2006 годы Правительством Карачаево-Черкесской Республики представлен недостоверный отчет Минрегиону России - государственному заказчику-координатору, о реализации Программы из республиканского бюджета на указанную сумму.

При проведении финансового аудита установлено направление средств республиканского бюджета на общую сумму 6854,0 тыс. рублей, предусмотренных в 2004 и 2005 годах на финансирование объекта «Канатная пассажирская дорога в пос. Домбай», на цели, не предусмотренные Программой, в том числе 854,0 тыс. рублей - Правительством Республики на презентацию проекта туристско-рекреационного комплекса «Архыз» и 6000,0 тыс. рублей - администрацией ТРК «Домбай-Архыз» на строительство в г. Карачаевске мемориального комплекса жертвам депортации карачаевского народа, что является нарушением принципов адресности и целевого характера бюджетных средств, установленных статьей 38 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

При проверке объекта с участием заказчика-застройщика РГУП «Карачаево-Черкесия-Туризм», Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Республики установлено, что в течение 2007 года он принимался приемочными комиссиями и вводился в эксплуатацию отдельными очередями без замечаний, несмотря на имеющиеся объемы незавершенных работ. Акты приемки завершеного строительством объекта «Канатная пассажирская дорога в пос. Домбай» подписывались приемочными комиссиями по 1-й очереди в июле 2007 года и по 2-й очереди - в декабре 2007 года.

На момент проведения проверки не были завершены благоустройство вокруг станций подъема и верхних станций 1-й и 2-й очереди канатной дороги (асфальтовое покрытие, тротуарная плитка, озеленение прилегающей территории, отсутствовали отделочные работы), рекультивация временных подъездных дорог к местам монтажа опор канатной дороги 1-й и 2-й очереди и строительство очистных сооружений. В целом объем невыполненных работ составляет 38000,0 тыс. рублей (в ценах на 1 января 2008 года).

По состоянию на 1 января 2008 года согласно акту сверки взаимных расчетов между подрядчиком ООО «Аркада» и РГУП «Карачаево-Черкесия-Туризм» по объекту «Канатная пассажирская дорога в пос. Домбай» кредиторская задолженность заказчика-застройщика составила 117817,0 тыс. рублей.

Согласно выписке из Реестра республиканского имущества Карачаево-Черкесской Республики от 22 апреля 2008 года № 1647-16 имущество - 1-я и 2-я очереди канатной пассажирской дороги в пос. Домбай - является собственностью Карачаево-Черкесской Республики и закреплено на праве хозяйственного ведения за Карачаево-Черкесским республиканским государственным унитарным предприятием «Карачаево-Черкесия-Туризм». С 2008 года указанному предприятию разрешена коммерческая эксплуатация канатной пассажирской дороги.

На реконструкцию объекта Программы «Реконструкция очистных сооружений канализации, г. Теберда» всего предусмотрено 84950,0 тыс. рублей, в том числе из федерального бюджета - 75150,0 тыс. рублей и из республиканского бюджета - 9800,0 тыс. рублей. Фактические затраты по объекту составили 82550,2 тыс. рублей, в том числе из федерального бюджета - 72872,3 тыс. рублей и из республиканского бюджета - 9677,9 тыс. рублей.

В ходе контрольного мероприятия установлено, что после завершения реконструкции объекта «Реконструкция очистных сооружений канализации, г. Теберда», расходы на которую составили 82550,2 тыс. рублей, основополагающие сети объекта - самотечный коллектор от поселка (основная сеть, подводящая сточные воды к очистке), самотечный коллектор от микрорайона и напорный коллектор от реконструированной кана-

лизационной насосной станции, были проданы коммерческой структуре ООО «Кристалл» по остаточной балансовой стоимости в сумме 3260,0 тыс. рублей без учета затрат на реконструкцию.

Данный объект введен в эксплуатацию в октябре 2007 года с замечаниями, не касающимися его функциональной деятельности. Требуется дополнительные средства для завершения отделочных работ по вспомогательному зданию, выполнения санитарно-защитной зоны канализационной насосной станции и завершения работ по ремонту проходной. Имеется непогашенная кредиторская задолженность по объекту «Реконструкция очистных сооружений канализации, г. Теберда» в сумме 4395,0 тыс. рублей.

Регистрация объекта с учетом реконструкции в реестре государственной собственности не произведена. Балансодержателем выкупленного ООО «Кристалл» по остаточной стоимости в сумме 3260,0 тыс. рублей имущества у Тебердинского государственного предприятия «Водоканал» является МУП «Тебердинский Водоканал». Объект с учетом произведенной реконструкции находится в хозяйственном обороте ООО «Кристалл».

Тем самым созданы условия к утрате имущества казны Карачаево-Черкесской Республики и доходов от управления государственной собственностью по объекту «Реконструкция очистных сооружений канализации, г. Теберда».

Согласно отчету Правительства Республики по подведению итогов реализации Программы, представленному в Минрегион России, данный объект является государственной собственностью и введен в эксплуатацию.

На финансирование строительства объекта Программы «Берегоукрепительные работы на р. Кубань по защите аула Верхний Каменномост, Карачаевский район» предусмотрено 71500,0 тыс. рублей, в том числе из федерального бюджета - 60000,0 тыс. рублей и из республиканского бюджета - 11500,0 тыс. рублей. На 2007 год объект включен в Программу с объемами капитальных вложений в разрезе указанных источников финансирования по остаточной сметной стоимости. Его фактическое финансирование из федерального бюджета составило 53900,0 тыс. рублей, в том числе в 2004 году - 8000,0 тыс. рублей, в 2005 году - 10900,0 тыс. рублей и в 2007 году - 35000,0 тыс. рублей.

На софинансирование объекта «Берегоукрепительные работы на р. Кубань по защите аула Верхний Каменномост, Карачаевский район» даже на стадии подготовки республиканского бюджета на 2005 и 2007 годы средства не предусматривались.

При проверке объекта выявлены объемы невыполненных работ. Установлено, что 20 погонных метров (далее - пог. м) дамбы № 1 размыто паводком. Обследование по указанному факту не проводилось, и акты не составлялись. Фактически работы по завершению строительства объекта, состоящего из 4 берегоукрепительных дамб, выполнены с отклонениями от утвержденной проектно-сметной документации на 707 пог. м. Не приняты меры к ликвидации повреждений 20 пог. м дамбы, которые образовались в результате паводка.

В соответствии с проектом строительство берегоукрепительной дамбы № 2 должно было быть осуществлено на 623 пог. м, а фактически построено 438 пог. м с разрывом на 185 пог. м. На месте разрыва выровнена площадка и засыпана песчано-гравийной смесью, что является отклонением от утвержденного рабочего проекта дамбы и значительно снижает ее берегоукрепительные функции. Строительство берегоукрепительной дамбы № 3 длиной 522 пог. м не осуществлялось. Берегоукрепительная дамба № 4 согласно отчетам построена в соответствии с утвержденным проектом длиной 900 погонных метров.

Объем выполненных работ на объекте общей длиной 1748 пог. м не соответствует отчетным данным, представленным в Минрегион России, согласно которым объект введен в эксплуатацию с проектной мощностью 2455 пог. м и с технической готовностью 100 процентов.

Фактически недостроенный объект «Берегоукрепительные работы на р. Кубань по защите аула Верхний Каменномост, Карачаевский район» актом рабочей комиссии введен в эксплуатацию.

На строительство объекта Программы «Поликлиника на 375 посещений в смену» предусмотрено выделение средств из федерального бюджета в сумме 98000,0 тыс. рублей, из республиканского бюджета - 34100,0 тыс. рублей. Фактическое финансирование из федерального бюджета осуществлено в полном объеме на сумму 98000,0 тыс. рублей, а из республиканского - 1080,0 тыс. рублей, или на 3,2 %. Строительство объекта осуществляется в течение 15 лет.

В 2007 году по объекту «Поликлиника на 375 посещений в смену» допущено неэффективное использование средств федерального бюджета в сумме 13174,7 тыс. рублей, которые были направлены в соответствии с изменениями в проектно-сметной документации на оплату дополнительных работ по демонтажу ранее установленного оборудования и перепланировке готовых к эксплуатации помещений, что является нарушением принципов эффективности и экономности использования бюджетных средств в соответствии со статьей 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Не поставлены на учет в установленном порядке и не включены в реестр государственной собственности Карачаево-Черкесской Республики 8 введенных в эксплуатацию объектов общей стоимостью 282973,1 тыс. рублей и 4 объекта балансовой стоимостью 65955,7 тыс. рублей, переданных Карачаево-Черкесскому республиканскому казенному предприятию «Дирекция капитального строительства» непосредственно на баланс муниципальных образований и эксплуатирующих организаций, минуя казну Республики, чем созданы условия к их утрате.

В процессе проведения экспертно-аналитического мероприятия выявлены несвоевременность и неравномерность исполнения в 2005-2007 годах расходов федерального и региональных бюджетов по кварталам. Так, в I квартале каждого года средства федерального бюджета в субъекты юга России не поступали из-за несвоевременного утверждения Правительством Российской Федерации перечней строек и объектов для федеральных государственных нужд, а также проведения государственными заказчиками и заказчиками-застройщиками конкурсов в течение 1,5 и более месяцев по вновь начинаемым стройкам и объектам. Во II квартале поступление средств и исполнение расходов по средствам федерального бюджета составляло от 25,2 % в 2005 году до 26,7 % в 2007 году, в III квартале - от 29 % в 2005 году до 37,2 % в 2007 году и в IV квартале - от 36 % в 2007 году до 45,8 % в 2005 году от общего объема указанных средств.

По средствам из бюджетов субъектов юга России в виде софинансирования объектов (мероприятий) Программы за 2005-2007 годы поступление средств и исполнение расходов в I квартале 2005 года составляло 18,3 %, во II квартале - 27,3 %, в III квартале - 26,4 % и в IV квартале - 28 %. В 2006 году поступление средств и исполнение указанных расходов составляло в I квартале 11,3 %, во II квартале - 27,5 %, в III квартале - 23,5 % и в IV квартале - 37,7 %, в 2007 году в I квартале - 18,3 %, во II квартале - 26 %, в III квартале - 27,1 % и в IV квартале - 28,6 процента.

В ходе контрольного мероприятия в органах исполнительной власти Астраханской области и Карачаево-Черкесской Республики проведена проверка соблюдения условий и требований действующего законодательства по вопросам разграничения, учета и государственной регистрации прав республиканской и муниципальной собственности по освоенным финансовым ресурсам в органах исполнительной власти Астраханской области и Карачаево-Черкесской Республики.

По представленным министерством имущественных и земельных отношений Астраханской области данным и подтверждающим документам, в реестр учета собственности Астраханской области включены 23 объекта общей стоимостью 283355,3 тыс. рублей.

На балансе министерства имущественных и земельных отношений Астраханской области числятся 14 объектов стоимостью 167965,5 тыс. рублей, из них 5 объектов стоимостью 64995,91 тыс. рублей передано в собственность муниципальных образований, 6 объектов стоимостью 45768,24 тыс. рублей передано в безвозмездное пользование эксплуатирующим организациям.

На балансе казенного предприятия Астраханской области «Дирекция по реализации федеральных и областных программ в Астраханской области» числятся 9 объектов стоимостью 115389,9 тыс. рублей, из них 2 объекта (57535,1 тыс. рублей) передано в собственность муниципальных образований.

В нарушение требований Федерального закона от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», закона Астраханской области от 19 апреля 2006 года № 7/2006-ОЗ «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Астраханской области» и постановления правительства Астраханской области от 28 июля 2006 года № 256-П «О положении об учете государственного имущества Астраханской области и ведении реестра государственного имущества Астраханской области» в установленном порядке не поставлено на учет и не включено в реестр учета собственности Астраханской области 5 введенных в эксплуатацию объектов на общую стоимость 65124,0 тыс. рублей, чем созданы условия к утрате имущества казны Астраханской области.

По представленным данным, на балансе Министерства финансов и имущественных отношений Карачаево-Черкесской Республики числится 1 объект стоимостью 12324,2 тыс. рублей.

На балансе муниципальных образований Карачаево-Черкесской Республики числится 5 объектов общей стоимостью 224406,6 тыс. рублей, из них 2 объекта стоимостью 162450,9 тыс. рублей передано в муниципальную собственность в установленном порядке, 3 объекта стоимостью 61955,7 тыс. рублей передано на баланс муниципальных образований непосредственно Карачаево-Черкесским республиканским казенным предприятием «Дирекция капитального строительства», осуществляющее учет республиканского имущества.

На балансе Карачаево-Черкесского государственного унитарного предприятия «Карачаево-Черкессия-Туризм» числятся 3 объекта общей стоимостью 1016727,6 тыс. рублей.

На балансе других эксплуатирующих организаций числятся 2 объекта общей стоимостью 8146,2 тыс. рублей, из них 1 объект стоимостью 4146,2 тыс. рублей передан в собственность в установленном порядке, 1 объект стоимостью 4000,0 тыс. рублей передан на баланс непосредственно Карачаево-Черкесским республиканским казенным предприятием «Дирекция капитального строительства», минуя Министерство финансов и имущественных отношений Карачаево-Черкесской Республики.

На балансе Карачаево-Черкесского республиканского казенного предприятия «Дирекция капитального строительства» числятся 10 объектов общей стоимостью 409718,5 тыс. рублей.

В нарушение требований Федерального закона от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и закона Карачаево-Черкесской Республики от 22 июля 2005 года № 71-РЗ «Об управлении государственной собственностью Карачаево-Черкесской Республики» не поставлено на учет в установленном порядке и не включено в реестр учета собственности Карачаево-Черкесской Республики 8 введенных в эксплуатацию объектов общей стоимостью 282973,1 тыс. рублей. Четыре объекта балансовой стоимостью 65955,7 тыс. рублей передано Карачаево-Черкесским республиканским казенным предприятием «Дирекция капитального строительства» непосредственно на баланс муниципальных образований и эксплуатирующих организаций, минуя республиканскую казну, чем созданы условия к утрате объектов республиканской собственности из казны Карачаево-Черкесской Республики.

Выявленные нарушения свидетельствуют о недостаточном контроле со стороны министерства имущественных и земельных отношений Астраханской области и Министерства финансов и имущественных отношений Карачаево-Черкесской Республики вопросов учета и регистрации объектов государственного имущества, строящихся по Программе.

Оценка эффективности и целевого использования финансовых ресурсов, выделенных на реализацию программных мероприятий, проведена на основе следующих показателей и критериев.

**Фактическое финансирование программных мероприятий из федерального бюджета (тыс. рублей), соотношение фактического финансирования и бюджетных и программных назначений (отклонения: от бюджетных назначений - до 5 %, от программных назначений - до 10 %)**

Фактическое финансирование программных мероприятий из федерального бюджета исполнено на сумму 15947508,8 тыс. рублей. Бюджетные назначения утверждены федеральными законами на сумму 16103100,0 тыс. рублей. Фактическое финансирование из федерального бюджета по отношению к бюджетным назначениям составило 99,1 %. Отклонение составляет 0,9 %, что не превышает установленного критерия - до 5 процентов.

Назначения из федерального бюджета, предусмотренные Программой, утверждены в сумме 28193800,0 тыс. рублей. Фактическое финансирование из федерального бюджета по отношению к программным назначениям составило 56,6 %. Отклонение составляет 43,4 %, или превышает установленный критерий - до 10 %. Исключением является 2007 год.

**Фактическое финансирование программных мероприятий из региональных и местных бюджетов (тыс. рублей), соотношение фактического финансирования и бюджетных и программных назначений (отклонения: от бюджетных назначений - до 10 %, от программных назначений - до 15 %)**

Фактическое финансирование программных мероприятий из региональных бюджетов субъектов юга России исполнено на сумму 8694370,5 тыс. рублей. Бюджетные назначения утверждены региональными законами на сумму 10085300,0 тыс. рублей. Фактическое финансирование из региональных бюджетов по отношению к бюджетным назначениям составило 86,2 %. Отклонение составило 13,8 %, или превышает установленный критерий - до 10 процентов.

Программные назначения из региональных бюджетов субъектов юга России предусмотрены Программой в сумме 13455900,0 тыс. рублей. Фактическое финансирование из региональных бюджетов по отношению к программным назначениям составило 64,7 %. Отклонение составило 35,3 %, что превышает установленный критерий - до 15 процентов.

Фактическое финансирование программных мероприятий из местных бюджетов субъектов юга России исполнено на сумму 1110200,0 тыс. рублей. Бюджетные назначения утверждены местными законами на сумму 1146600,0 тыс. рублей. Фактическое финансирование за 2002-2006 годы по отношению к бюджетным назначениям из местных бюджетов составило 96,9 %. Отклонение составило 3,1 %, то есть находится в рамках установленного критериального значения - до 10 процентов.

Программные назначения из местных бюджетов субъектов юга России предусмотрены Программой в сумме 2507300,0 тыс. рублей. Фактическое финансирование по отношению к программным назначениям из местных бюджетов составило 44,3 %. Отклонение составило 55,7 %, или превышает установленный критерий - до 15 процентов.

**Фактическое поступление средств на программные мероприятия из внебюджетных источников (тыс. рублей), соответствие фактического поступления и программных назначений (отклонение: до 15 %)**

Фактическое поступление средств на программные мероприятия из внебюджетных источников осуществлено на сумму 44590454,7 тыс. рублей. Программные назначения

из внебюджетных источников предусмотрены в сумме 88950500,0 тыс. рублей. Фактическое поступление средств из внебюджетных источников по отношению к программным назначениям составило 50,1 %. Отклонение - 49,9 %, или превышает установленный критерий - до 15 процентов.

**Объем финансовых и иных нарушений, установленных в ходе финансового аудита, (тыс. рублей), соотношение объема финансовых нарушений и объема проверенных средств (отклонение: до 5 %)**

При проведении финансового аудита в Астраханской области стоимостная оценка выявленных нарушений составила 1232644,0 тыс. рублей, по Карачаево-Черкесской Республике - 1526615,0 тыс. рублей, общий объем - 2759259,0 тыс. рублей. Отношение объема финансовых нарушений к объему проверенных средств в сумме 7511000,0 тыс. рублей составило 6,1 %, что превышает установленный критерий - 5 процентов.

Проведенная на основе установленных критериальных значений оценка эффективности и целевого использования финансовых ресурсов, выделенных на реализацию Программы, и их допустимых отклонений свидетельствует о ненадлежащем выполнении органами исполнительной власти нормативных правовых актов в части обеспечения финансированием расходных обязательств. Выявленные нарушения и недостатки в санкционировании и использовании финансовых ресурсов создали дополнительные факторы, снижающие эффективность администрирования реализации Программы.

**2.3. Установление результатов исполнения Программы**

Проведенный анализ результатов исполнения программных мероприятий за 2002-2007 годы свидетельствует об отсутствии в Программе концентрации финансовых ресурсов на стратегически важных направлениях развития экономики регионов, которые могли оказать влияние на улучшение социально-экономического развития юга России, а также способствовать сокращению отставания субъектов юга России по основным макроэкономическим показателям от среднероссийского уровня, повышению финансового самообеспечения региона и уровня жизни населения, снижению социальной напряженности в регионе.

Программа не предусматривала индикаторов определения уровня достижения результатов реализации мероприятий.

Как первоначальная (688 объектов и мероприятий), так и новая редакция Программы (349) определяет широкий спектр мероприятий - от реконструкции газопроводов, освоения вновь открытых месторождений нефти, газоносных месторождений, строительства и реконструкции рыболовных, кирпичных, керамзитовых заводов, строительства ГЭС, шахт, обогатительных фабрик до реконструкции санаторно-курортных комплексов и туристических баз, строительства, реконструкции и восстановления гидротехнических сооружений и водохозяйственных систем, развития агропромышленного и транспортного комплексов, строительства и реконструкции школ, больниц, родильных домов, а также развития инженерной инфраструктуры и жилищно-коммунального хозяйства.

Удельный вес бюджетных назначений из федерального, региональных и местных бюджетов в предусмотренных программных назначениях по этим источникам финансового обеспечения составлял 61,9 процента.

Планирование средств из внебюджетных источников в размере 70,9 % общего объема в первоначальной и 62,5 % в новой редакции Программы не было обеспечено механизмами их привлечения, что свидетельствовало о ненадлежащем исполнении органами исполнительной власти принимаемых нормативных правовых актов в части расходных обязательств по реализации Программы.



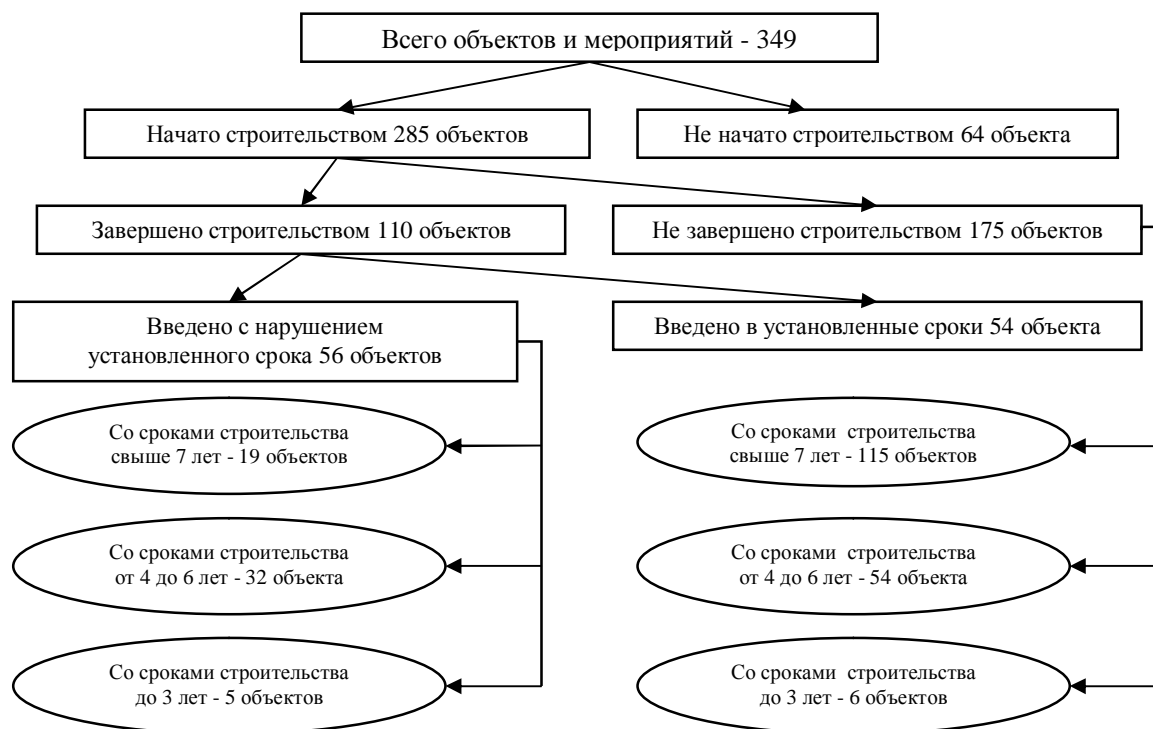
Отражение завышенных данных субъектами юга России в отчетах и в итоговых докладах создает видимость благополучия с финансированием программных мероприятий, которая не подтверждается результатами контрольных мероприятий в Астраханской области и в Карачаево-Черкесской Республике, а также результатами экспертно-аналитического мероприятия из-за значительного завышения в указанных документах объемов софинансирования из региональных, местных бюджетов и внебюджетных источников.

Объем недостоверных данных за 2003-2007 годы, выявленных в ходе настоящего контрольного мероприятия, установлен на общую сумму 19836919,9 тыс. рублей, был исключен из анализа результатов исполнения Программы.

Незначительный удельный вес объемов фактического финансирования Программы из федерального и региональных бюджетов в общем объеме бюджетных инвестиций бюджетов субъектов юга России (11,9 %) не оказал существенного влияния на улучшение основных макроэкономических показателей. Сравнительно низкие значения этого показателя установлены в Астраханской (4,7 %) и Ростовской (9,9 %) областях, более высокие - в Ставропольском крае (13,8 %), Республике Дагестан (18,9 %) и Карачаево-Черкесской Республике (27,2 процента).

Многочисленные недостатки при разработке, утверждении и реализации Программы негативно отразились на полноте охвата программных мероприятий финансовыми ресурсами, продолжительности строительства и своевременности ввода объектов в эксплуатацию.

Схема реализации программных мероприятий (новая редакция):



Результаты реализации программных мероприятий показали, что фактически начато строительством 285 объектов (81,7 % предусмотренных Программой), из них завершено строительством 110 объектов (38,6 % начатых строительством), в том числе:

- в установленные сроки введено в эксплуатацию 54 объекта (49,1 % завершённых строительством);
- введено в эксплуатацию с нарушением установленных сроков 56 объектов (50,9 %);
- не завершено строительством 175 объектов (61,4 % начатых строительством).

Введено в эксплуатацию с нарушением установленного срока 134 незавершенных строительством объекта, их строительство продолжалось свыше 7 лет (47 % начатых строительством объектов).

Не приступали к строительству 64 объектов, предусмотренных Программой (18,3 % общего количества), в том числе по освоению залежей углеводородов - 1 объект, производству биологических ресурсов - 5 объектов, туристско-рекреационному комплексу - 18 объектов, транспортному комплексу - 3 объекта, строительству гидротехнических сооружений - 3 объекта, развитию промышленности и производственной инфраструктуры - 13 объектов, агропромышленному комплексу - 11 объектов, связи и информатизации - 1 объект, социальной сфере - 5 объектов, развитию инженерной структуры и ЖКХ - 4 объекта.

В некоторых регионах не были выделены финансовые ресурсы на реализацию программных мероприятий по целым отраслям. Так, не был профинансирован ни один объект по строительству, реконструкции и восстановлению гидротехнических сооружений водохозяйственных систем, развитию промышленности и производственной инфраструктуры в Республике Калмыкия, по развитию агропромышленного комплекса в Карачаево-Черкесской Республике, по развитию связи и информатизации в Волгоградской области.

Указанные обстоятельства оказали негативное влияние на выполнение установленных показателей социально-экономической эффективности Программы.

Основными причинами отклонения фактических сроков строительства от установленных являются: недостаточный объем выделенных финансовых ресурсов по всем источникам, их распыление; невыполнение обязательств по софинансированию программных мероприятий за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и из внебюджетных источников; поздние сроки перераспределения выделенных средств по субъектам юга России и мероприятиям (объектам), а также несвоевременное заключение государственных контрактов и соглашений. Кроме того, из-за низкой инвестиционной привлекательности таких регионов, как Республика Ингушетия, Карачаево-Черкесская Республика и Республика Дагестан, не было обеспечено привлечение внебюджетных средств в запланированных объемах.

Большое количество не начатых, не завершенных и введенных в эксплуатацию с нарушением установленных сроков объектов, а также значительная продолжительность их строительства свидетельствуют о неэффективном использовании финансовых ресурсов при выполнении Программы.

Итоги проведения аудита эффективности наглядно показывают, что в результате фактической реализации Программы ее цель в значительной степени не была достигнута, что не позволило обеспечить комплексное социально-экономическое развитие Южного федерального округа и формирование его сбалансированной экономики. В первую очередь это связано с тем, что спектр проблем, решаемых в рамках реализации Программы, охватывал практически все стороны социальной, общественной и экономической жизни Южного федерального округа, не объединенные замыслом создания единой инфраструктуры в интересах наращивания экономического потенциала региона или повышения качества государственных услуг.

Не обеспечивалось должной концентрации для решения конкретных, четко сформулированных задач и создания условий привлечения средств для их выполнения. Кроме того, не были исполнены обязательства со стороны бюджетов субъектов и муниципальных образований юга России по финансированию объектов Программы и привлечению средств из внебюджетных источников.

Оценка результатов исполнения Программы проведена на основе следующих показателей и критериев.

**Соотношение количества объектов, начатых строительством, объема средств на их реализацию и количества объектов, объема средств, предусмотренных Программой (отклонение: до 15 %)**

Отношение количества начатых строительством объектов к предусмотренным Программой показателям составляет 81,7 %, объема средств - 78,7 %. Отклонения составляют, соответственно, 18,3 % и 21,3 % при установленном критерии - до 15 процентов.

**Соотношение количества объектов, завершенных строительством, объема средств на их реализацию и количества объектов, начатых строительством, соответствующего объема средств (отклонение: до 15 %)**

Отношение показателя количества завершенных строительством объектов к начатым строительством объектам составляет 38,6 %, объема средств - 52,1 %. Отклонения составляют, соответственно, 61,4 % и 47,9 % при установленном критерии - до 15 процентов.

**Соотношение количества объектов, введенных в эксплуатацию в установленные сроки, объема средств, использованных на их реализацию, и количества объектов, завершенных строительством, соответствующего объема средств (отклонение: до 15 %)**

Отношение показателя количества введенных в эксплуатацию объектов в установленные сроки к завершенным строительством объектам составляет 49,1 %, объема средств - 69,2 %. Отклонения составляют, соответственно, 50,9 % и 30,8 % при установленном критерии - до 15 процентов.

**Соотношение количества объектов, введенных в эксплуатацию с нарушением установленных сроков, объема средств на их реализацию и количества объектов, завершенных строительством, соответствующего объема средств (отклонение: выше 85 %)**

Отношение показателя количества введенных в эксплуатацию объектов с нарушением установленных сроков к завершенным строительством составляет 50,9 %, объема средств - 30,8 %. Отклонения составляют, соответственно, 49,1 % и 69,2 % при установленном критерии - свыше 85 процентов.

**Соотношение количества объектов, незавершенных строительством, объема средств на их реализацию по состоянию на 1 января 2008 года и количества объектов, начатых строительством, соответствующего объема средств (отклонение: выше 85 %)**

Отношение показателя количества незавершенных строительством объектов к начатым строительством составляет 61,4 %, объема средств - 47,9 %. Отклонения составляют, соответственно, 38,6 % и 52,1 % при установленном критерии - свыше 85 процентов.

Таким образом, на основе проведенной критериальной оценки результатов исполнения Программы можно сделать вывод о значительном количестве объектов, строительство которых осуществлялось с нарушением установленных сроков, и объектов, незавершенных строительством, что является свидетельством неэффективного расходования средств из всех источников на реализацию программных мероприятий.

**2.4. Установление уровня достаточности исполнения функций финансового контроля за ходом реализации программных мероприятий**

В ходе проведения аудита эффективности по запросам Счетной палаты Российской Федерации государственными заказчиками, государственным заказчиком-координатором и субъектами юга России были предоставлены материалы проведенных ранее контрольными органами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации проверок, анализ которых показал следующее.

### **По организации и проведению внутреннего контроля**

Минэкономразвития России и Минрегион России не осуществляли должного контроля за ходом реализации программных мероприятий. Финансовый контроль камерально осуществлялся лишь на основе представленных субъектами юга России и государственными заказчиками отчетных данных.

Отдельные главные распорядители средств федерального бюджета - государственные заказчики Программы наряду с проведением мониторинга по представляемым субъектами юга России отчетным данным осуществляли в основном сверки объемов выполненных работ.

Органами исполнительной власти субъектов юга России, которым в соответствии с заключаемыми договорами передавалось исполнение части функций государственного заказчика, функции финансового контроля в форме проведения контрольных мероприятий за ходом реализации Программы не осуществлялись.

При проведении мониторинга за ходом строительства объектов в основном ограничивались сверкой объемов выполненных работ с проведением контрольных обмеров.

### **По организации и проведению внешнего контроля**

Счетной палатой Российской Федерации в 2003-2007 годах в рамках контроля исполнения законов о федеральном бюджете проводились проверки исполнения главными распорядителями средств федерального бюджета - государственными заказчиками Программы федеральных законов о федеральном бюджете. Результаты этих контрольных мероприятий использовались при подготовке заключений Счетной палаты Российской Федерации по отчетам Правительства Российской Федерации об исполнении федерального бюджета.

Кроме того, Счетной палатой Российской Федерации в рамках контрольных мероприятий по исполнению региональных бюджетов во всех субъектах юга России, за исключением Волгоградской области, проводились проверки использования средств, выделяемых субъектам юга России за 2002-2007 годы на реализацию Программы. При этом в Республике Дагестан, Кабардино-Балкарской Республике, Карачаево-Черкесской Республике, Краснодарском крае и Астраханской области проведено по 2 контрольных мероприятия, а в Республике Адыгея, Республике Ингушетия, Республике Калмыкия, Республике Северная Осетия - Алания, Ставропольском крае и Ростовской области - по 1 контрольному мероприятию.

Установлены нарушения в использовании средств, направленных на реализацию Программы в 2002-2007 годах, на сумму 373446,7 тыс. рублей, из них не по целевому назначению - 8354,0 тыс. рублей.

Результаты проверок рассматривались на заседаниях Коллегии Счетной палаты Российской Федерации, по решению которой направлялись представления руководителям указанных субъектов юга России для принятия мер в части реализации Программы.

Внешний контроль за целевым использованием средств, выделенных на реализацию Программы, осуществлялся также и территориальными управлениями Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, которыми проведено 77 проверок, в том числе в Республике Дагестан - 39, Карачаево-Черкесской Республике - 6, Республике Калмыкия - 2, Краснодарском крае - 6, Ставропольском крае - 21, Астраханской области - 3.

Контрольно-счетными палатами субъектов юга России всего проведено 11 проверок, в том числе 10 - в Республике Дагестан и 1 - в Астраханской области.

Предмет для оценки уровня достаточности исполнения функций внутреннего контроля отсутствует, поскольку государственные заказчики и государственный заказчик-координатор Программы (Минрегион России) не осуществляли контроль за ходом реализации программных мероприятий.

Отсутствует также и предмет для оценки уровня достаточности исполнения функций внешнего контроля в целом в связи с тем, что в представленных материалах имеется информация только о 105 контрольных мероприятиях, проведенных федеральными и региональными контрольными органами, без данных о суммах выявленных финансовых и иных нарушений и суммах возвращенных по ним средств.

Критериальная оценка осуществлена на основании результатов контрольных мероприятий, проведенных Счетной палатой Российской Федерации, и материалов, представленных Территориальным управлением Федеральной службы финансово-бюджетного надзора по Карачаево-Черкесской Республике.

Оценка уровня достаточности исполнения функций финансового контроля за ходом реализации программных мероприятий проведена на основе следующих показателей и критериев.

#### **Количество контрольных мероприятий, проведенных федеральными и региональными контрольными органами (единиц)**

Общее количество контрольных мероприятий составило 22, в том числе Счетной палатой Российской Федерации проведено 16 и Территориальным управлением Федеральной службы финансово-бюджетного надзора (контрольно-ревизионным управлением Минфина России) по Карачаево-Черкесской Республике - 6 контрольных мероприятий.

#### **Сумма выявленных финансовых и иных нарушений (тыс. рублей)**

Общая сумма выявленных финансовых нарушений составила 841069,0 тыс. рублей из 1704019,7 тыс. рублей проверенных средств, в том числе Счетной палатой Российской Федерации - 373446,7 тыс. рублей.

#### **Сумма возвращенных финансовых средств, соотношение суммы возврата средств и суммы выявленных нарушений (отклонение: до 30 %)**

Возвращено (восстановлено) в ходе проведения проверок финансовых средств в сумме 3304,9 тыс. рублей.

Отношение суммы возврата к сумме выявленных нарушений составило 0,7 %. Отклонение составляет 99,3 %, или превышает установленный критерий - до 30 процентов.

Проведенная на основе установленных критериев и показателей оценка свидетельствует о полном отсутствии внутреннего контроля за ходом реализации программных мероприятий со стороны Минэкономразвития России и Минрегиона России. Таким образом, финансовый контроль как инструмент обеспечения максимальной эффективности управления не работал.

### **2.5. Установление уровня изменения основных показателей, характеризующих социальную и экономическую эффективность реализации Программы**

В результате реализации Программы должно было сократиться отставание субъектов юга России по основным макроэкономическим показателям от среднероссийского уровня, произойти повышение финансового самообеспечения региона и уровня жизни населения, а также снижение социальной напряженности. В этой связи в ходе аудита эффективности для достижения указанной цели проведены:

- анализ и оценка уровня изменения основных показателей, характеризующих социальную и экономическую эффективность реализации Программы на основе установленных программой контрольного мероприятия показателей и критериев;

- анализ основных показателей социально-экономического развития юга России, установленных разделом 7 Программы;

- анализ целевых индикаторов и показателей Программы на 2007 год, введенных распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 октября 2007 года № 1389-р «О внесении изменений в федеральную целевую программу «Юг России».

**2.5.1. Анализ и оценка уровня изменения основных показателей социальной и экономической эффективности реализации Программы на основе установленных программой контрольного мероприятия показателей и критериев Валовой региональный продукт субъектов юга России, темпы прироста по отношению к среднероссийскому показателю (не менее 1 % в год)**

Поскольку валовой региональный продукт является основным макроэкономическим показателем, характеризующим производство товаров и услуг по всем отраслям экономики, в ходе аудита эффективности он был выбран в качестве одного из показателей. Его динамика в 2003-2006 годах по сравнению с аналогичным среднероссийским показателем представлена в таблице:

(в процентах)

	Субъекты юга России	Среднероссийский показатель
2003 г.	20,5	22,9
2004 г.	24,6	30,0
2005 г.	22,4	28,9
2006 г.	24,1	23,8

Приведенные данные свидетельствуют, что в целом за анализируемый период среднероссийский показатель внутреннего валового продукта имел значительные устойчивые темпы роста - от 22,9 % в 2003 году до 28,9 % в 2005 году. Темпы роста валового регионального продукта по субъектам юга России за этот же период отставали от него, за исключением 2006 года, когда 2 показателя практически сравнялись.

В период реализации программных мероприятий вклад субъектов юга России в формирование валового регионального продукта и его отраслевая структура неоднородны. Это обусловлено неравномерным размещением производительных сил, различной площадью и численностью населения по регионам. Почти 67 % суммарного валового регионального продукта приходится на долю 3 субъектов юга России (Краснодарский край, Ростовская и Волгоградская области).

Сравнительный анализ ежегодного прироста валового регионального продукта по субъектам юга России представлен в таблице:

(в процентах)

	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Среднероссийский показатель	22,9	30,0	28,9	23,8
Ростовская область	6,4	13,2	6,9	12,2
Волгоградская область	6,8	9,4	5,2	1,7
Астраханская область	1,9	2,8	5,4	5,0
Ставропольский край	5,4	13,2	8,3	8,2
Краснодарский край	2,0	9,3	6,1	10,7
Республика Северная Осетия - Алания	3,1	5,8	5,5	13,0
Карачаево-Черкесская Республика	1,8	7,5	7,2	13,0
Кабардино-Балкарская Республика	4,5	6,2	7,8	4,8
Республика Калмыкия	-22,8	4,2	6,8	3,1
Республика Ингушетия	25,5	24,9	21,1	17,3
Республика Дагестан	13,9	15,9	8,8	15,2
Республика Адыгея	3,9	11,5	7,9	7,0

Из таблицы видно, что среди субъектов юга России максимальный прирост валового регионального продукта отмечен в Республике Дагестан (2003 год - 13,9 %, 2004 год - 15,9 %, 2005 год - 8,8 %). В Республике Ингушетия в 2003 году отмечался высокий прирост ВРП - 25,5 %, вместе с тем к 2006 году он снизился и составил 17,3 %. Такая же тенденция наметилась и в Волгоградской области, где в 2003 году этот показатель составлял по отношению к предыдущему году 6,8 %, а в 2006 году - 1,7 %. В Республике Калмыкия в 2003 году произошло снижение по сравнению с 2002 годом на 22,8 процентного пункта.

Оценка уровня изменения валового регионального продукта проведена на основе темпов его прироста по отношению к среднероссийскому показателю (установленный критерий - не менее 1 % в год).

Прирост суммарного валового регионального продукта субъектов юга России в период с 2003 по 2006 год в среднем составил 22,9 %, среднероссийский показатель составил 26,4 %. Таким образом, отставание темпов прироста суммарного валового регионального продукта субъектов юга России от среднероссийского составило 3,5 процентного пункта при установленном критерии прироста - не менее 1 % в год.

При оценке уровня изменений валового регионального продукта в период реализации программных мероприятий в разрезе субъектов юга России установленный критерий не выполнен.

**Доля инвестиционной составляющей в бюджетах субъектов юга России, темпы прироста по отношению к среднероссийскому показателю (не менее 1 %)**

Доля инвестиций в консолидированном бюджете субъектов юга России в период реализации Программы имела тенденцию ежегодного роста, которую можно проследить по показателям, указанным в таблице:

Регионы	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Республика Адыгея	13,5	21,7	13,5	23,9	20,7
Республика Дагестан	15,8	11,0	12,0	14,0	7,6
Республика Ингушетия	20,3	17,9	21,1	27,8	24,4
Республика Калмыкия	9,9	7,1	8,8	17,1	12,0
Кабардино-Балкарская Республика	11,3	10,9	7,4	16,4	11,4
Карачаево-Черкесская Республика	5,6	6,2	11,9	12,2	10,5
Республика Северная Осетия - Алания	8,0	5,0	10,0	19,0	11,0
Краснодарский край	12,6	16,1	15,4	19,4	25,4
Ставропольский край	6,7	7,6	9,5	15,1	14,6
Астраханская область	8,2	12,8	12,5	9,5	17,1
Волгоградская область	5,2	5,0	5,0	9,9	8,7
Ростовская область	4,6	5,6	3,9	11,3	9,1

Анализ инвестиционной составляющей в консолидированном бюджете субъектов юга России показал, что наибольший ее объем среди регионов юга России приходится на Республику Дагестан и Республику Ингушетия. Увеличилась доля инвестиций в консолидированном бюджете Краснодарского края - с 12,6 % в 2002 году до 25,4 % в 2006 году. По сравнению с другими субъектами юга России самая низкая доля инвестиционной составляющей в консолидированном бюджете Карачаево-Черкесской Республики, а также Волгоградской и Ростовской областей.

Для определения среднероссийского показателя инвестиционной составляющей в консолидированном бюджете Российской Федерации требуются данные по объемам инвестиций в консолидированном бюджете каждого субъекта Российской Федерации, которые не предусмотрены установленной статистической отчетностью. В этой связи осуществить оценку доли инвестиционной составляющей в бюджетах субъектов юга России по сравнению с среднероссийским показателем не представляется возможным.

Анализ и оценка прироста осуществлены по инвестициям в основной капитал в разрезе субъектов юга России и в целом по Российской Федерации с использованием данных государственной статистической отчетности.

Ежегодный прирост инвестиций в основной капитал в субъектах юга России в период реализации программных мероприятий в целом был ниже среднероссийского показателя, за исключением 2005 года. Так, в 2003 году он составил минус 0,2 % при среднероссийском 12,5 %, в 2004 году - 8,2 % при среднероссийском 13,7 %, в 2006 году - 13,6 % при среднероссийском 16,7 %. В 2005 году этот показатель составил 14,1 % при среднероссийском 10,9 процента.

При этом прирост инвестиций в основной капитал в субъектах юга России весьма различен. Так, в Республике Дагестан он увеличился с 18,6 % в 2003 году до 23 % в 2006 году, в Республике Адыгея уменьшился с 19,4 % в 2003 году до 2 % в 2006 году.

Оценка уровня изменения объемов инвестиций в основной капитал субъектов юга России проведена на основе их ежегодного прироста в бюджете субъектов юга России по отношению к среднероссийскому показателю (критериальное значение - не менее 1 процента).

В период 2003-2006 годов средний прирост инвестиций в основной капитал субъектов юга России составил 8,9 % в год при среднероссийском показателе 13,5 %. Ежегодный прирост указанного показателя по субъектам юга России к среднероссийскому значительно ниже принятого критерия оценки - не менее 1 % в год. В 2005 году прирост этого показателя соответствовал принятому критерию и составил 3,1 процента.

**Объем собираемости на территории налоговых и неналоговых доходов, темпы прироста к среднероссийскому показателю (не менее 1 % в год)**

Объем собираемости налогов и других обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации по субъектам юга России в 2002-2006 годах составил 1008764800,0 тыс. рублей, или 5,5 % общего объема поступлений по России в целом, и представлен в таблице:

	(в процентах)	
	Субъекты юга России	Среднероссийский показатель
2003 г.	15,6	14,6
2004 г.	5,9	24,7
2005 г.	18,0	38,9
2006 г.	28,0	17,4

Представленные данные свидетельствуют о том, что в целом по России в анализируемом периоде наблюдается стабильный и значительный рост объемов собираемости налоговых и неналоговых платежей - с 14,6 % в 2003 году до 38,9 % в 2005 году. В 2006 году этот показатель снизился и составил 17,4 %. При этом темпы роста объемов собираемости налоговых и неналоговых поступлений по субъектам юга России в этот период отставали от среднероссийского уровня, за исключением 2006 года, когда они составили 28 процентов.

Следует отметить, что, несмотря на положительную динамику роста поступлений налоговых и неналоговых доходов по субъектам юга России в целом, в Республике Калмыкия наблюдалось резкое снижение поступления налоговых доходов. Так, в 2004 году объемы поступлений налоговых и неналоговых платежей меньше, чем в предыдущем году, на 40,4 %, в 2005 году - на 62,4 %, в 2006 году - на 71,7 процента.

Оценка уровня изменения объема собираемости налогов и неналоговых доходов субъектов юга России проведена на основе темпов их прироста по отношению к среднероссийскому показателю (критериальное значение не менее 1 % в год).

В период с 2003 по 2006 год средний прирост объемов собираемости налогов и неналоговых доходов составил по субъектам юга России 16,9 % в год при среднероссийском 23,9 %. Темпы прироста указанного показателя по субъектам юга России в 2004-2005 годах к среднероссийскому значительно ниже установленного критерия оценки - не менее 1 % в год. В 2003 и 2006 годах темпы прироста этого показателя соответствовали установленному критерию и составляли 1 % и 10,6 %, соответственно.

**Доходы консолидированного бюджета субъекта юга России на душу населения, темпы прироста по отношению к среднероссийскому показателю (не менее 1 % в год)**

По уровню собственных бюджетных доходов на душу населения Южный федеральный округ занимает одно из последних мест в Российской Федерации.



(в процентах)

	Субъекты юга России	Среднероссийский показатель
2003 г.	10,0	18,8
2004 г.	17,8	25,1
2005 г.	23,5	25,4
2006 г.	27,5	27,1

Приведенные в таблице данные свидетельствуют о том, что в анализируемом периоде наблюдался стабильный прирост доходов консолидированного бюджета на душу населения в целом по России - с 18,8 % в 2003 году до 27,1 % в 2006 году. Прирост доходов консолидированного бюджета субъектов юга России в анализируемом периоде отставал от среднероссийского, за исключением 2006 года.

Среди субъектов Российской Федерации регионы юга России по анализируемому показателю занимают с 78-го по 87-е место. При этом в Республике Северная Осетия - Алания (78-е место) доходы консолидированного бюджета на душу населения составили в 2002 году 8,2 тыс. рублей, а в 2006 году - 16,3 тыс. рублей; Республике Адыгея (80-е место) в 2002 году - 8,5 тыс. рублей, в 2006 году - 12,9 тыс. рублей; Карачаево-Черкесской Республике (82-е место) в 2002 году - 1,9 тыс. рублей, в 2006 году - 5,5 тыс. рублей; Кабардино-Балкарской Республике (83-е место) в 2002 году - 6,5 тыс. рублей, в 2006 году - 12,4 тыс. рублей; Республике Дагестан (86-е место) в 2002 году - 6,2 тыс. рублей, в 2006 году - 11,6 тыс. рублей; Республике Ингушетия (87-е место) в 2002 году - 10,5 тыс. рублей, в 2006 году - 13,2 тыс. рублей.

Низкий уровень доходов трудоспособного населения Южного федерального округа обусловлен его занятостью преимущественно в секторах экономики с низкой производительностью труда. Уровень среднемесячной номинальной начисленной заработной платы в 2006 году составил 7272,4 рубля при среднероссийском показателе в 10727,7 рубля.

Оценка уровня изменения доходов консолидированного бюджета субъектов юга России на душу населения проведена на основе темпов его прироста к среднероссийскому показателю (не менее 1 % в год).

Прирост доходов консолидированного бюджета субъектов юга России на душу населения с 2003 по 2006 год в среднем составил 19,7 % при среднероссийском показателе 24,1 процента.

Таким образом, отставание от среднероссийского уровня составило 4,4 % при установленном критерием приросте не менее 1 % в год.

#### **Уровень безработицы, снижение по отношению к среднероссийскому показателю (не менее 1 % в год)**

Уровень безработицы в Южном федеральном округе является самым высоким в Российской Федерации.

(в процентах)

	Субъекты юга России	Среднероссийский показатель
2003 г.	13,3	8,2
2004 г.	12,8	7,8
2005 г.	11,6	7,2
2006 г.	11,3	7,2

Анализ уровня зарегистрированной безработицы в период реализации Программы свидетельствует о его снижении как в субъектах юга России, так и в целом по стране, однако в целом по России он значительно ниже, чем в субъектах юга России.

По ситуации, сложившейся на рынке труда, самой неблагополучной является Республика Ингушетия, в которой уровень зарегистрированной безработицы увеличился с 55,6 % в 2003 году до 58,5 % в 2006 году, а пик приходился на 2005 год и достигал 64,9 процента.

В Кабардино-Балкарской Республике уровень зарегистрированной безработицы снизился с 22,6 % в 2003 году до 20,7 % в 2006 году, в Республике Калмыкия - с 18 % до 16,7 %, в Республике Адыгея находился в пределах от 13,5 % до 13,7 процента.

Оценка изменения уровня безработицы в субъектах юга России проведена на основе его снижения по отношению к среднероссийскому показателю (не менее 1 % в год).

Уровень безработицы в субъектах юга России в период с 2003 по 2006 год сократился с 13,3 % до 11,3 %, или на 2 %. Среднероссийский показатель уменьшился с 8,2 % до 7,2 %, или на 1 процент.

Таким образом, снижение уровня безработицы в субъектах юга России составило 2 %, при среднероссийском - 1 %. Тем самым принятый критерий выполнен.

### **2.5.2. Анализ показателей социально-экономической эффективности реализации программных мероприятий, установленных разделом 7 Программы**

При утверждении Программы для оценки исполнения программных мероприятий (раздел 7 Программы) установлено 44 показателя, характеризующих уровень социально-экономического развития субъектов юга России. Показатели разделены на 12 разделов по отраслевому принципу.

Следует отметить, что по показателю «число создаваемых рабочих мест», предусмотренному по каждой отрасли, отчетные данные были представлены только органами статистики Республики Дагестан в части промышленного, социального и жилищно-коммунального секторов хозяйственной деятельности региона и Краснодарского края по туристско-рекреационному и санаторно-курортному комплексу.

Проведенный в ходе контрольного мероприятия анализ эффективности исполнения Программы показал, что в период ее реализации с 2002 по 2006 год ни первоначальной, ни последующей редакциями не были установлены индикаторы для оценки результатов программных мероприятий. В этой связи поэтапное определение уровня достижения результатов оказалось затруднительным.

Кроме того, Минрегионом России как государственным заказчиком-координатором не осуществлялся мониторинг данных по показателям социально-экономического развития субъектов юга России, что также негативно повлияло на эффективность реализации программных мероприятий.

Для оценки показателей социально-экономической эффективности реализации программных мероприятий, установленных разделом 7 Программы, принят критерий - отклонение до 5 процентов.

Выполнение установленных показателей социально-экономического развития проанализировано на примере агропромышленного комплекса, данные по которому приведены в таблице:

(млн. т)

Основные показатели социально-экономического развития агропромышленного комплекса	Предусмотрено Программой	Факт по югу России
Валовый сбор зерна	30,7	25,9
Производство скота и птицы	1,6	1,0
Производство сахарного песка	2,9	2,1
Производство овощных культур	2,6	3,5
Производство молока	5,2	4,7

Фактически достигнутые показатели развития агропромышленного комплекса (за исключением производства овощных культур и производства растительного масла) по состоянию на 1 января 2007 года ниже предусмотренных Программой. Так, валовой сбор зерна составил 84 % предусмотренного Программой показателя, производство скота и птицы - 62,5 %, производство сахарного песка - 72 %, производство молока - 90 процентов.

Показатели социальной сферы свидетельствуют об увеличении удельного веса населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума (при планируемом уровне 18 % фактический уровень по состоянию на 1 января 2007 года составил 19,7 %). По обеспеченности населения больничными койками при запланированном показателе 150 единиц фактически достигнуто 96,7 единицы, или 64,5 %. Аналогичная ситуация по выполнению установленных Программой показателей и по другим отраслям.

Учитывая высокий уровень дотационности бюджетов республик, входящих в состав Южного федерального округа, одной из задач реализации программных мероприятий являлось снижение уровня дотационности бюджетов регионов - участников Программы к 2007 году до 7,8 млрд. рублей.

Вместе с тем, как показала проверка, дотационность бюджетов субъектов юга России не только не снизилась, а увеличилась в 8,5 раза. На 1 января 2007 года дотационность бюджетов субъектов юга России составила 61,3 млрд. рублей.

Таким образом, ни один из показателей, характеризующих социально-экономическую эффективность реализации программных мероприятий, не достиг установленного критерия в 5 %, что свидетельствует о его невыполнении.

### **2.5.3. Анализ показателей-индикаторов, установленных на 2007 год распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 октября 2007 года № 1389-р «О внесении изменений в федеральную целевую программу «Юг России»**

Для завершения строительства и ввода в эксплуатацию объектов образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства и туристско-рекреационного комплекса сроки реализации Программы были продлены на 2007 год.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 октября 2007 года № 1389-р «О внесении изменений в федеральную целевую программу «Юг России» утверждены следующие целевые индикаторы и показатели Программы на 2007 год:

- строительство и реконструкция образовательных учреждений - 5560 мест;
- строительство и реконструкция учреждений здравоохранения - 963 койки, 775 посещений в смену;
- газификация населенных пунктов - 103,614 км;
- обеспечение водоснабжением - 238,533 км, 425,6 тыс. куб. м в сутки;
- обеспечение канализацией - 65,3 км, 1098,3 тыс. куб. м в сутки.

Для оценки исполнения установленных показателей в реализации программных мероприятий на 2007 год использовался критерий - отклонение до 5 процентов.

Целевые индикаторы и показатели на 2007 год представлены в таблице:

Показатели	Планируемые по итогам реализации Программы индикаторы	Фактически достигнутые результаты исполнения	Выполнение, %	Исполнение критерия, %
Строительство и реконструкция образовательных учреждений (мест)	5560	3185	57,3	не исполнен
Строительство и реконструкция учреждений здравоохранения:				
- коек	963	415	43,1	не исполнен
- посещений в смену	775	1450	187,1	менее 5
Газификация населенных пунктов (км)	103,614	425,74	410,9	менее 5
Обеспечение водоснабжением:				
- км	238,533	327,67	137,4	менее 5
- тыс. куб. м в сутки	425,6	1,56	0,4	не исполнен
Обеспечение канализацией:				
- км	65,3	28,31	43,4	не исполнен
- тыс. куб. м в сутки	1098,3	222,7	20,3	не исполнен

Отчетные данные субъектов юга России о фактически достигнутых результатах исполнения индикаторов и показателей по строительству и реконструкции поликлиник на

187,1 % и газификации населенных пунктов на 410,9 % свидетельствуют об их недостоверности либо необоснованности индикаторов, принятых государственными заказчиками Программы по данным показателям, что говорит о безответственном подходе субъектов юга России и федеральных органов исполнительной власти к программно-целевым методам бюджетного планирования, установленным постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 года № 249.

В 2007 году из 8 установленных индикаторов-показателей выполнено только 3:

- строительство и реконструкция учреждений здравоохранения, при запланированных 775 посещениях в смену достигнуто 1450 посещений в смену, или 187,1 %, отклонение менее 5 %;

- газификация населенных пунктов (км), при планируемых 103,614 км выполнено 425,74 км, или 410,9 %, отклонение - менее 5 %;

- обеспечение водоснабжением (км), при планируемых 238,533 км выполнено 327,67 км, или 137,4 %, отклонение - менее 5 процентов.

Таким образом, на основе критериев оценки уровня изменений основных показателей, характеризующих социальную и экономическую эффективность реализации программных мероприятий, отклонения по которым превышают установленные программой контрольного мероприятия, можно сделать вывод о недостижении результатов Программы в части улучшения социально-экономической ситуации в регионе и сокращения отставания по основным макроэкономическим показателям от среднероссийского уровня (раздел 7 Программы).

## **2.6. Оценка эффективности управления и реализации Программы федеральными и региональными органами исполнительной власти**

По результатам комплекса экспертно-аналитических мероприятий и финансового аудита, проведенных на основе утвержденных показателей и критериев эффективности управления и реализации Программы, установлено, что ее задачи по развитию экономики субъектов юга России из-за недостатка финансового обеспечения не выполнены, а цели по созданию социально-экономических условий для устойчивого развития региона, снижению социальной напряженности, сокращению безработицы и росту доходов населения не достигнуты.

Предпосылки к неисполнению Программы были созданы уже на стадии законодательного утверждения ее бюджетного финансирования, объемы которого по сравнению с параметрами были занижены в 1,6 раза.

Исследование отчетов о реализации программных мероприятий вызывает сомнение в их достоверности. Так, по Ставропольскому краю в 2002-2007 годах Программой было предусмотрено 9258300,0 тыс. рублей, а по отчетным данным о результатах ее реализации выполнение составило 10208200,0 тыс. рублей (110,3 %), по Волгоградской области эти цифры составляют 15113200,0 тыс. рублей и 19841600,0 тыс. рублей (131,3 %), соответственно. В частности, по объекту «Реконструкция аэропорта Минеральные Воды» предусмотрено 255300,0 тыс. рублей, по отчетным данным выполнено 1531800,0 тыс. рублей (600 %), по объекту «Электрификация участка Петров Вал - Волгоград - Котельниково Приволжской железной дороги» предусмотрено 3833600,0 тыс. рублей, по отчетным данным выполнено 15395900,0 тыс. рублей (401,6 %), по объекту «Реконструкция газопроводов Махат - Северный Кавказ, Моздок - Кази-Магомед» предусмотрено 523500,0 тыс. рублей, по отчетным данным выполнено 3557200,0 тыс. рублей (679,5 процента).

Оценка обоснованности представленных данных как инструмента управления Программой свидетельствует о безответственности субъектов юга России при подготовке отчетных данных и федеральных органов исполнительной власти, которые принимают такие данные.

Запланированные источники финансового обеспечения, а также включение в отчеты об исполнении программных мероприятий средств, освоенных по другим федеральным целевым программам, привели к необоснованному завышению показателей и создали видимость благополучия в результатах исполнения Программы. Выявленная в ходе проведения аудита эффективности недостоверность отчетных данных в объеме 19836919,9 тыс. рублей свидетельствует о низком уровне ответственности органов исполнительной власти и несоблюдении ими требований нормативных правовых актов.

Из-за отсутствия единой структуры администрирования, четкой координации федеральных и региональных органов исполнительной власти, а также размытости между ними административной ответственности на протяжении всего срока реализации Программы создавалась нестабильность ее исполнения.

Не было профинансировано строительство 64 объектов (мероприятий), предусмотренных Программой, что составляет 18,3 % общего количества. Завершено строительством только 110 объектов, или 38,5 %, не завершено - 175 объектов, или 61,4 % начатых.

Установленные нарушения и недостатки в санкционировании и использовании финансовых ресурсов, а также недостоверность отчетности по программным мероприятиям в целом позволяют дать негативную оценку эффективности управления и реализации Программы федеральными и региональными органами исполнительной власти.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 января 2008 года № 10 на 2008-2012 годы утверждена новая федеральная целевая программа с общим объемом финансовых ресурсов на ее реализацию в сумме 146379400,0 тыс. рублей, в том числе из федерального бюджета - 52100000,0 тыс. рублей, или 35,6 %, из региональных бюджетов - 11876000,0 тыс. рублей, или 8,1 %, и из внебюджетных источников - 82403400,0 тыс. рублей, или 56,3 процента.

Новая программа имеет ряд принципиальных отличий от завершившейся. Ее реализация охватывает только республики юга России (исключая Чеченскую Республику).

Привлечение внебюджетных инвестиций в предусмотренных объемах по новой программе должно обеспечиваться путем реализации механизмов государственно-частного партнерства. Базовым принципом является четкое разделение инвестиционных проектов на две составляющие: строительство объектов производственной и туристско-рекреационной сфер за счет частных инвесторов и создание обеспечивающей эти объекты инженерной и социальной инфраструктуры за счет средств бюджетов субъектов юга России при финансовой поддержке из федерального бюджета.

Установлено обязательное финансирование программных мероприятий из бюджетов республик юга России, применение санкций по приостановлению предоставления средств или сокращению объемов финансирования за счет федерального бюджета при невыполнении органами государственной власти субъектов юга России и инвесторами своих обязательств.

На 2008 год новой программой предусмотрено общее финансирование в сумме 22426600,0 тыс. рублей, из них 9000000,0 тыс. рублей, или 40,1 %, из федерального бюджета, 2322500,0 тыс. рублей, или 10,4 %, из бюджетов республик юга России и внебюджетные средства - 11104100,0 тыс. рублей, или 49,5 процента.

За 9 месяцев 2008 года финансирование составило 5879203,3 тыс. рублей, или 26,3 %, в том числе из федерального бюджета - 4663936,6 тыс. рублей, или 51,9 %, из бюджетов субъектов юга России - 1215266,7 тыс. рублей, или 52,4 %. Средства из внебюджетных источников на реализацию программы не привлекались.

Утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 7 марта 2008 года № 155 Правила предоставления в 2008 году субсидий из федерального бюд-

жета бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование объектов капитального строительства государственной собственности субъектов Российской Федерации и (или) на предоставление соответствующих субсидий из бюджетов субъектов Российской Федерации местным бюджетам на софинансирование объектов капитального строительства муниципальной собственности устанавливают ответственность субъектов Российской Федерации и местных администраций при нарушении обязательств о расходах из указанных бюджетов в части объектов капитального строительства.

Механизм ответственности за невыполнение обязательств по привлечению средств из внебюджетных источников на строительство объектов Программы за счет частных инвесторов указанными Правилами не предусмотрен.

Таким образом, несмотря на то, что утвержденная новая программа принципиально отличается от завершившейся заложенными в ней механизмами государственно-частного партнерства, основанными на принципе разделения инвестиционных проектов, риски их неэффективной реализации, обусловленные общей структурой администрирования, структурой источников финансового обеспечения и отсутствием ответственности за невыполнение обязательств по привлечению средств из внебюджетных источников, идентичны.

### **Выводы**

**1.** На основе анализа и критериальной оценки, проведенных в ходе аудита эффективности, на стадии формирования и законодательного утверждения параметров финансового обеспечения Программы установлены существенные риски, обусловленные следующими факторами.

**1.1.** Ввиду недостаточной проработанности концепции и параметров финансового обеспечения первоначальной редакции Программы утвержденные мероприятия не были исполнены уже в первом году реализации, что привело к ее существенной корректировке в 2003 году.

**1.2.** Основную долю в структуре ресурсного обеспечения Программы составляли средства из внебюджетных источников (70,9 % общего объема в первоначальной редакции и 62,5 % - в новой), однако за весь период реализации не были разработаны и законодательно утверждены механизмы стимулирования их привлечения, порядок их идентификации и отражения в отчетах об исполнении программных мероприятий.

**1.3.** Назначения, утверждаемые федеральными и региональными законами и решениями представительных органов муниципальных образований о соответствующих бюджетах на 2002-2007 годы, составили 27335000,0 тыс. рублей, что соответствовало предусмотренным Программой параметрам лишь на 61,9 процента.

**1.4.** Финансовое обеспечение объектов и мероприятий предусматривалось из федерального бюджета как непосредственно по данной Программе, так и по другим федеральным целевым программам, что привело к виртуальному завышению объемов финансового обеспечения из данного источника на сумму 6638000,0 тыс. рублей, или на 41,2 процента.

**1.5.** Реализация инвестиционных проектов уже на стадии формирования бюджетных назначений была заведомо невыполнимой в предусмотренные сроки в полном объеме из-за необеспеченности финансовыми ресурсами.

**1.6.** Концентрация финансовых ресурсов на стратегически важных направлениях развития экономики и социальной сферы регионов оказалась затруднена из-за необоснованно широкого спектра программных мероприятий и их многопрофильности, не объединенных замыслом создания единой инфраструктуры в интересах наращивания

экономического потенциала региона или повышения качества государственных услуг. Тем самым не выполнялись условия программно-целевого бюджетного планирования.

**1.7.** Отсутствие индикаторов по оценке результатов программных мероприятий за период 2002-2006 годов не позволяло поэтапно определять уровень достижения результатов.

**1.8.** Из-за отсутствия единой структуры администрирования, четкой координации федеральных и региональных органов исполнительной власти, а также размытости между ними административной ответственности на протяжении всего срока реализации создавалась нестабильность в обеспечении Программы финансовыми ресурсами.

**2.** Органами законодательной и исполнительной власти всех уровней, а также государственными заказчиками Программы - Минэкономразвития России (за период 2002-2004 годов) и федеральными агентствами (за период 2005-2007 годов) финансовые обязательства выполнены не в полном объеме.

**2.1.** Из предусмотренного Программой на 2002-2007 годы общего объема финансовых ресурсов на сумму 133107500,0 тыс. рублей фактическое финансирование исполнено на сумму 70342534,0 тыс. рублей, или на 52,9 процента.

**2.2.** Финансовые обязательства не выполнены по средствам из всех предусмотренных Программой источников: по средствам федерального бюджета в сумме 28193800,0 тыс. рублей фактическое исполнение составило 15947508,8 тыс. рублей, или 56,6 %; по средствам из региональных бюджетов в сумме 13455900,0 тыс. рублей исполнено 8694370,5 тыс. рублей, или 64,7 %; по средствам из местных бюджетов в сумме 2507300,0 тыс. рублей исполнено 1110200,0 тыс. рублей, или 44,3 %; по средствам из внебюджетных источников в сумме 88950500,0 тыс. рублей привлечено 44590454,7 млн. рублей, или 50,1 процента.

**2.3.** Высокий уровень недофинансирования программных мероприятий из федерального и региональных бюджетов привел к снижению удельного веса бюджетных ассигнований Программы в общем объеме бюджетных инвестиций субъектов юга России, которые составляют 11,9 %, тем самым была предопределена их незначительная роль в капитальных расходах.

**2.4.** В процессе проведения экспертно-аналитического мероприятия была выявлена несвоевременность и неравномерность исполнения в 2005-2007 годах расходов федерального и региональных бюджетов по кварталам. Так, субъектами юга России в I квартале по средствам федерального бюджета исполнение не осуществлялось по причине их непоступления из-за несвоевременного утверждения Правительством Российской Федерации перечней строек и объектов для федеральных государственных нужд, а также проведения государственными заказчиками и заказчиками-застройщиками конкурсов в течение 1,5 и более месяцев по вновь начинаемым стройкам и объектам. В результате исполнение финансовых обязательств в больших объемах приходилось на IV квартал и составляло от 36,0 % до 45,8 % годовых объемов по средствам из федерального бюджета и от 28,6 % до 37,6 % - из региональных бюджетов.

**3.** Нарушения при санкционировании и использовании финансовых ресурсов, а также нарушения достоверности учета и отчетности, выявленные при проведении финансового аудита, способствовали формированию дополнительных факторов, снижающих эффективность управления Программой.

Установленные факты завышения субъектами юга России отчетных данных на общую сумму 19836919,9 тыс. рублей, создающие видимость благополучия при подведении итогов реализации Программы, на самом деле свидетельствуют об отсутствии эффективной системы управления финансовыми ресурсами и квалифицированного учета.

Проведенная на основе установленных критериев и показателей оценка свидетельствует о полном отсутствии внутреннего контроля за ходом реализации программных мероприятий со стороны Минэкономразвития России и Минрегиона России. Таким образом, финансовый контроль как инструмент обеспечения максимальной эффективности управления Программой не работал.

### **Астраханская область**

**3.1.** Правительством Астраханской области осуществлено финансирование объекта федеральной собственности «Развитие и реконструкция инфраструктуры санатория № 2 курорта «Тинаки» на сумму 1220,0 тыс. рублей, что является нарушением статьи 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

**3.2.** В областную адресную инвестиционную программу на 2005 год на сумму 51197,9 тыс. рублей в качестве софинансирования Программы были включены объекты, финансирование которых осуществлялось в рамках других федеральных целевых программ.

**3.3.** Условия и требования по объемам софинансирования объектов (мероприятий) Программы, установленные пунктами 7, 12 и 30 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 года № 594, не выполнены на общую сумму 7436360,2 тыс. рублей, в том числе 185260,2 тыс. рублей - из областного и местного бюджетов и 7251100,0 тыс. рублей - из внебюджетных источников.

**3.4.** В нарушение требований Федерального закона от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», Закона Астраханской области от 19 апреля 2006 года № 7/2006-ОЗ «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Астраханской области» и постановления правительства Астраханской области от 28 июля 2006 года № 256-П «О положении об учете государственного имущества Астраханской области и ведении реестра государственного имущества Астраханской области» в установленном порядке не поставлены на учет и не включены в реестр собственности 5 введенных в эксплуатацию объектов на общую сумму 65124,0 тыс. рублей, чем созданы условия к утрате имущества казны Астраханской области.

### **Карачаево-Черкесская Республика**

**3.5.** Средства республиканского бюджета на общую сумму 6854,0 тыс. рублей, предусмотренные в 2004 и 2005 годах на финансирование объекта «Канатная пассажирская дорога в пос. Домбай», были направлены на цели, не предусмотренные Программой, в том числе 854,0 тыс. рублей Правительством Республики на презентацию проекта туристско-рекреационного комплекса «Архыз» и 6000,0 тыс. рублей - администрацией ТРК «Домбай-Архыз» на строительство в г. Карачаевске мемориального комплекса жертвам депортации карачаевского народа, что является нарушением принципов адресности и целевого характера бюджетных средств, установленных статьей 38 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

**3.6.** В нарушение законов о республиканском бюджете, объемы государственных капитальных вложений на объекты Программы в 2005-2007 годах при отсутствии бюджетных ассигнований распределялись на сумму 413186,3 тыс. рублей. В законодательном порядке изменения утверждались в меньших суммах на общую сумму 382873,0 тыс. рублей, из них на 2005 год - в марте следующего финансового года на сумму 161887,0 тыс. рублей,



на 2006 год - в июле следующего финансового года на сумму 170000,0 тыс. рублей и на 2007 год - в конце данного финансового года на сумму 50986,0 тыс. рублей.

**3.7.** Условия и требования по объемам софинансирования объектов (мероприятий) Программы, установленные пунктами 7, 12 и 30 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 года № 594, на общую сумму 178027,1 тыс. рублей из республиканского и местных бюджетов в 2005-2007 годах не выполнены.

**3.8.** В республиканскую адресную инвестиционную программу в 2005-2007 годах в качестве софинансирования по объекту «Канатная пассажирская дорога в пос. Домбай» и развитию горнолыжных трасс на сумму 326900,0 тыс. рублей включались средства, не предусмотренные Программой.

**3.9.** Объект «Канатная пассажирская дорога в пос. Домбай» введен в эксплуатацию, несмотря на незавершенные работы по благоустройству территории и рекультивации временных подъездных дорог на общую сумму 38000,0 тыс. рублей.

**3.10.** После завершения реконструкции объекта «Реконструкции очистных сооружений канализации, г. Теберда», расходы на которую составили 82550,2 тыс. рублей, основополагающие сети объекта были проданы коммерческой структуре ООО «Кристалл» по остаточной балансовой стоимости 3260,0 тыс. рублей без учета затрат на реконструкцию. Корректировка стоимости объекта с учетом затрат на реконструкцию в реестре государственной собственности не производилась, чем были созданы условия к утрате имущества казны Карачаево-Черкесской Республики и доходов от управления им.

**3.11.** По объекту «Берегоукрепительные работы на р. Кубань по защите аула Верхний Каменномост, Карачаевский район» объем выполненных работ общей протяженностью 1748 пог. м не соответствует отчетным данным, представленным в Минрегион России, согласно которым объект введен в эксплуатацию с проектной мощностью 2455 пог. м и технической готовностью 100 процентов.

**3.12.** Допущено неэффективное использование средств федерального бюджета в сумме 13174,7 тыс. рублей по объекту «Поликлиника на 375 посещений в смену», которые были направлены в 2007 году в соответствии с изменениями в проектно-сметной документации на оплату дополнительных работ по демонтажу ранее установленного оборудования, перепланировке готовых к эксплуатации помещений и др., что является нарушением принципов эффективности и экономности использования бюджетных средств в соответствии со статьей 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

**3.13.** В нарушение требований Федерального закона от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и Закона Карачаево-Черкесской Республики от 22 июля 2005 года № 71-РЗ «Об управлении государственной собственностью Карачаево-Черкесской Республики» не поставлено на учет в установленном порядке и не включено в реестр учета собственности Карачаево-Черкесской Республики 8 введенных в эксплуатацию объектов общей стоимостью 282973,1 тыс. рублей. Четыре объекта Программы балансовой стоимостью 65955,7 тыс. рублей переданы Карачаево-Черкесским республиканским казенным предприятием «Дирекция капитального строительства» непосредственно на баланс муниципальных образований и эксплуатирующих организаций, минуя казну Республики, чем созданы условия к утрате имущества казны.

**3.14.** В целом выявлены финансовые нарушения в объеме 21228,8 тыс. рублей, из них не по целевому использованию - 6854,1 тыс. рублей, иных финансовых нарушений - 14374,7 тыс. рублей. Все нарушения установлены по средствам из федерального бюджета.

**4.** Анализ установленных при проведении аудита показателей и критериев эффективности показал, что по причине значительного недофинансирования мероприятий цели, поставленные Программой по достижению среднероссийских темпов роста показателей социально-экономического развития субъектов юга России, не достигнуты.

**4.1.** Из-за недостаточного финансирования из 349 объектов и мероприятий, предусмотренных Программой, начато строительством 285 объектов, или 81,7 %, завершено строительством 110 объектов, или 38,5 %, не завершено строительством 175 объектов, или 61,4 % начатых строительством объектов. Из 110 объектов, завершенных строительством, 56 объектов, или 50,9 %, введено в эксплуатацию с нарушением установленных сроков. По 134 объектам, введенным в эксплуатацию с нарушением установленного срока и незавершенным строительством, сроки строительства составляют свыше 7 лет (47 % начатых строительством объектов). Не приступали к строительству 64 объектов (мероприятий), предусмотренных Программой, что составляет 18,3 % общего количества.

**4.2.** Темпы прироста суммарного валового регионального продукта субъектов юга России отстают от среднероссийских показателей: средний прирост инвестиций в основную капитал составил 8,9 % в год при среднероссийском 13,5 %; прирост объемов собираемости налогов и неналоговых доходов - 16,9 % при среднероссийском 23,9 %; прирост доходов консолидированных бюджетов субъектов юга России на душу населения - 19,7 % при среднероссийском показателе 24,1 %. Уровень безработицы снизился на 2 % при среднероссийском - 1 %. Показатели социальной сферы свидетельствуют об увеличении удельного веса населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума. При планируемых 18 % фактический уровень по состоянию на 1 января 2007 года составил 19,7 процента.

**4.3.** Индикаторы для оценки результатов программных мероприятий не утверждались первоначальной и новой редакциями Программы, что не позволило поэтапно определять уровень достижения результатов ее реализации.

**4.4.** Учитывая высокий уровень дотационности бюджетов республик, входящих в состав Южного федерального округа, одной из задач реализации программных мероприятий являлось его снижение до 7,8 млрд. рублей. Однако после завершения программных мероприятий дотационность бюджетов субъектов юга России не только не снизилась до указанного уровня, а увеличилась до 61,3 млрд. рублей.

**5.** Утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 14 января 2008 года № 10 новая федеральная целевая программа «Юг России (2008-2012 годы)», несмотря на ее принципиальное отличие от завершенной, содержит идентичные управленческие риски, обусловленные общей структурой администрирования, структурой источников финансового обеспечения и отсутствием ответственности за невыполнение обязательств по привлечению средств из внебюджетных источников.

**5.1.** Уровень исполнения финансовых обязательств по реализации новой программы за 9 месяцев 2008 года был крайне низок и составил 5879203,3 тыс. рублей, или 26,3 % программных назначений на 2008 год в сумме 22426600,0 тыс. рублей.

**5.2.** Средства из внебюджетных источников, предусмотренные новой программой для реализации инвестиционных проектов на 2008 год в сумме 11104100,0 тыс. рублей, с начала года до настоящего времени не привлекались.

**5.3.** Ответственность за невыполнение обязательств по привлечению средств из внебюджетных источников на объекты капитального строительства нормативными правовыми актами не предусмотрена.

**5.4.** Механизм стимулирования направления инвесторами средств из внебюджетных источников на реализацию программных мероприятий отсутствует.

### **Реакция объектов проверки на результаты аудита эффективности**

По результатам проведенного аудита эффективности в Минэкономразвития России, Минрегионе России, правительстве Астраханской области и Правительстве Карачаево-Черкесской Республики акты контрольных мероприятий подписаны без замечаний и разногласий.

### **Рекомендации**

**1.** Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации с приложением отчета о результатах контрольного мероприятия, в котором предложить:

**1.1.** Устранить факты неэффективного использования финансовых ресурсов, выделяемых из всех источников Программы на инвестиции, и на основе выявленных нарушений принять меры к улучшению качества управления другими федеральными целевыми программами регионального направления.

**1.2.** Повысить ответственность и снизить риски в сфере администрирования финансовых ресурсов, исключить представление участниками Программы завышенных данных, содержащихся в отчете на сумму 19836,9 млн. рублей.

**1.3.** В целях эффективного расходования средств и устранения возможных рисков при реализации федеральной целевой программы «Юг России (2008-2012 годы)» рассмотреть возможность внесения в нее изменений в части установления механизма стимулирования инвесторов в направлении средств на реализацию программных мероприятий, порядка идентификации привлекаемых средств из внебюджетных источников, а также мер ответственности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации - участников программы - за невыполнение обязательств по привлечению средств из внебюджетных источников.

**1.4.** Рассмотреть комплекс мер, способствующих повышению эффективности реализации инвестиционных проектов, посредством установления на законодательном уровне нормирования стоимости основных затрат при реализации типовых проектов.

**2.** Направить представление Счетной палаты Российской Федерации Президенту Карачаево-Черкесской Республики, в котором предложить:

**2.1.** Восстановить средства в сумме 6854,7 тыс. рублей, использованные в 2004-2005 годах не по целевому назначению, и направить их в установленном порядке на объекты инвестиционной программы Республики.

**2.2.** Привести в соответствие с нормами Федерального закона от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и Закона Карачаево-Черкесской Республики от 22 июля 2005 года № 71-РЗ «Об управлении государственной собственностью Карачаево-Черкесской Республики» постановку на учет и регистрацию в установленном порядке объектов Программы, обратив внимание на объект «Реконструкция очистных сооружений канализации, г. Теберда». Представить документы, подтверждающие осуществление указанных мероприятий.

**2.3.** Привлечь к ответственности в установленном порядке должностных лиц, допустивших:

- представление в Минрегион России завышенных данных о результатах реализации федеральной целевой программы «Юг России»;
- нарушение нормативных правовых актов при вводе в эксплуатацию объекта «Канатная пассажирская дорога в пос. Домбай» при имеющихся объемах незавершенных работ по благоустройству территории, рекультивации временных подъездных дорог на сумму 38000,0 тыс. рублей и фактически недостроенного объекта «Берегоукрепительные работы на р. Кубань по защите аула Верхний Каменномост, Карачаевский район»;
- неэффективное использование средств федерального бюджета по объекту «Поликлиника на 375 посещений в смену» в сумме 13174,7 тыс. рублей;
- нарушение требований действующего законодательства, которые привели к продаже коммерческой структуре ООО «Кристалл» основополагающих сетей объекта «Реконструкция очистных сооружений канализации, г. Теберда» по остаточной балансовой стоимости 3260,0 тыс. рублей без учета затрат на реконструкцию в сумме 82550,2 тыс. рублей;
- нарушение Федерального закона от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и Закона Карачаево-Черкесской Республики от 22 июля 2005 года № 71-РЗ «Об управлении государственной собственностью Карачаево-Черкесской Республики».

**3.** Направить информационное письмо в Министерство регионального развития Российской Федерации с приложением отчета о результатах контрольного мероприятия.

**4.** Направить информационное письмо губернатору Астраханской области.

**5.** Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, полномочному представителю Президента Российской Федерации в Южном федеральном округе, в Министерство экономического развития Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**С. Н. РЯБУХИН**