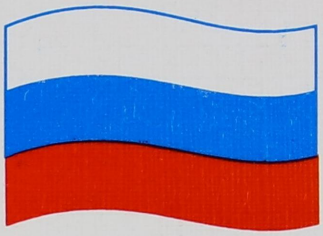
Счетная палата Российской Федерации



БЮЛЛЕТЕНЬ

№ 3/1999

В выпуске:

- Материалы XVI Конгресса ИНТОСАИ
- Банк России должен снять гриф секретности с документов Счетной палаты
- Проверка уплаты таможенных платежей и акцизов
- Минтопэнерго: как используются валютные средства
- На пути к казначейской системе исполнения бюджета
- Комплексная ревизия в Росгосхлебинспекции
- Как ГТК России распоряжается Фондом развития таможенной системы
- В Северо-Западном округе внутренних войск МВД России
- ФСДН: проверка расходования бюджетных и внебюджетных средств
- Проблемы использования займов МБРР
- По-хозяйски ли тратятся деньги, выделенные на поддержку льноводства
- Налоговые льготы. Во что они обходятся?
- Анализ платежей за пользование недрами
- Кому принадлежит аэропорт Домодедово
- О законности и эффективности приватизации в угольной отрасли Кемеровской области

№ 3/1999

БЮЛЛЕТЕНЬ
Счетной палаты Российской Федерации

Содержание

Х. М. Кармоков. Отчет об участии делегации Счетной палаты Российской Федерации в работе XVI Конгресса международной организации высших контрольных органов(ИНТОСАИ) 2
Х. М. Кармоков. Роль и задачи Счетной палаты Российской Федерации в предотвращении и обнаружении мошенничества и коррупции в стране (Доклад на XVI Конгрессе ИНТОСАИ) 5
Предупреждение и обнаружение случаев мошенничества и коррупции (Решения XVI Конгресса ИНТОСАИ) 8
Х. М. Кармоков. Представление Председателю Центрального банка Российской Федерации В. В. Геращенко 11
Х. М. Кармоков. Письмо Председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Г. Н. Селезневу 13
А. Г. Ножников. Отчет о проверке организации, полноты и своевременности начисления и перечисления таможенных платежей и акцизов в 1996-1997 годах и за истекший период 1998 года от участников внешнеэкономической деятельности через уполномоченные банки ГТК России в Поволжском и Северо-Кавказском таможенных управлениях 15
А. Г. Ножников. Отчет о результатах тематической проверки Минтопэнерго России по вопросам использования валютных средств, поступающих от деятельности СП "Вьетсовпетро" и иных источников 21
В. Г. Пансков. Информация о результатах проверки эффективности мероприятий Минфина России по завершению перехода к казначейской системе исполнения федерального бюджета 29
С. П. Опенышев. Отчет о проведении комплексной ревизии целевого и рационального использования средств федерального бюджета и внебюджетных средств в Росгосхлебинспекции за 1997 год и истекший период 1998 года 32
И. Г. Дахов. Отчет по результатам проверки формирования и использования средств Фонда развития таможенной системы Российской Федерации за 1996-1997 годы Государственным таможенным комитетом Российской Федерации. 40
Ю. Н. Родионов. Отчет о результатах проверки использования средств федерального бюджета, выделенных на содержание Северо-Западного округа внутренних войск МВД России в 1997-1998 годах 47
А. Л. Кушнарь. Отчет о результатах проверки использования средств федерального бюджета и внебюджетных средств, выделенных Федеральной службе России по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению в 1997 году и за 9 месяцев 1998 года 55
Э. В. Митрофанова, А. Г. Ножников. Основные проблемы эффективного использования средств займов Международного банка реконструкции и развития (Аналитическая записка по материалам проверок Счетной палаты Российской Федерации) 68
С. П. Опенышев. Отчет о результатах проверки использования средств федерального бюджета, выделенных в 1997 году и за истекший период 1998 года на поддержку льноводства 78
В. Г. Пансков. Отчет о результатах тематической проверки организации работы по правильности исчисления и уплаты в федеральный бюджет платежей при пользовании недрами и особенностей применения нормативной базы при определении объемов платежей в налоговых органах, на предприятиях и организациях Архангельской области и Ненецкого автономного округа за 1997 год и 9 месяцев 1998 года 88
В. Г. Пансков. Отчет о результатах проверки в Минфине России и Госналогслужбе России правомерности, экономической обоснованности и эффективности предоставления налоговых льгот, отсрочек, рассрочек, налоговых кредитов в июле-декабре 1998 года 96
Х. М. Кармоков. Отчет о результатах проверки законности и эффективности приватизации и использования федеральной собственности, финансово-хозяйственной деятельности в Домодедовском производственном объединении гражданской авиации (ДПО ГА), учрежденных им коммерческих структурах, и компании "Ист-Лайн" 101
В. С. Соколов. Отчет о результатах проверки эффективности, законности и целесообразности приватизации предприятий угольной отрасли Кемеровской области в 1996-1998 годах 126

Ответственный за выпуск И. С. ЕФРЕМОВ—руководитель аппарата Счетной палаты Российской Федерации

Подписано в печать 17.03.99.
Формат 60x84/8. Бумага писчая.
Печать офсетная. Усл.-печ. 19,06 л.
Усл. кр.—отт. 19,42 л. Тираж 2000 экз.
Заказ 62.

Типография Информагротех.
141290, Московская обл.,
пос. Правдинский,
ул. Лесная, 60

*Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 22 января 1999 года №2(153) **«Об итогах работы XVI Конгресса Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ)»**:*

Отчет делегации Счетной палаты Российской Федерации об участии в работе XVI Конгресса ИНТОСАИ принять к сведению.

ЗаместителюПредседателяСчетной палаты Ю. Ю. Болдыреву и аудитору Счетной палаты С. П. Опенышеву подготовить и до 12 марта с. г. представить на рассмотрение Коллегии проект Этического кодекса Счетной палаты Российской Федерации, разработанный на базе принятого Конгрессом Этического кодекса ИНТОСАИ.

Руководителю аппарата И. С. Ефремову создать рабочую группу по предварительной проработке организационных, материально-технических т финансовых вопросов, связанных с подготовкой и проведением Конгресса ЕВРОСАИ в 2002 году.

ОТЧЕТ
об участии делегации Счетной палаты Российской Федерации в работе XVI Конгресса Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ)

Делегация Счетной палаты Российской Федерации в составе Председателя Счетной палаты Х. М. Кармокова и начальника отдела международных связей Ф. Е. Шелюто приняла участие в работе XVI Конгресса ИНТОСАИ, который состоялся в г. Монтевидео (Уругвай) с 7 по 14 ноября 1998 года.

Проведение Конгресса в Уругвае было объявлено событием национального значения. На его открытии выступил Президент страны Х. М. Сангинетти.

Тематика Конгресса была определена на 42-м заседании Совета Управляющих ИНТОСАИ, который состоялся в июне 1996 года в Вене, и включала в себя две основные темы и ряд подтем.

Первая тема - «Роль высших контрольных органов (ВКО) в предотвращении и обнаружении мошенничества и коррупции» включает в себе две подтемы:

1А - «Роль и опыт ВКО в предотвращении и обнаружении мошенничества и коррупции»;

1Б - «Методы и технические приемы, используемые в предотвращении и обнаружении мошенничества и коррупции».

Основные доклады по указанным подтемам были подготовлены ВКО Австрии и США и заблаговременно направлены странам-членам ИНТОСАИ, с просьбой представить на Конгресс национальные доклады по каждой из подтем. В адрес Конгресса поступили 130 национальных докладов, которые вошли в сборник материалов Конгресса, розданный всем участникам Конгресса. На основании анализа поступивших материалов рабочими группами Конгресса был подготовлен проект итогового документа по теме 1. После обсуждения на пленарных заседаниях Конгресса этот проект был принят Конгрессом (см. стр. 8 настоящего выпуска). В нем, в частности, называются направления деятельности государственных органов, которые наиболее предрасположены к проявлениям коррупции и других злоупотреблений:

сбор налогов и других поступлений;

заказы на поставку оборудования и заключение контрактов;

предоставление субсидий, разрешений и лицензий;

работа по приему и использованию кадров;

таможенные сборы;

процесс приватизации.

Среди наиболее распространенных форм коррупции называются неправильное использование активов, патронаж, использование служебного положения в корыстных целях, взяточничество.

В ходе обсуждения этого вопроса участникам Конгресса был представлен доклад Председателя Счетной палаты Российской Федерации «Роль и задачи счетной палаты в предотвращении и обнаружении мошенничества и коррупции в стране» (см. стр. 5 настоящего выпуска).

В итоговом документе по теме I содержится целый ряд рекомендаций ВКО по их участию в борьбе со злоупотреблениями и коррупцией. В частности, признано целесообразным, чтобы ВКО:

играли более активную роль в оценке эффективности систем внутреннего финансового контроля;

сосредоточили внимание на тех областях и операциях, которые наиболее предрасположены к проявлениям коррупции и мошенничества;

добились установления на государственной службе эффективной работы с кадрами, которая обеспечивала бы подбор, продвижение и поощрение честных и компетентных сотрудников;

использовали этический кодекс ИНТОСАИ, принятый Конгрессом, для повышения этических стандартов в деятельности сотрудников ВКО, а также для разработки этических кодексов для госслужащих в тех странах, где они еще не приняты.

Вторая тема Конгресса - «Совершенствование государственного управления через деятельность ВКО и результаты деятельности комитетов и рабо-

чих групп ИНТОСАИ» - включала в себя следующие подтемы:

НА - Стандарты контроля

11В - Стандарты финансовой отчетности

11С - Стандарты внутреннего контроля

IID - Государственный долг

НЕ - Контроль с применением средств электронной обработки данных

IIF - Контроль за охраной окружающей среды

IIG - Приватизация

ПН - Оценка программ.

По указанным подтемам соответствующие комитеты и рабочие группы ИНТОСАИ подготовили отчеты о своей работе с предложениями на последующий период. Эти документы обсуждались Конгрессом, и по результатам обсуждения был принят итоговый документ по теме II, который содержит итоги деятельности комитетов и рабочих групп ИНТОСАИ за предыдущие 3 года, содержание дискуссий на Конгрессе по данному вопросу и перспективы работы на последующий трехлетний период.

Кроме этого, Конгресс уделил внимание и обсуждению общих вопросов деятельности комитетов и рабочих групп ИНТОСАИ. В частности, отмечалось, что в отчетный период ими был подготовлен ряд важных документов, в том числе: «Этический Кодекс», разработанный Комитетом по ревизионным стандартам; «Руководство по применению стандартов учета», подготовленное Комитетом по стандартам отчетности; буклет «Как ВКО могут сотрудничать в проверке соблюдения международных соглашений в области охраны окружающей среды», подготовленный рабочей группой по контролю над окружающей средой; «Основные направления контроля над приватизацией», предложенные рабочей группой по приватизации.

Отмечалось, что в деятельности комитетов и рабочих групп наметился целый ряд общих подходов, в частности:

- разработка и опубликование стандартов по различным аспектам деятельности ВКО;

- сбор информации, интересующей комитеты и рабочие группы;

- поддержание концепции «живущих документов», т.е. постоянное обновление их, приведение в соответствие с изменяющимися условиями и требованиями.

Было признано целесообразным, чтобы комитеты и рабочие группы ИНТОСАИ лучше взаимодействовали друг с другом, установили и поддерживали постоянный обмен информацией между собой. С этой целью Конгресс рекомендовал комитетам и рабочим группам ИНТОСАИ:

- определить области общих интересов с тем, чтобы установить сотрудничество и координацию своей деятельности и информировать о результатах своей работы XVII Конгресс ИНТОСАИ;

- с целью улучшения связи между комитетами и рабочими группами ИНТОСАИ, с одной стороны, и между органами ИНТОСАИ и ВКО, с другой, предлагается:

а) разработать страницу индексов в Интернете, связанную со всеми страницами и электронными адресами сообщества ИНТОСАИ;

б) расширить использование компакт-дисков для распространения больших объемов информации, таких как справочники, библиография и учебные материалы внутри ИНТОСАИ;

в) создать рабочую группу для разработки общей коммуникационной инфраструктуры в рамках ИНТОСАИ и создания соответствующих стандартизированных форм и процедур.

На общих пленарных заседаниях Конгресс заслушал и одобрил доклад генерального секретаря ИНТОСАИ г-на Фидлера о деятельности Совета Управляющих ИНТОСАИ в период между XV и XVI Конгрессами, а также финансовый отчет Совета Управляющих. Конгресс заслушал и принял к сведению информацию о деятельности 7-ми региональных групп ИНТОСАИ, с которыми выступили их председатели.

Конгресс заслушал и одобрил доклад о деятельности "Инициативы по развитию ИНТОСАИ" по подготовке и переподготовке кадров контролеров для развивающихся стран.

Конгресс принял решение о том, что страной-организатором следующего Конгресса ИНТОСАИ станет Республика Корея.

Пребывание в Уругвае было использовано делегацией для продолжения контактов с зарубежными коллегами-руководителями высших контрольных органов. Среди наиболее содержательных следует выделить беседы с представителями Аргентины, Бразилии, Великобритании, Венгрии, Германии, Индии, Испании, Перу, КНР, Парагвая, Словении. Были обсуждены перспективы российско-американского сотрудничества с недавно назначенным на пост Генерального контролера США Дэвидом Уокером.

Состоялась беседа с Президентом ИНТОСАИ Гильермо Рамиресом (Уругвай), отметившим существенный вклад российской стороны в деятельность ряда комитетов и рабочих групп ИНТОСАИ.

Особый интерес к согласованию позиции с российской делегацией проявили в ходе Конгресса руководители высших контрольных органов стран-членов СНГ Азербайджана, Армении, Грузии, Киргизии, а также Монголии и Вьетнама. При этом они высказались в пользу создания координационного механизма взаимодействия высших контрольных органов в рамках содружества.

В ходе проведенного во время Конгресса заседания ЕВРОСАИ состоялось выступление руководителя российской делегации, в котором была подтверждена готовность Счетной палаты Российской Федерации провести в 2002 году Конгресс ЕВРОСАИ в Москве. Это сообщение было благожелательно воспринято членами ЕВРОСАИ - участниками указанного заседания. Выступивший по данному вопросу Председатель Верховной контрольной палаты Польши господин Войцеховский поддержал наше предложение, отметил тот большой прогресс, который Счетная палата России достигла за сравни-

тельно короткий срок, и выразил готовность оказывать нам содействие в подготовке этого Конгресса.

Члены ЕВРОСАИ приняли к сведению эти заявления. Формально вопрос будет рассмотрен сначала на очередном заседании Совета Управляющих ЕВРОСАИ в феврале 1999 года в Праге, куда приглашена и делегация Счетной палаты Российской Федерации, а окончательное решение будет принято Конгрессом ЕВРОСАИ, который состоится в конце мая сего года в Париже.

Предложения

1. Во всех аудиторских направлениях изучить основные документы Конгресса ИНТОСАИ и использовать их в практической работе.

2. На базе Этического Кодекса ИНТОСАИ, одобренного Конгрессом, разработать и утвердить на Коллегии Этический Кодекс Счетной палаты Российской Федерации.

3. Поручить руководителю аппарата Счетной палаты И. С. Ефремову создать рабочую группу и начать предварительную проработку вопросов, связанных с подготовкой и проведением Конгресса ЕВРОСАИ в Москве.

4. Выступить с инициативой о проведении в Москве совещания высших контрольно-ревизионных органов стран СНГ, в ходе которого обсудить целесообразность установления многостороннего сотрудничества в области государственного финансового контроля в рамках СНГ.

5. Поручить Департаменту методологического и правового обеспечения подготовить и внести на рассмотрение Коллегии предложение о подготовке проекта ревизионных стандартов Счетной палаты Российской Федерации, используя для этого ревизионные стандарты ИНТОСАИ.

Председатель Счетной палаты Российской Федерации

Х. М. КАРМОКОВ

Х. М. КАРМОКОВ,
Председатель Счетной палаты
Российской Федерации

Роль и задачи Счетной палаты Российской Федерации в предотвращении и обнаружении мошенничества и коррупции в стране

(Доклад на XVI Конгрессе ИНТОСАИ)

В России в условиях бурного развития рыночных отношений, как и в большинстве аналогичных государств, за последнее десятилетие произошел всплеск такого негативного явления как коррупция.

В отличие от уголовных кодексов некоторых стран мира, в которых дается понятие «коррупция», Уголовный кодекс Российской Федерации не содержит такого понятия, поскольку «коррупция» рассматривается как обобщенное наименование преступлений, состоящих в использовании должностными лицами прав, связанных с их служебной деятельностью, в целях личного обогащения в ущерб государству, обществу, а также отдельным гражданам. Причем коррупция не сводится только к взяточничеству, служебному подлогу, злоупотреблениям должностными полномочиями, мошенничества и прочее.

В России получили распространение не только обычные формы подкупа чиновников в виде денежных взяток и дорогих подарков, но и открытие для них счетов в зарубежных банках, приобретение недвижимости за границей, включение в число соучредителей вновь создаваемых акционерных обществ, предприятий, организаций родственников должностных лиц, организация выездов за рубеж за счет частно-предпринимательских структур под предлогом чтения лекций, участия в симпозиумах с оплатой самих поездок, с выплатой непомерно высоких гонораров за «консультации или чтение лекций» и выдачей больших денежных сумм на карманные расходы.

Учитывая исключительно высокую опасность коррупции для государства, за последние пять лет был осуществлен ряд юридических и административных мероприятий, направленных на борьбу с ней. Правовой основой деятельности государственных органов по борьбе с коррупцией является, кроме уголовного и административного законодательства, указы Президента Российской Федерации «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы», «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией», «О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы», «О предоставлении лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности в органах местного самоуправления, сведений о доходах и имуществе».

В стадии принятия находятся Федеральная целевая программа по усилению борьбы с преступностью на 1998-2000 годы и Программа борьбы с коррупцией.

Кроме того в борьбе с коррупцией используются Федеральные законы: «Об основах государственной службы Российской Федерации», «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», «Об общих принципах организации местного самоуправления». К сожалению, задерживается принятие Федеральных законов «По борьбе с организованной преступностью», «0 борьбе с коррупцией», «О противодействии легализации доходов, полученных незаконным путем» и других законов, которые должны улучшить правовые основы борьбы с коррупцией в России.

Вместе с тем необходимо признать ряд недостатков действующего законодательства, которое не может обеспечить достаточного противодействия коррупции, например: отсутствует ответственность за неисполнение бюджета, за нарушение бюджетных назначений.

Основной центр тяжести по борьбе с коррупцией в России приходится на костяк правоохранительных органов: Федеральную службу безопасности, Министерство внутренних дел и Генеральную прокуратуру. Кроме того, в этой работе участвуют Контрольное управление Администрации Президента, органы государственной налоговой службы, Федеральной службы налоговой полиции, Государственного комитета по антимонопольной политике. В Государственной Думе действует Комиссия по проверке фактов участия должностных лиц органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов федерации в коррупционной деятельности.

В свою очередь, согласно статье 15 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» при выявлении нарушения законов, влекущего за собой уголовную ответственность. Счетная палата передает соответствующие материалы в правоохранительные органы.

Одновременно, согласно тому же закону (статья 33), Счетная палата регулярно предоставляет информацию о своей деятельности средствам массовой информации, издает ежемесячный бюллетень. Ежегодный отчет о работе Счетной палаты представляется Совету Федерации и Государственной Думе и подлежит обязательному опубликованию.

Системы парламентского контроля, которой было бы подотчетно Правительство, в России нет - такого рода контроль не предусматривается дейст-

вующей Конституцией страны. Но, с марта 1997 года организована вышеупомянутая Комиссия Государственной Думы по проверке фактов участия должностных лиц в коррупционной деятельности.

Судебные процедуры не гарантируют беспристрастное разбирательство незаконных действий, совершенных политиками и чиновниками высшего ранга. Это объясняется как пробелами в законодательстве (современное правовое государство и гражданское общество в России находятся в стадии формирования), так и достаточно высокой степенью коррумпированности чиновничества.

Независимая пресса, согласная и желающая разоблачать случаи коррупции, в определенном плане существует. Но она во многом зависит от тех или иных финансово-промышленных кланов, конкурирующих друг с другом, интересы которых в основном и отражает.

Итоги контрольно-ревизионных мероприятий, осуществляемых Счетной палатой, получают достаточно широкое освещение в средствах массовой информации. Следует укреплять связь с прессой с целью усиления воздействия результатов проверок Счетной палаты, в частности, способствовать созданию достаточной законодательной и нормативной базы для регулирования этих связей.

По сути своей Счетная палата должна способствовать принятию юридических положений, которые обязывали бы политиков и руководителей правительственных ведомств декларировать свои капиталы и доходы при вступлении в должность и по окончании срока пребывания па посту.

В сфере заключения правительственных контрактов законодательная база ограничивается принятым в декабре 1995 года федеральным законом «О государственном оборонном заказе». Издан Указ Президента Российской Федерации «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» (8.04.97), который впервые устанавливает порядок организации правительственных закупок товаров, работ и услуг в условиях рыночной конкуренции. Непосредственно в проведении конкурсов Счетная палата участия не принимает и оценки эффективности заключенных контрактов не производит.

Счетная палата, как и другие государственные органы, готовит заключение на проекты федеральных законов и выдает свои рекомендации по более эффективному учету и использованию государственных средств - например, подготовка заключения на проект Федерального закона «Об участках недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции».

Права и обязанности государственных служащих регулируются Федеральным законом «Об основах государственной службы», а также рядом указов Президента и постановлениями Правительства. Однако, как уже отмечалось ранее, плохо проработан вопрос об ответственности госслужащих за неправомерные действия с бюджетными средствами.

По широко распространенному мнению общественности и экспертов, существует значительная разница в оплате труда в частном и государственном секторе в пользу первого и в ущерб последнему. Должностной оклад федерального министра примерно равен зарплате рядового клерка в обычном банке или торговой компании. Можно сказать, что уровень зарплаты госслужащих в целом далеко не соответствует их задачам и обязанностям.

Счетная палата выступает за дальнейшее совершенствование финансовой отчетности путем введения Правительством в соответствии с Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации» на основании соответствующего представления Счетной палаты форм финансовой отчетности, обязательной для всех федеральных органов исполнительной власти, предприятий, учреждений и организаций.

Счетная палата должна стремиться к обмену информацией и опытом на международном уровне, особенно с учетом того обстоятельства, что подобного контрольного органа раньше не было в нашей стране. Помощь ИНТОСАИ в повышении квалификации сотрудников, в освоении способов и методов вскрытия и предотвращения мошенничества и коррупции, широкое международное сотрудничество в выявлении движения «теневого» капитала могут оказать существенную помощь Счетной палате Российской Федерации в ее борьбе с коррупцией.

Независимость Счетной палаты Российской Федерации обеспечивается и гарантируется текущим законодательством, Конституцией и Федеральным Законом «О Счетной палате Российской Федерации».

Председателем Счетной палаты может быть гражданин России, имеющий высшее образование и опыт профессиональной деятельности в области государственного управления, государственного контроля, экономики, финансов. В соответствии с разработанными Счетной палатой нормами и нормативами в ее аппарат зачисляются на должность инспекторов лица с высшим образованием, имеющие достаточный опыт работы в области государственного управления, государственного контроля, экономики, финансов и выдержавшие, как правило, определенный испытательный срок.

Независимый статус Счетной палаты определяется ее положением как конституционного органа (статья 101 Конституции Российской Федерации). Она образована Федеральным Собранием и подотчетна только ему. В рамках задач, определенных действующим законодательством, Счетная палата обладает организационной и функциональной самостоятельностью. В целях обеспечения последней федеральным законом о бюджете на 1998 год предусматривается гарантированный режим ее финансирования (статья 113).

Организация и планирование работы Счетной палаты осуществляются на основе разрабатываемых самой Счетной палатой для этих целей технико-экономических норм и нормативов. При этом обязательному включению в планы и программы работы Счетной палаты подлежат поручения Совета Федерации и Государственной Думы. Проект годового

плана рассматривается и утверждается Коллегией Счетной палаты.

Аудиторская работа в России в общем виде регулируется действующим Гражданским кодексом, а также Временными правилами аудиторской деятельности, принятыми на основании Указа Президента Российской Федерации «Об аудиторской деятельности в Российской Федерации» от 22 декабря 1993 года.

На рассмотрении Государственной Думы находится проект федерального закона «Об аудиторской деятельности в Российской Федерации».

У Счетной палаты нет мандата проводить аудит (контроль) частной жизни политиков, государственных служащих.

Контрольные полномочия Счетной палаты распространяются, среди прочих, на предприятия, организации, банки, страховые компании и другие финансово-кредитные учреждения, их союзы, ассоциации и другие объединения вне зависимости от форм собственности (если они получают, перечисляют, используют средства федерального бюджета или используют федеральную собственность либо управляют ею, а также имеют предоставленные федеральным законодательством или федеральными органами государственной власти налоговые, таможенные и иные льготы и преимущества).

На деятельность общественных объединений, негосударственных фондов и иных негосударственных некоммерческих организаций контрольные полномочия Счетной палаты распространяются в части, связанной с получением, перечислением или использованием ими средств федерального бюджета, использованием федеральной собственности и управлением ею, а также в части предоставленных федеральным законодательством или федеральными органами государственной власти налоговых, таможенных и иных льгот и преимуществ.

Для выполнения текущих задач, поставленных перед Счетной палатой, в основном достаточно действующих законодательных актов, но вместе с тем необходимо добиться надлежащего и полного их исполнения. Целесообразным было бы придание Счетной палате прав по аресту бюджетных средств при обнаружении их нецелевого и неэффективного использования, а также права административного наказания (штрафования) виновных в данном нарушении.

По итогам проведения ревизий и проверок отчеты Счетной палаты, как правило, не публикуются. Соответствующая информация по результатам контрольно-ревизионных мероприятий (не связанных с необходимостью сохранения государственной и иной охраняемой законом тайны) передается в СМИ.

Надежность систем учета и эффективность средств внутриведомственного контроля являются важными инструментами для предотвращения коррупции и мошенничества. Без их интегрирования в систему органов государственного финансового контроля не может быть и речи об организации и осуществлении сколько-нибудь эффективных мер по предотвращению коррупции.

Счетная палата использует свои контрольно-ревизионные мероприятия также для проверки уровня и качества внутренних контрольных систем проверяемых организаций.

Результаты проверок и ревизий, проведенных Счетной палатой (она существует с 1995 года), довольно часто приводят к обнаружению коррупции в государственных органах и учреждениях. При выявлении нарушения законов, влекущего за собой уголовную ответственность, Счетная палата передает соответствующие материалы в правоохранительные органы. Возможно, так следует поступать и в случаях подозрений в отношении коррупции, однако такие случаи сейчас в нормативных актах по Счетной палате не указываются.

В условиях отсутствия соответствующего законодательства Счетная палата не может действенно влиять на эффективность борьбы с коррупцией. Но это не означает, что при изменении в данном отношении ситуации к лучшему она была бы готова взять на себя применение штрафных санкций при выявлении злоупотреблений и коррупции, добиваясь каких-то дополнительных полномочий. Заниматься этим в принципе - задача правоохранительных, а не контролирующих органов.

Работники Счетной палаты не застрахованы от проникновения в их среду безнравственного поведения, проявления фактов коррупции. Для защиты себя от этого коллектив сотрудников, руководство Счетной палаты осуществляет мероприятия, направленные на:

- дальнейшее развитие и совершенствование нормативной и методологической базы деятельности Счетной палаты;

- аргументированную постановку вопроса перед соответствующими федеральными органами государственной власти о том, что по мере финансовой стабилизации в стране и повышения собираемости налогов необходимо добиваться уменьшения разрыва по сравнению с частным сектором в оплате труда госслужащих, в первую очередь - занятых в сфере государственного финансового контроля;

- улучшение условий труда сотрудников Счетной палаты;

- создание комфортного и стабильного, отвечающего цивилизованным нормам, морально-этического климата.

Предупреждение и обнаружение случаев мошенничества и коррупции

Решения XVI Конгресса ИНТОСАИ

Введение

Выбор проблемы мошенничества и коррупции в качестве темы I XVI Конгресса ИНТОСАИ в Уругвае отражает растущее понимание со стороны членов ИНТОСАИ данной проблемы, существующей в этих странах в различных масштабах и формах.

Разработка темы началась с подготовки основных докладов по подтеме 1А «Роль и опыт ВКО в предупреждении и обнаружении мошенничества и коррупции» (Австрия) и подтеме 1Б «Методы и техника, используемые в предупреждении и обнаружении мошенничества и коррупции» (США). На основе этих материалов 70 ВКО подготовили 130 национальных докладов с описанием своего опыта. Затем все материалы были проанализированы руководителем темы и докладчиками по подтемам и явились базой для основного выступления по теме и дискуссионным докладам. Они также стимулировали дебаты в ходе Конгресса.

Было высказано много различных наблюдений, но при этом участники дискуссий пришли к общему согласию о том, что коррупция существует при всех формах правления. Более того, она имеет место как на уровне правительства, так и во всех сферах общества.

Делегаты Конгресса также признали, что коррупция в правительстве ведет к потере ресурсов и снижению экономического роста и качества жизни, равно как и подрывает доверие к правительству и снижает эффективность его деятельности. Некоторые ВКО отметили, что они наблюдают высокий уровень связи между степенью коррупции и ослаблением правового государства и его институтов и нарушением гражданских прав.

В целом участники пришли к согласию о том, что при анализе и борьбе с коррупцией не может игнорироваться социально-экономическая среда населения. Поскольку социальная несправедливость, нищета и насилие часто связаны с коррупцией, это означает, что коррупцию фактически невозможно выделить и рассматривать в качестве изолированной проблемы.

Также было признано, что национальные традиции, принципы и ценности влияют на характер коррупции. И хотя влияние ВКО на изменение структуры общества невелико, они тем не менее могут влиять на подходы, используемые в борьбе с этой проблемой. ИНТОСАИ выражает надежду, что ВКО сообща играют определенную роль в развитии культуры, которая не приемлет убытков и должным образом оценивает честность, ответственность и рациональное использование экономического потенциала.

Далее ВКО согласились, что трудно обнаружить многочисленные факты коррупции и оценить связанные с ними финансовые потери, поскольку эти потери для государства не обязательно отражаются в бухгалтерских документах или финансовых отчетах государственного органа. Тем не менее существуют статистические индикаторы, которые указывают на вероятную связь между различными индексами государственных финансов и предполагаемыми уровнями коррупции.

Между ВКО существует консенсус о том, что законы и инструкции вместе с адекватным контролированием и применением силовых мер могут сдерживать мошенничество и коррупцию. Некоторые ВКО отметили, что чрезмерные законы и инструкции могут фактически поощрять коррупцию и что это чрезмерное зарегулирование само по себе несет в себе опасность.

Примерами областей, в которых правительство особенно уязвимо для коррупции, являются:

-сбор налогов и другие источники доходов;
-управление закупками и контрактами;
-выдача субсидий, разрешений и лицензий;
-наем и управление персоналом;
-таможня;
-приватизационные процессы.

Некоторые из упомянутых наиболее распространенных форм коррупции включают нецелевое использование активов, покровительство, оказание мелких услуг и взяточничество.

Борьба против мошенничества и коррупции должна носить устойчивый долгосрочный характер на общенациональном уровне - нереально обещать достижение быстрых результатов в этой сфере.

Результаты дискуссии

Делегаты внесли многочисленные предложения и замечания в ходе дискуссий по теме. Дебаты также подтвердили наличие большинство проблем и идей, которые члены ИНТОСАИ изложили в своих национальных докладах.

Подтема 1А. Роль и опыт ВКО в предупреждении и обнаружении мошенничества и коррупции

В ходе дискуссий был подчеркнут тот факт, что большинство ВКО считает, что их главный вклад в области предупреждения и обнаружения мошенничества и коррупции лежит в совершенствовании всеобъемлющей прозрачности и подотчетности, оказании поддержки среде, которая ограничивает возможности совершения актов коррупции, и создании климата эффективного государственного управления. В национальных докладах и на дискуссионных сессиях среди прочих рассматривались следующие проблемы.

Надежное финансовое управление

При описании того, как они осуществляют борьбу с мошенничеством и коррупцией и до какой степени вовлечены в их предупреждение и обнаружение, ВКО согласились, что укрепление финансового управления, основанного на надежном, достаточном и своевременном информировании, включая раскрытие отклонений, и эффективные системы внутреннего контроля являются основными элементами роли ВКО в этой области. Базой для этого является эффективная система стандартов. ВКО также согласились, что создание внутреннего аудита и комитетов по аудиту послужило бы вкладом в укрепление финансового управление.

Мандаты

Большинство ВКО считает свои полномочия достаточными, хотя некоторые склоняются к тому, что было бы полезно расширить их следственные полномочия. Обычно ВКО не имеют полномочий на расследование в отношении актов коррупции, которые могут лежать за фактами, обнаруженными в результате проверки. Другие ВКО обсуждали трудности в проведении расследований в свете того факта, что выводы, которые делаются на основе аудиторской проверки ВКО, обычно не нацелены на выявление и доказательство поведения, несовместимого со статусом государственного служащего. Те ВКО, которые обладают правами расследования, могут идти дальше стандартного аудита и собирать сведения о неправильном поведении лиц. Далее, некоторые ВКО отметили, что конкретизация расследовательских полномочий не является обязательной, поскольку ответственность за расследование и преследование лежит в сфере полномочий других специализированных государственных органов и в рамках управленческих структур самих проверяемых организаций. По их мнению, ВКО могут поддерживать тесное сотрудничество со всеми этими организациями путем определения примеров наиболее совершенной практики и использования этих примеров в качестве индикаторов.

Государственная служба

Другим вопросом, поднятым в ходе дебатов, является необходимость наличия честных, способных государственных служащих, имеющих соответствующую мотивацию. Фактически ВКО должно поощрять отбор государственных служащих исключительно на основе их честности и способностей. Несмотря на то, что лишь немногие ВКО сообщают о наличии официального этического кодекса в общегосударственных масштабах в своих странах, во многих странах существуют определенные наборы стандартов поведения. Были высказаны мнения о том, что при принятии этических кодексов для этой цели (подобно Этическому кодексу ИНТОСАИ) необходимо определять в них такие принципы поведения государственного служащего, как честность, объективность, беспристрастность, справедливость и профессионализм.

Ресурсы

Многие ВКО отметили, что, по их мнению, у них наблюдается нехватка ресурсов для осуществления требуемой работы. Это является серьезной проблемой, которую необходимо как-то решать. Сама ИНТОСАИ может быть возможным инструментом в смысле оказания помощи для ее решения.

Подтема 1Б. Методы и техника, используемые в предотвращении и обнаружении мошенничества и коррупции

Несмотря на значительное варьирование в мандатах и деятельности ВКО по предотвращению и обнаружению коррупции, участники в целом согласились, что аудитор и аудиторская работа являются существенными элементами для снижения уровня мошенничества и коррупции. Стороны пришли к выводу, что дешевле сдержать и предупредить мошенничество и коррупцию, чем обнаружить и расследовать их.

Ниже изложены некоторые из более существенных аспектов, которые конкретно разбирались в представленных национальных докладах и в ходе дискуссий.

Большинство отмечает необходимость своевременной подготовки докладов ВКО для предоставления общественности в нужное время, однако существует широкая практика различных подходов в отношении того, как и когда доклады ВКО предоставляются для ознакомления общественности. Усиление внимания к развитию отношений ВКО со средствами массовой информации также упоминалось как важный вопрос.

ВКО отмечали, что некоторые программы имеют более характерные уязвимые места в контроле, чем другие, и эти программы повышенного риска способствуют развитию благоприятной для мошенничества и коррупции среды.

В целом ВКО согласились, что они должны продолжать активную политику разработки и предложения более эффективных рекомендаций, хотя большинство и указало, что у них нет формализованной системы отслеживания внедрения в жизнь рекомендаций.

Часто указывалось, что обычно трудно определить признаки мошенничества. Тем не менее всегда присутствуют признаки общего характера, и аудиторы для успешного распознавания этих признаков должны полагаться на технический опыт, профессиональное суждение и четкое знание техники совершения мошенничества. Большинство ВКО считает, что в этом отношении самым большим препятствием является недостаток опыта и подготовки (обучения).

Все участники согласились, что необходимо более тесное сотрудничество между ВКО в области обмена опытом, относящимся к проблемам мошенничества и коррупции.

Позиции различных ВКО в отношении раскрытия финансового положения государственных служащих (декларации активов и интересов) имеют значительный спектр: кто должен это делать и как, с какой регулярностью декларирования и фиксирования, кто должен отвечать за проверку этих деклараций. Многие ВКО указывали, что ответственность за проверку деклараций должна лежать не на ВКО, а на правительстве. Некоторые сообщали, что декларации показали свою полезность в предупреждении мошенничества и коррупции, в то время как другие не верят в их эффективность. Вместе с тем многие ВКО информировали, что в их странах требуется определенная форма представления таких деклараций, главным образом, со стороны старших правительственных чиновников и политиков.

Хотя и не многие ВКО имеют системы информирования общественности, другие ВКО полагают, что такая система могла бы укрепить превентивный климат среды и помогать определять мошенническую деятельность.

Рекомендации

ВКО считают, что мошенничество и коррупция являются существенными проблемами, в той или иной мере затрагивающими все страны, и ВКО могут и должны предпринимать шаги для создания среды, неблагоприятной для мошенничества и коррупции. Как предусмотрено Лимской декларацией, принятой на конгрессе ИНТОСАИ в 1977 году, ВКО согласились, что они должны быть независимыми и иметь адекватные мандаты, позволяющие им вносить эффективный вклад в борьбу против мошенничества и коррупции. Стороны также согласились, что там, где это возможно, ВКО должны:

1. Стремиться к адекватному уровню финансовой и операционной независимости и расширению своего аудиторского поля.

2. Играть более активную роль в оценке эффективности и продуктивности финансовых систем и систем внутреннего контроля и активно контролировать выполнение своих рекомендаций.

3. В большей степени, через разработку эффективных показателей высокого риска, концентрировать стратегию аудита на областях и деятельности, подверженных мошенничеству и коррупции.

4. Создавать эффективную систему распространения аудиторских докладов и другой соответствующей информации среди общественности, включая организацию хороших отношений со средствами массовой информации.

5. Разрабатывать соответствующие аудиторские доклады, которые были бы понятны и построены в доброжелательном тоне по отношению к пользователю этими материалами.

6. Работать над проблемой более тесного сотрудничества и соответствующего обмена информацией с другими национальными и международными организациями, борющимися с коррупцией.

7. Интенсифицировать обмен опытом с другими ВКО в области борьбы с мошенничеством и коррупцией.

8. Поощрять организацию процедур управления персоналом для государственной службы, которая бы отбирала, сохраняла и поощряла к работе честных и компетентных служащих.

9. Содействовать созданию инструкции для составления финансовых деклараций государственными служащими и осуществлять мониторинг соответствия как часть непрерывного аудиторского процесса.

10. Использовать Этический кодекс ИНТОСАИ для развития более высоких этических стандартов и этического кодекса для государственной службы.

11. Работать над созданием хорошо известной и доступной для общественности системы получения и обработки информации от населения по возможным нарушениям и ее обработки.

12. Продолжать работать над проблемами мошенничества и коррупции через существующие комитеты и рабочие группы ИНТОСАИ - например, Комитет по ревизионным стандартам будет изучать эти проблемы в своей деятельности по разработке руководства по их применению в рамках более широких стандартов.

*Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 15 января 1999 года № 1(152) **«О реагировании Счетной палаты Российской Федерации в связи с имевшим место засекречиванием Банком России материалов Счетной палаты по результатам проверки отдельных вопросов финансово-хозяйственной деятельности Центрального банка Российской Федерации за 1997-1998 годы»**:*

Направить представление Счетной палаты Председателю Банка России В. В. Геращенко с предложением снять гриф секретности с материалов Счетной палаты по результатам проверки отдельных вопросов финансово-хозяйственной деятельности Центрального банка Российской Федерации за 1997-1998 годы.

Направить информационные письма по данному вопросу в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Председателю
Центрального банка
Российской Федерации

В. В. ГЕРАЩЕНКО

ПРЕДСТАВЛЕНИЕ

В соответствии с постановлениями Государственной Думы от 2 сентября 1998 г. № 2906-IIГД и от 16 сентября 1998 г. № 2977-IIГД Счетной палатой Российской Федерации проведена проверка отдельных вопросов финансово-хозяйственной деятельности Центрального банка Российской Федерации. На основе первичных документов и других материалов, не содержащих сведения, составляющие государственную тайну, в ходе контрольных мероприятий инспекторами Счетной палаты были составлены Акт проверки деятельности Центрального банка Российской Федерации по отдельным вопросам формирования, размещения (управления) и использования золотовалютных резервов Российской Федерации в 1997-1998 г. от 19 ноября 1998 г. и Акт о результатах проверки отдельных вопросов финансово-хозяйственной деятельности Центрального банка Российской Федерации за 1997 – 1998 г. от 24 ноября 1998 г. При ознакомлении руководство Банка России указанным выше актам в нарушение действующих законодательства и правил присвоило гриф «секретно».

По мнению Счетной палаты Российской Федерации, решение о присвоении этим документам грифа секретности принято необоснованно.

1. Сведения, содержащиеся в засекреченных документах Счетной палаты, на момент их засекречивания не входили ни в один перечень сведений, составляющих государственную тайну. Такие сведения не содержатся ни в ст. 5 Закона Российской Федерации «О государственной тайне» (перечень сведений, составляющих государственную тайну), ни в утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 30 ноября 1995 г. № 1203 (в редакции Указа Президента Российской Федерации от 24 января 1998 г. № 61) Перечне сведений, отнесенных к государственной тайне, ни во внутриведомственном перечне таких сведений, утвержденном Председателем Банка России.

2. В ст. 7 Закона Российской Федерации «О государственной тайне» перечисляются сведения, не подлежащие отнесению к государственной тайне и засекречиванию. В частности, не подлежат отнесению к государственной тайне и засекречиванию сведения о привилегиях, компенсациях и льготах, предоставляемых государством должностным лицам; о размерах золотого запаса и государственных валютных резервах Российской Федерации. Вопреки этой норме Закона в числе прочего были засекречены сведения и по указанным выше вопросам.

3. Все сведения, которые содержатся в засекреченных документах, во время проверки получены инспекторами Счетной палаты из открытых источников.

4. При присвоении грифа секретности документам Счетной палаты руководство Центрального банка Российской Федерации не согласовало это решение с руководством Счетной палаты. Тем самым были нарушены требования как ст. 10 Закона Российской Федерации «О государственной тайне», так и постановления Правительства Российской Федерации от 4 сентября 1995 г. № 870, которым утверждены Правила отнесения сведений, составляющих государственную тайну, к различным степеням секретности.

Правила, в частности, устанавливают (п.4), что:

- степень секретности сведений, находящихся в распоряжении нескольких органов государственной власти, устанавливается по взаимному согласованию между ними;

- во внутренний развернутый перечень сведений, подлежащих засекречиванию, могут быть включены сведения, которые получены (разработаны) другими органами государственной власти, органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, организациями или гражданами, не состоящими в отношении подчиненности к руководителю органа государственной власти, утверждающему перечень. Степень секретности таких сведений устанавливается по согласованию между органом государственной власти, разрабатывающим перечень, и собственником сведений.

5. Счетная палата Российской Федерации, вопреки требованиям ст. 12 Закона Российской Федерации «О государственной тайне», не поставлена в известность об основаниях принятия решения о засекречивании документов.

В связи с вышеизложенным и на основании статьи 23 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» Счетная палата предлагает снять гриф секретности с упомянутых выше документов Счетной палаты Российской Федерации.

О результатах рассмотрения настоящего представления и принятых мерах необходимо проинформировать Счетную палату Российской Федерации в течение 20 дней с даты получения представления.

Председатель Счетной палаты
Российской Федерации **Х. М. КАРМОКОВ**

Председателю
Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации

Г. Н. СЕЛЕЗНЕВУ*

Уважаемый Геннадий Николаевич!

В соответствии с постановлениями Государственной Думы от 2 сентября 1998 г. № 2906-IIГД и от 16 сентября 1998 г. № 2977-IIГД Счетной палатой Российской Федерации проведена проверка отдельных вопросов финансово-хозяйственной деятельности Центрального банка Российской Федерации. На основе первичных документов и других материалов, не содержащих сведения, составляющие государственную тайну, в ходе контрольных мероприятий инспекторами Счетной палаты были составлены Акт проверки деятельности Центрального банка Российской Федерации по отдельным вопросам формирования, размещения (управления) и использования золотовалютных резервов Российской Федерации в 1997-1998 г. от 19 ноября 1998 г. и Акт о результатах проверки отдельных вопросов финансово-хозяйственной деятельности Центрального банка Российской Федерации за 1997 – 1998 г. от 24 ноября 1998 г. При ознакомлении руководство Банка России указанным выше актам в нарушение действующих законодательства и правил присвоило гриф «секретно».

По мнению Счетной палаты Российской Федерации, Председателем Центрального банка Российской Федерации данное решение принято необоснованно.

1. Сведения, содержащиеся в засекреченных документах Счетной палаты, на момент их засекречивания не входили ни в один перечень сведений, составляющих государственную тайну. Такие сведения не содержатся ни в ст. 5 Закона Российской Федерации «О государственной тайне» (перечень сведений, составляющих государственную тайну), ни в утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 30 ноября 1995 г. № 1203 (в редакции Указа Президента Российской Федерации от 24 января 1998 г. № 61) Перечне сведений, отнесенных к государственной тайне, ни во внутриведомственном перечне таких сведений, утвержденном Председателем Банка России.

2. В ст. 7 Закона Российской Федерации «О государственной тайне» перечисляются сведения, не подлежащие отнесению к государственной тайне и засекречиванию. В частности, не подлежат отнесению к государственной тайне и засекречиванию сведения о привилегиях, компенсациях и льготах, предоставляемых государством должностным лицам; о размерах золотого запаса и государственных валютных резервах Российской Федерации. Вопреки этой норме Закона в числе прочего были засекречены сведения и по указанным выше вопросам.

3. Все сведения, которые содержатся в засекреченных документах, во время проверки получены инспекторами Счетной палаты из открытых источников.

4. При присвоении грифа секретности документам Счетной палаты руководство Центрального банка Российской Федерации не согласовало это решение с руководством Счетной палаты. Тем самым были нарушены требования как ст. 10 Закона Российской Федерации «О государственной тайне», так и постановления Правительства Российской Федерации от 4 сентября 1995 г. № 870, которым утверждены Правила отнесения сведений, составляющих государственную тайну, к различным степеням секретности.

Правила, в частности, устанавливают (п.4), что:

- степень секретности сведений, находящихся в распоряжении нескольких органов государственной власти, устанавливается по взаимному согласованию между ними;
- во внутренний развернутый перечень сведений, подлежащих засекречиванию, могут быть включены сведения, которые получены (разработаны) другими органами государственной власти, органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, организациями или гражданами, не состоящими в отношении подчиненности к руководителю органа государственной власти, утверждаю-

---

* Председателю Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Е. С. Строеву направлено письмо аналогичного содержания.

щему перечень. Степень секретности таких сведений устанавливается по согласованию между органом государственной власти, разрабатывающим перечень, и собственником сведений.

Все вышеизложенное свидетельствует о том, что руководством Банка России большая часть информации засекречена необоснованно, что не позволяет Счетной палате Российской Федерации проинформировать общество о нарушениях, имеющихся в работе Банка России.

5. Следует отметить некоторое несовершенство Закона Российской Федерации «О государственной тайне», в частности:

- часть 2 ст. 7 Закона устанавливает, что должностные лица, принявшие решение о засекречивании перечисленных сведений либо о включении их в этих целях в носители сведений, составляющих государственную тайну, несут уголовную, административную или дисциплинарную ответственность в зависимости от причиненного обществу, государству и гражданам материального и морального ущерба.

Однако данная норма Закона во многом является декларативной, поскольку при этом не определена процедура привлечения должностных лиц к этим видам ответственности, а законодательство Российской Федерации не содержит в прямой постановке норм ответственности за подобного рода правонарушения;

- Закон предусматривает, что процедура рассекречивания незаконно засекреченных документов может занимать несколько месяцев, что, как правило, на практике неприемлемо;

- Законом также не предусмотрены конкретная процедура и сроки рассекречивания по решению суда документов, которые были необоснованно засекречены;

- Законом нечетко установлен порядок засекречивания одной организацией информации, находящейся в собственности другой организации. Представляется, что процедура согласования этого вопроса должна предусматриваться не в постановлении Правительства Российской Федерации, а в Законе;

- целесообразно также уточнить понятие «собственник информации», раскрыв его в статье 2 Закона.

Об изложенном сообщается в порядке информации.

Председатель Счетной палаты
Российской Федерации **Х. М. КАРМОКОВ**

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 17 июля 1998 года № 25(138) ***«О результатах тематической проверки в Поволжском и Северо-Кавказском таможенных управлениях организации полноты и своевременности начисления и перечисления таможенных платежей и акцизов в 1996-1997 годах и за истекший период 1998 года от участников внешнеэкономической деятельности через уполномоченные банки ГТК России»:***

Утвердить отчет о результатах проверки с учетом предложений, высказанных членами Коллегии в ходе обсуждения.

Поддержать предложение аудитора Счетной палаты А. Г. Ножникова о направлении представлений Счетной палаты в ГТК России, Поволжское и Северо-Кавказское таможенные управления.

ОТЧЕТ
о проверке организации, полноты и своевременности начисления и перечисления таможенных платежей и акцизов в 1996-1997 годах и за истекший период 1998 года от участников внешнеэкономической деятельности через уполномоченные банки ГТК России в Поволжском и Северо-Кавказском таможенных управлениях

На основании Федерального закона от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации", плана работы на 1998 год, утвержденного решением Коллегии Счетной палаты 26 декабря 1997 г. (протокол № 41(112), и на основании удостоверений от 17.02.98 г. и 06.05.98 г. главным инспектором В. Н. Сальниковым и ведущими инспекторами А. С. Жарковым и Ю. Н. Панькиным направления по контролю за внешнеэкономической и международной деятельностью проведена проверка полноты и своевременности начисления таможенных платежей, поступающих от участников внешнеэкономической деятельности (далее - ВЭД) и их перечисления через уполномоченные банки в ГТК России и федеральный бюджет в Поволжском таможенном управлении (далее - ПТУ), Северо-Кавказском таможенном управлении (далее - СКТУ) Нижегородской, Ростовской, Сочинской таможнях и Поволжском Акцизном таможенном посту в 1996-1997 годах и за истекший период 1998 года.

Программы проверок утверждены Аудитором Счетной палаты Российской Федерации А. Г. Ножниковым 17 февраля 1998 г. и 6 мая 1998 г.

Цель проверки: оценка полноты и своевременности начисления таможенных платежей и их перечисления в федеральный бюджет.

Предмет проверки: деятельность ПТУ, СКТУ, Нижегородской, Ростовской, Сочинской таможен и Поволжского акцизного таможенного поста по осуществлению полноты и своевременности начисления таможенных платежей, поступающих от участников ВЭД и их перечисления через уполномоченные банки на счета ГТК России и в федеральный бюджет.

Объекты проверки: ПТУ, СКТУ, Нижегородская, Ростовская, Сочинская таможни и Поволжский акцизный таможенный пост .

Законодательной и нормативной базой в ходе проверки являлись: Конституция Российской Федерации, федеральные законы о федеральном бюджете на 1997 и 1998 годы, Федеральный закон от 21 ноября № 129-ФЗ "О бухгалтерском учете", Таможенный кодекс Российской Федерации, закон Российской Федерации "О таможенном тарифе", нормативные акты по таможенному делу ГТК России.

По результатам проверки составлено шесть актов.

Проверкой отмечено, что за 1996 и 1997 годы таможенными органами ПТУ выполнены плановые задания соответственно: по отчислениям в федеральный бюджет - на 105,5% (1742 млрд.руб.) и на 100,03% (2229,2 млрд.руб.); по формированию фонда развития таможенной системы (далее - ФРТС) - на 105,3% (376,5 млрд. руб.) и на 107,3% (543,99 млрд. руб.). Таможенными органами СКТУ плановые задания выполнены соответственно: по отчислениям в федеральный бюджет - на 102,46% (4903,58 млрд. руб.) и на 101,19% (4794,08 млрд. руб.) по ФРТС - на 141,48% (603,17 млрд. руб.) и на 114,37% (853,62 млрд. руб.).

Установлены отдельные нарушения, связанные с порядком применения норм таможенного и финансового права.

Система учета и контроля движения средств, поступающих на счета таможен от участников ВЭД для перечисления в доход федерального бюджета, осуществляется как ведомственный статучет и не соответствует требованиям Федерального закона от 21.11.96 г. № 123-ФЗ "О бухгалтерском учете", так как по бухгалтерскому учету таможен и управлений не отражаются суммы начисления таможенных платежей.

С 01.07.97 г. таможни региона перестали самостоятельно использовать право принятия в исключительных случаях решений о предоставлении участникам ВЭД отсрочек или рассрочек упраты таможенных платежей, исполняя указания ГТК России от 26.06.96 г. № 01-14/684 и от 02.10.96 г. № 01-14/1110. Этими указаниями ГТК России фактически приостановил действие ст. 121 Таможенного кодекса. В то же время, не являясь таможенным органом,

производящим таможенное оформление, ГТК России систематически принимает решения в форме не имеющих юридической силы писем и телетайпограмм о предоставлении таких отсрочек, чем нарушает не только требования ст. 121 Таможенного кодекса, но и собственные указания. В отдельных случаях такие "решения" также грубо подменяют требования части 1 ст. 122 Таможенного кодекса, предлагая предоставить отсрочку уплаты таможенных платежей участнику ВЭД под его собственную гарантию, а не под гарантию третьего лица.

Так, во исполнение письма ГТК России от 01.12.97 г. № 01-45/23170 "О предоставлении отсрочек уплаты таможенных платежей ОАО "ГАЗ", были предоставлены отсрочки в уплате таможенных платежей под гарантию самого ОАО "ГАЗ". Платежи на счет таможни своевременно внесены не были. По состоянию на 1 марта 1998 года общая сумма задолженности за "ОАО ГАЗ" составила 46,6 млн. деноминированных рублей с учетом банковского процента за предоставленные отсрочки и пени за несвоевременную уплату.

Ранее предоставленная Нижегородской таможней отсрочка по уплате НДС на общую сумму 2,2 млрд. руб. (неденоминированных) деревообрабатывающему комбинату № 78, в/ч 36942 и в/ч 58116 на основании письма ГТК России от 17.08.96 г. № 01-15/16811, продленная на основании телетайпограмм Т-26480 от 25.12.96 г., Т-5758 от 26.03.97 г., Т-8020 от 29.04.97 г., Т-11674 от 25.06.97 г., в итоге не была исполнена и указанная сумма в бюджет не поступила, так как в дальнейшем указанием ГТК России от 06.08.97 г. № 01-14/1056 "Об особенностях таможенного оформления товаров, ввозимых для нужд Минобороны России", было дано освобождение от обложения НДС этих организаций.

Тольятинской таможней отсрочки предоставлялись АО "Автоваз" на основании писем ГТК России № 01-45/1804 от 31.01.97г. сроком на два месяца и № 01-45/10900 от 09.06.97 г. сроком на один месяц. В течение года с предоставлением отсрочек по уплате таможенных платежей под собственную гарантию АО "Автоваз" было оформлено 1965 грузовых таможенных деклараций (далее - ГТД) на сумму 434,4 млрд. руб. В установленный срок были погашены отсрочки лишь на сумму 6,0 млрд. рублей. Начислен банковский процент за предоставленные отсрочки в сумме 10,49 млрд. руб. и пени за несвоевременное погашение в сумме 72,88 млрд. руб. На 01.02.98 г. перешла в задолженность и осталась непогашенной отсрочка по уплате таможенных платежей на сумму 11,2 млн. деноминированных рублей.

Всего в течение 1997 года в регионе ПТУ во исполнение писем и телетайпограмм ГТК России было предоставлено отсрочек на общую сумму 643,4 млрд. руб. Из них было погашено своевременно отсрочек на сумму 67,8 млрд. руб., с нарушением установленного срока - на сумму 369,8 млрд. руб.; перешло в категорию "льготы" - на сумму 16,8 млрд. руб.; перешло в качестве отсрочек на 1998 год - 163,8 млрд. руб.; перешли в задолженность на 01.01.98 г. - 25,2 млрд. руб.

По состоянию на 1 мая 1998 года общая сумма задолженности по уплате таможенных платежей по СКТУ составила 60,57 млн. деноминированных рублей, из них:

1. Задолженность перед Новороссийской таможней Российского фонда инвалидов войны в Афганистане в связи с непогашением отсрочек по уплате таможенных платежей под гарантийное обязательство, представленное в ГТК России, а не в таможню составляет 11,03 млн. деноминированных рублей. Отсрочки предоставлялись на основании телетайпограммы ГТК России от 28.07.95 г. Т-25935.

2. Задолженность ТОО СП "Кворум" перед Новороссийской таможней по уплате экспортного акциза в сумме 5,35 млн. деноминированных рублей. На основании телетайпограммы ГТК России от 16.12.96 г. Т-25853 взыскание задолженности в бесспорном порядке, предусмотренном ст. 124 Таможенного кодекса, приостановлено.

Такие действия таможен во исполнение писем и телетайпограмм ГТК России противоречат требованиям части 1 ст. 124 Таможенного кодекса и наносят ущерб федеральному бюджету.

Основная сумма задолженности - 2,29 млн. деноминированных рублей образовалась в Сочинской таможне в результате начисления таможенных платежей на товары, ввезенные в 1996 году, т.е. "задним числом", после их таможенного оформления во исполнение писем ГТК России от 20.01.98 г. № 12-11/1102 и от 23.03.98 г. № 01-15/5652. Такое доначисление платежей, создавшее задолженность, имело место на основании лишь изложенного в письмах ГТК России факта недостоверного декларирования товаров участником ВЭД при отсутствии в таможне доказательств и без заведения дела о нарушении таможенных правил, квалифицируемого ст. 278 Таможенного кодекса «предоставление документов, содержащих недостоверные сведения». В то же время эта статья в качестве санкций предусматривает наложение штрафа в размере от 100% до 300% стоимости товаров, являющимися непосредственными объектами правонарушения, с их конфискацией или с взысканием стоимости таких товаров, а не начисления таможенных платежей. Минимальный размер штрафа составит 408,17 тыс. долл. США.

Во исполнение указания ГТК России от 10.01.96 г. № 01-14/16 плата в виде банковского процента за предоставление отсрочки уплаты таможенных платежей перечисляется таможнями региона с 01.01.96 г. во внебюджетный Фонд развития таможенной системы Российской Федерации. Данным указанием ГТК России превысил требования ст. 403 Таможенного кодекса, согласно которой во внебюджетный Фонд развития таможенной системы Российской Федерации поступают "средства, полученные от реализации товаров, транспортных средств и иных предметов, обращенных в федеральную собственность..., таможенные сборы, штрафы и другие платежи, предусмотренные настоящим Кодексом". Именно данные средства были сохранены в 1997 году в распоряжении ГТК России статьей 57 Закона "О федеральном бюджете на 1997 год".

Суммы этих процентов и пени должны перечисляться непосредственно в федеральный бюджет, так как они представляют плату за пользование средствами федерального бюджета, которая согласно ст. 37 Федерального закона "О федеральном бюджете на 1997 год" вносится в федеральный бюджет. Кроме того, взимаемые за отсрочку уплаты таможенных платежей проценты по ставкам, установленным Центральным Банком России, и пени, взимаемые за время задолженности, в ст. 110 Таможенного кодекса как виды платежей не включены и не подпадают под действие ст. 403 Таможенного кодекса. За 1996-1997 годы эта сумма по ПТУ (без пени) составила 22,3 млн. деноминированных рублей и 0,5 млн. долл. США; за 1996-1997 годы и 4 месяца 1998 года эта сумма по СКТУ составила 19,2 млн. деноминированных рублей и 1,25 млн. долл. США. Таким образом, федеральный бюджет, кроме несвоевременного получения сумм таможенных платежей, недополучил 41,5 млн. деноминированных рублей и 1,25 млн. долл. США.

В таком же порядке, во исполнение приказов ГТК России от 15.08.94 г. № 408 и № 416, перечисляются взысканные таможенные платежи по так называемому "совокупному таможенному платежу", не предусмотренному ст. 110 Таможенного кодекса и включающему в себя пошлину, НДС, акциз и сборы в размере 0,15% от таможенной стоимости за таможенное оформление. В результате в федеральный бюджет не поступили взысканные СКТУ в 1996-1997 годах и за I квартал 1998 года платежи ориентировочно в сумме 808,53 млн.деноминированных рублей (без учета 0,15%, которые и должны перечисляться в ФРТС согласно ст. 403 Таможенного кодекса).

В то же время, во исполнение письма ГТК России от 24.12.97 г. № 01-15/25036, предписывающего производить перечисления на счета Банка России залоговые и авансовые платежи, допущено завышение перечислений денежных средств в федеральный бюджет по СКТУ в целом на 01.05.98 г. в сумме 272,02 млн. деноминированных рублей. и 24,99 млн. долл. США, по ПТУ на 01.03.98 г. - в сумме 249,8 млн. деноминированных рублей и 13,2 млн. долл. США. На указанную сумму перечислено денежных средств больше, чем начислено по грузовым таможенным декларациям (далее - ГТД). Под эти средства таможенное оформление товаров по ГТД будет производиться лишь по мере их поступления. Такой порядок также создал проблему невозможности осуществления своевременного возврата авансовых платежей при обоснованном требовании участника ВЭД, привел к условной разбивке сумм по видам платежей и усложнил контроль за их начислением и перечислением в бюджет.

Предусмотренные таможенными и гражданскими нормами права меры и санкции к должникам таможенными органами надлежащим образом не применяются. Так, на основании телетайпограммы ГТК России Т-1536 от 28.01.98 г. приостановлено бесспорное списание долга с АО "АВИАСТАР" в пользу таможен: в сумме 9,1 млн. деноминированных рублей - Ульяновской, в сумме 6,5 млн. деноминированных рублей - Нижегородской, в сумме 5,04 млн. деноминированных рублей - Краснодарской.

Образования задолженности по уплате таможенных платежей в процессе таможенного оформления проверкой не обнаружено. Этому способствовало выполнение указания ГТК России от 10.12.96 г. № 01-14/1344 об оформлении товаров и транспортных средств только при условии фактического поступления подлежащих уплате сумм таможенных платежей на счета таможенного органа.

ГТК России и таможенные органы на местах не принимают во внимание действие ст.57 Конституции Российской Федерации, согласно которой "законы, устанавливающие новые налоги или ухудшающие положение налогоплательщиков, обратной силы не имеют".

Так, за проверенный период установлены случаи доначисления таможенных платежей участникам ВЭД, ранее оформивших товары с уплатой таможенных платежей по действующим на момент оформления ставкам. Такие доначисления производились на основании указаний и писем ГТК России, порой несвоевременно доводивших до сведения таможен изменения ставок.

Например, письмом ГТК России от 15.12.96 г. № 07-06/22067 доведена установленная 18.10.96 г. норма применения редакции пункта 9 правил определения страны происхождения товаров стран СНГ. Доначисления составили 7512,6 млн. руб. и 1,3 млн. долларов США. Погашено 4600,2 млн. руб.; перешло в задолженность 2912,4 млн. руб. и 1,3 млн. долларов США. В частности, не исполнено инкассовое поручение Нижегородской таможни от 19.03.97 г. № 44 на сумму 1,13 млрд. руб., выставленное ООСО "Монолит-Инжиниринг", а федеральный арбитражный суд Волго-Вятского округа постановлением от 11.09.97 г. № А 43-1322/97-16-4 в иске таможне отказал.

За проверяемый период таможенные органы СКТУ и ПТУ имели депозитные счета в разных уполномоченных банках, часть которых грубо нарушала свои договорные обязательства. Так, обслуживавший до июля 1997 года Новороссийскую таможню АБ "Новбизнесбанк" допускал задержку прохождения денежных средств на счета ГТК России до 48 дней. По всем случаям задержки выставлены штрафные санкции более чем на 300 млн. деноминированных рублей. Уплачено банком лишь 1,47 млн. деноминированных рублей и 2,75 тыс. долл. США. После закрытия в банке счетов, за ним образовалась задолженность, которая на момент проверки составила сумму в 74,35 млн. деноминированных рублей и 11,12 млн. долл. США.

С июля 1997 года Новороссийская таможня находится на обслуживании в КБ "Мост-Банк", который с 01.08.97 г. по 31.12.97 г. нарушил сроки прохождения денежных средств до 5-8 дней по 245 платежным поручениям в рублях из 285 и по 29 платежным поручениям в иностранной валюте из 158.

Нарушения сроков прохождения денежных средств за 4 месяца 1998 года достигли 24 дней. Нарушение допущено по 269 из 372 платежных поручений в рублях и по 49 из 114 платежных поручений

в иностранной валюте. Платежное поручение № 217 от 05.02.98 г. на сумму 2,72 млн. деноминированных рублей находилось в пути 35 дней.

Сумма штрафных санкций за нарушение сроков прохождения денежных средств за 1997-1998 годы составила 35,38 млн. деноминированных рублей, 1,12 млн. долл. США и 2,55 тыс. немецких марок. На день проверки выставленные штрафные санкции банком не исполнены.

Уполномоченный банк КБ "Мост-Банк" не выполняет договорных обязательств и в части осуществления инкассации наличных денежных средств из кассы Нижегородской таможни. Инкассацию производит сама таможня на следующий день после поступления денег в кассу, чем нарушаются требования положения Центробанка России от 05.01.98 г. № 14-17 "О правилах организации наличного денежного обращения на территории Российской Федерации". Более того, при выборочной проверке выявлено, что в ноябре 1997 года таможенные платежи, перечисленные через филиал КБ "Мост-Банк" на счета ГТК России (до 14.11.97 г.) и на счета Минфина России в ОПЕРУ-1 Центробанка России (с 14.11.97 г.), задерживались до 9 дней по платежным поручениям № 433 от 03.11.97 г., № 440 от 06.11.97 г., № 441 от 18.11.97 г. №457 от 17:11.97 г., № 459 от 18.11.97 г., № 462 от 19.11.97 г., № 464 от 20.11.97 г., № 467 от 21.11.97 г., № 468 от 24.11.97 г. на общую сумму 15,6 млрд. руб. В январе 1998 года задержка имела место на срок до 20 дней по платежным поручениям за № 1-6, № 5, № 19-25 на общую сумму 18,6 млрд. руб. (неденоминированных). Санкции к банку на день проверки не предъявлялись.

Сумма непогашенной задолженности КБ "Кредо-Банк" перед Ростовской таможней составляет 7,90 млн. деноминированных рублей.

На протяжение всего проверяемого периода Поволжский акцизный таможенный пост перечислял таможенные платежи и средства на покупку марок акцизного сбора на депозитные счета в КБ "Российский Кредит" в г. Москву, во исполнение телетайпограммы ГТК России от 13.01.95 г. № Т - 1990, которой было доведено до сведения об открытии Комитетом в названном банке депозитных счетов для поста, т.е. одно юридическое лицо без согласования с другим юридическим лицом самостоятельно открыло ему счета в банке. Условия договора до поста ГТК России не довел, его копия проверке не представлена из-за отсутствия на посту. Не имея договора с банком, пост лишался права на осуществление должного контроля за прохождением денежных средств. Так, постом не проверялся факт соблюдения банком особенности режима накопительного счета для зачисления валюты Российской Федерации без права расходования. По имеющимся на посту сведениям, среднемесячный остаток средств в счет сумм обеспечения таможенных платежей составлял: в 1996 году - 1039,2 млн. руб., в 1997 году - 1534,7 млн. руб. Указанные средства находились на депозитном счете в банке от 24 до 128 дней. Кроме того, из анализа платежных поручений установлено нарушение сроков перечисления на счет ГТК России средств от реализации конфискованных товаров. Так, поступившие от ООО "Топэнерготранс" 30,8 млн. рублей платежным поручением № 3 от 11.06.96 г. были перечислены на счет ГТК России платежным поручением № 95 от 02.08.96 г; поступившие от ООО "Альфа-А" платежным поручением № 14 от 06.03.97 г. 25,4 млн.руб. перечислены платежным поручением № 67 от 21.07.97 г. За допущенные нарушения санкции банку не выставлялись.

Обслуживание депозитных счетов Северо-Кавказского Акцизного таможенного поста с правами юридического лица также осуществляется через КБ "Российский Кредит" без заключения с ним договора во исполнение телетайпограммы ГТК России от 13.01.95 г. Т-1987.

В ходе проверки эффективности выполнения таможнями региона функций агента валютного контроля установлено, что ГТК России не определил в должной мере их функции и полномочия, чем не выполнил требования части 3 ст. 198 Таможенного кодекса; не издал положения о таможенном режиме "экспорт", чем не закрепил действия и права таможен по выявлению ими непоступления валютной выручки от экспорта товаров. "Временное положение о распределении компетенции по валютному контролю между таможенными органами различных уровней", утвержденное приказом ГТК России 29 декабря 1995 года за № 796, Минюстом России не зарегистрировано и как нормативный акт не рассматривается.

Принимая во внимание, что статьи 199 и 200 Таможенного кодекса не наделяют таможни как агентов валютного контроля правами применять к нарушителям меры воздействия, установленные валютным законодательством, суды отменяют постановления таможен, указывающие объектом таможенного правонарушения непоступление валютной выручки. Так, из 106 решений арбитражных судов, имевших место за проверяемый период в регионе деятельности ПТУ, в 67 случаях с общей суммой исков на 138,7 млн. деноминированных рублей решения были приняты не в пользу таможен.

Это указывает на слабый эффект от объемной работы таможен по выявлению нарушений таможенных правил в части валютных операций, в том числе по непоступлению валютной выручки, и подтверждает необходимость пересмотра законодательной базы в этом вопросе.

По данным отчетности по форме 4Б-ТМ, введенной приказом ГТК России от 15.01.97 г. № 13 и позволяющей получать информацию о перемещении через таможенную границу Российской Федерации наличной иностранной валюты, установлено, что в регионе деятельности ПТУ в 1996 году было оформлено на вывоз 183,98 млн. долл. США, а в 1997 - 317,38 млн. долл. США (увеличение в 1,7 раза). На ввоз в 1996 году оформлено 14,09 млн. долл. США, а в 1997 - 55,01 млн. долл. США (увеличение в 3,9 раза). В 1996 году вывоз валюты превышал ввоз в 13 раз, а в 1997 году - в 5,8 раза.

За проверяемый период в регионе деятельности ПТУ зарегистрировано 25705 недействительных

справок-разрешений на вывоз наличной иностранной валюты, выданных уполномоченными банками. Данный факт указывает на несовершенство инструкции Банка России от 27.02.95 г. № 27 "О порядке организации работы обменных пунктов на территории Российской Федерации, совершения учета валютно-обменных операций уполномоченными банками".

При проверке организации работы по реализации товаров, обращенных в федеральную собственность, установлена дебиторская задолженность, которая на 1 марта 1998 года в целом по ПТУ составила 1,9 млн.деноминированных рублей, а по СКТУ - 2,08 млн.деноминированных рублей на 01.05.98 г. Появлению этой задолженности способствовала процедура отпуска на реализацию конфискованного товара комиссионерам без предварительной оплаты его стоимости, т.е. имело место предоставление товарного кредита.

Не отлажена система возврата в таможни товарно-материальных ценностей, отпущенных в качестве вещественных доказательств по уголовным делам после их прекращения или вынесения по ним приговоров. Так, не возвращен в Нижегородскую таможню незадекларированный на сумму 7,08 млрд. неденоминированных рублей конфискованный товар, проходивший в качестве вещественного доказательства по уголовному делу, возбужденному УФСБ по Нижегородской области по ст.188 УК РФ в отношении Д. М. Иванцова. Не оформленный в таможенном отношении товар на день проверки продолжал находиться в УФСБ.

В превышение требований ст. 403 Таможенного кодекса денежные средства, поступающие от реализации товаров, помещаемых под режим "отказ в пользу государства" таможнями перечисляются в Фонд развития таможенной системы, а не в федеральный бюджет. Так, в 1997 году в Нижегородской таможне товар помещался под этот режим в 14 случаях на сумму 610,8 млн. руб. и был реализован на сумму 560,5 млн. руб., которые в бюджет не поступили.

Существенных отклонений расходования получаемых ПТУ, СКТУ и таможнями средств по статьям расходов проверкой не установлено. Отдельные отклонения от смет были признаны ГТК России обоснованными, и корректировка статей смет производилась по итогам года.

Денежные средства на финансирование от ГТК России поступали нестабильно (кроме заработной платы и начислений). В ПТУ: в 1996 году - по 89 платежным поручениям, в 1997 году - 116 платежным поручениям; в СКТУ: в 1996 году - по 129 платежным поручениям, в 1997 году - по 157 и за I квартал 1998 года - по 33.

План финансирования затрат на капитальные вложения на 1998 год не утвержден.

Порядок финансирования управлений по двум источникам (бюджетного и внебюджетного) приводит к двойному учету и отчетности использования денежных ассигнований, создает определенные трудности в учете и отчетности их использования, а несвоевременное перечисление приводит к образованию дебиторской задолженности. Например, по СКТУ на 1 января 1997 года по бюджету - в сумме 8,53 млн. деноминированных рублей, по внебюджету - 3,06 млн. деноминированных рублей; на 1 января 1998 года: по бюджету - 7,08 млн. деноминированных рублей, по внебюджету - 4,47 млн. деноминированных рублей.

Практически приостановлено финансирование строительства комплекса Ростовской таможни, которое ведется с 1992 года с освоением средств в сумме 22,17 млн. деноминированных рублей. Задержка ввода комплекса в эксплуатацию требует значительных затрат на арендную плату и эксплуатацию помещений, в которых вынуждены располагаться подразделения таможни. Эти затраты в 1997 году составили 2,73 млн. деноминированных рублей.

Выводы и предложения

1. Поволжское и Северо-Кавказское таможенные управления вносят значительный вклад в наполнение денежными средствами федерального бюджета, регулярно выполняют плановые задания, осуществляют объемную работу с участниками ВЭД по организации, полноте и своевременности начисления и взимания таможенных платежей и осуществления контроля за перемещением товаров и транспортных средств через таможенную границу Российской Федерации.

2. Лишение таможен права в исключительных случаях предоставлять отсрочки уплаты таможенных платежей и одновременно прямые указания ГТК России об их предоставлении отдельным юридическим лицам неправомерно приостанавливают действие ст.121 ТК РФ, наделяющей таким правом те таможенные органы, которые производят таможенное оформление.

3. Выполнение таможенными органами предписаний ГТК России в форме не имеющих юридической силы писем и телетайпограмм создает предпосылки к нарушению требований норм ст.57 Конституции Российской Федерации, статей 121 и 122 Таможенного кодекса и появлению задолженности по уплате таможенных платежей в значительных размерах. Отмена взыскания таможенных платежей с должников таможнями во исполнение писем и телетайпограмм ГТК России нарушает требования ст. 124 Таможенного кодекса и наносит ущерб бюджету.

4. ГТК России расширил перечень средств, переводимых в Фонд развития таможенной системы, включив в него банковский процент за предоставленную таможнями отсрочку уплаты таможенных платежей и пени за их несвоевременную уплату; вырученные суммы от реализации товаров, помещенных под режим "отказ в пользу государства"; пошлину, НДС и акцизный налог, входящие в состав понятия "совокупный таможенный платеж", чем превысил требования ст. 57 Федерального закона "О Федеральном бюджете на 1997 год" и ст. 403 Таможенного кодекса. В результате по ст. 16 разде-

ла «Налоговые доходы» федерального бюджета недопоступило ориентировочно 850,2 млн. деноминированных рублей и 1,75 млн. долл. США (без учета сумм "совокупного таможенного платежа" по ПТУ).

5. В бухгалтерском балансе таможен не отражаются суммы начисленных таможенных платежей, чем нарушаются требования Федерального закона от 21 ноября 1996 г. № 129-ФЗ "О бухгалтерском учете".

6. Не принимаются действенные меры к уполномоченным банкам, допускающим нарушения договорных обязательств о своевременном перечислении таможенных платежей в федеральный бюджет.

7. Не отлажена система возврата в таможни для последующей реализации товарно-материальных ценностей, отпущенных в качестве вещественных доказательств по уголовным делам.

8. Отсутствие основополагающего правового документа, закрепляющего функции и полномочия таможенных органов как агентов валютного контроля, снижает его эффективность.

9. Заметное увеличение вывоза наличной иностранной валюты физическими лицами при выезде за границу и появление большого количества недействительных справок-разрешений на ее вывоз, предоставляемых уполномоченными банками, указывает на несовершенство инструкции Банка России от 27.02.95 г. № 27 "О порядке организации работы обменных пунктов на территории Российской Федерации, совершения учета валютно-обменных операций уполномоченными банками".

10. Неритмичное финансирование строительства комплекса Ростовской таможни и задержка его ввода приводит к значительным ежегодным затратам на аренду служебных помещений.

11. Порядок финансирования управлений по двум источникам создает определенные трудности в учете и отчетности использования денежных ассигнований, а несвоевременное перечисление их из ГТК России приводит к образованию на начало года дебиторской задолженности.

12. Предложить Поволжскому и Северо-Кавказскому таможенным управлениям и таможням регионов устранить отмеченные в актах проверки нарушения и в частности:

- руководствоваться действующими нормами таможенного права при решении вопросов, отнесенных к их компетенции, при предоставлении отсрочек уплаты таможенных платежей и взыскания задолженностей;

- применить предусмотренные гражданским и таможенным законодательством меры к должникам по уплате таможенных платежей, а также к уполномоченным банкам, допустившим нарушения договорных обязательств о своевременном перечислении таможенных платежей в федеральный бюджет;

- установить с другими правоохранительными органами контакт по вопросу возврата в таможни для последующей реализации товарно-материальных ценностей, отпущенных в качестве вещественных доказательств по уголовным делам;

- принять меры к безусловному исполнению требований ст. 403 Таможенного кодекса, а также соответственно статей 57 и 83 федеральных законов о федеральных бюджетах на 1997 и 1998 годы, согласно которым в Фонд развития таможенной системы Российской Федерации должны поступать только средства, полученные от реализации товаров, транспортных средств и иных предметов, обращенных в федеральную собственность на основании решений таможенных органов Российской Федерации либо судов по делам о контрабанде и иных преступлений в сфере таможенного дела, нарушений таможенных правил;

- привести в соответствие с требованиями Федерального закона от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ "О бухгалтерском учете" ведение бухгалтерского баланса таможен в части включения в него сумм начисленных таможенных платежей.

13. Направить представления по итогам проверок Председателю ГТК России В. Г. Драганову, начальникам Поволжского и Северо-Кавказского таможенных управлений А. А. Вагину и М. И. Килинию.

Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

А. Г. НОЖНИКОВ

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 15 сентября 1998 года № 27(140) ***«О результатах тематической проверки Минэнерго России по вопросам использования валютных средств, поступающих от деятельности СП «Вьетсовпетро» и иных источников, включая вопросы исполнения представления Счетной палаты Российской Федерации от 11 июня 1997 года №о1-492/05»:***

Поддержать предложение аудитора Счетной палаты А. Г. Ножникова о направлении представлений Счетной палаты в Правительство Российской Федерации, Министерству финансов Российской Федерации, Министерству государственного имущества Российской Федерации, а также отчета по результатам проверки - в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Материалы по результатам проверки направить в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

ОТЧЕТ
о результатах тематической проверки Минтопэнерго России по вопросам использования валютных средств, поступающих от деятельности СП "Вьетсовпетро" и иных источников, включая вопросы исполнения представления Счетной палаты Российской Федерации от 11 июня 1997 г. №01-492/05

В соответствии с планом работы Счетной палаты Российской Федерации на 1998 год специалистами направления по контролю за внешнеэкономической и международной деятельностью заместителем начальника инспекции В. В. Люблиным и ведущим инспектором Е. И. Булановой проведена тематическая проверка Минтопэнерго России по вопросам использования валютных средств, поступающих от деятельности СП "Вьетсовпетро" и иных источников, включая вопросы исполнения представления Счетной палаты Российской Федерации от 11 июня 1997 г. №01-492/05. В рамках данного контрольного мероприятия была также проведена встречная проверка РВО "Зарубежнефть" по вопросам использования валютных средств, перечисленных Объединению Минтопэнерго России.

Основания для проверки: план работы Счетной палаты Российской Федерации на 1998 год (п.1.1.65), программа проверки, утвержденная Аудитором А. Г. Ножниковым 2 апреля 1998 г., распоряжение Председателя Счетной палаты от 22 апреля 1998 г. № 22-ркм, удостоверение от 21 апреля 1998 г. № 05-00-22/21.

Цель и предмет проверки: проверка законности, эффективности и целевого использования валютных средств, поступающих в Минтопэнерго России от деятельности СП "Вьетсовпетро" и иных источников, в том числе непосредственно из федерального бюджета.

Объекты проверки: Минтопэнерго России, РВО "Зарубежнефть".

По результатам проверки подписаны следующие акты:

1. Акт проверки Минтопэнерго России от 30 июня 1998 г. по вопросам использования валютных средств, поступающих от деятельности СП "Вьетсовпетро" и иных источников (№ КМ -05-1338 от 13.07.98 г.).

2. Акт проверки РВО "Зарубежнефть" от 30 июня 1998 г. по вопросам использования средств, перечисленных Минтопэнерго России из средств, поступивших от деятельности СП "Вьетсовпетро" (№ КМ-05-1340 от 13.07.98г.).

3. Акт проверки Минтопэнерго России и РВО "Зарубежнефть" от 30 июня 1998 г. по вопросам исполнения представления Счетной палаты Российской Федерации в Правительство Российской Федерации от 11 июня 1997 г. № 01-492/05 (№ КМ-05-1339 от 13.07.98 г.).

С актами проверок ознакомлены:

- Первый заместитель Министра топлива и энергетики Российской Федерации В. И. Отт с замечаниями, имеющими, в основном, пояснительный и уточняющий характер;
- Генеральный директор РВО "Зарубежнефть" О. К. Попов.

В ходе проверки установлено следующее.

В период с 1992 года по настоящее время в Минтопэнерго России формировался и использовался Централизованный валютный фонд, образуемый за счет средств, отвлеченных от федерального бюджета.

Первые средства поступили в Централизованный валютный фонд в 1992 году, когда Министр топлива и энергетики В. М. Лопухин без разрешения Правительства Российской Федерации принял решение оставить на валютном счете Министерства 20,0 млн. долл. США из 337,6 млн. долл. США, поступивших от продажи на экспорт 8 млн. т нефти в рамках распоряжения Совета Министров РСФСР от 19 октября 1991 г. № 1099-р, которые подлежали перечислению

Корпорации "Роснефтегаз" для закупки оборудования и материалов, необходимых для обустройства месторождений и добычи нефти. .

Кроме того, Централизованный валютный фонд формировался за счет поступлений 35 % прибыли российского участника СП "Вьетсовпетро", в соответствии с постановлением Совета Министров-Правительства Российской Федерации от 4 августа 1993г. №755, а также средств от экспорта 5 млн.т нефти, в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 ноября 1993 г. №2152-р.

Всего в период с 1992 года по I квартал 1998 года объем поступлений в Централизованный валютный фонд Минтопэнерго России из вышеперечисленных источников составил 542,85 млн.долл.США, в том числе от деятельности СП "Вьетсовпетро" - 335,66 млн. долл. США, от экспорта 5 млн.т нефти - 187,19 млн. долл. США.

Основной объем средств Централизованного валютного фонда (400,7 млн. долл. США) был зачислен и использовался со специальных счетов Минтопэнерго России в АБ "Империал". Кроме того, валютно-финансовые операции со средствами Централизованного валютного фонда осуществлялись через другие банки - Московский Международный банк, московский филиал АБ "Капитал", "ИнтерТЭКбанк".

Основополагающими документами, регламентирующими порядок использования валютных средств Фонда Минтопэнерго России, являются:

- Технический порядок накопления и расходования Минтопэнерго России и РВО "Зарубежнефть" средств, поступающих от деятельности СП "Вьетсовпетро", утвержденный 4 апреля 1994 года Минтопэнерго России, Минфином России, РВО "Зарубежнефть" и согласованный с Госкомимуществом России и АБ "Империал";
- Положение о порядке образования и использования валютных средств, образуемых в соответствии с распоряжением Совета Министров-Правительства Российской Федерации от 29 ноября 1993 г. №2152-р, утвержденное Минтопэнерго России и согласованное с Минэкономики России и ВЭК России 26 апреля 1994 года, а также Технический порядок кредитования, накопления и расходования этих средств, утвержденный Минтопэнерго России, АБ "Империал" и АБ "Капитал" 17 июня 1994 года;
- Временный порядок валютного финансирования и кредитования в топливно-энергетическом комплексе Российской Федерации, утвержденный Минфином России и Минтопэнерго России 17 мая 1994 года.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 4 августа 1993 г. № 755, распоряжением от 29 ноября 1993 г. № 2152-р, а также вышеупомянутыми нормативными документами средства Централизованного валютного фонда должны использоваться для финансирования строительства, реконструкции и технического перевооружения предприятий топливно-энергетического комплекса, нефтяного машиностроения, ввода действующего фонда скважин, обустройства нефтяных месторождений и т.п., а также развития социальной сферы предприятий Минтопэнерго России.

В соответствии с приказом Минтопэнерго России от 25 марта 1994 года была образована Комиссия валютного регулирования Министерства, на которую было возложено изучение потребности предприятий ТЭК в привлечении валютных средств, рассмотрение предложений о выделении валютных средств и принятие соответствующих решений.

Необходимо отметить, что до утверждения вышеупомянутых нормативных документов и образования Комиссии валютного регулирования решения об использовании средств Централизованного валютного фонда принимались руководством Минтопэнерго России, в том числе и без соответствующих разрешений Правительства Российской Федерации.

Техническими порядками предусматривалась возможность использования средств Централизованного валютного фонда Минтопэнерго России как путем льготного кредитования, так и финансирования на безвозвратной основе предприятий и организаций топливно-энергетического комплекса Российской Федерации.

В период с 1992 года по I квартал 1998 года предприятиям и организациям из средств Централизованного валютного фонда были предоставлены кредиты на общую сумму 256,1 млн. долл. США.

Предоставление в 1992 году валютных средств на возвратной основе не оформлялось соответствующими кредитными договорами, и соответственно не были определены сроки погашения кредитов и проценты за пользование кредитными ресурсами. Начиная с 1993 года, предоставление кредитов оформлялось кредитными договорами, как правило, на срок от 3 до 6 лет (с рассрочкой платежей) под 3-5 процентов годовых с оформлением соответствующих договоров залога или поручительства третьих лиц по возврату кредитных средств.

Основная часть кредитов была предоставлена предприятиям и организациям ТЭК на инвестиционные и производственные цели, определенные постановлением Правительства Российской Федерации от 4 августа 1993 г. № 755, распоряжением Совета Министров РСФСР от 19 октября 1991г. №1099-р и распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 ноября 1993 г. №2152-р.

В то же время средства Централизованного валютного фонда на общую сумму 12,3 млн. долл. США были использованы Минтопэнерго России для кредитования предприятий и организаций на цели, не предусмотренные вышеупомянутыми решениями Правительства Российской Федерации и другими нормативными документами.

В соответствии с решением Министра топлива и энергетики Ю. К. Шафраника в апреле 1993 года был предоставлен кредит ВАО "Зарубежэнергострой" в сумме 3,5 млн. долл. США на срок 6,5 месяцев (без уплаты процентов) "в порядке финансовой помощи залоговой суммы для получения банковской гарантии под авансовые платежи иранского

заказчика по контракту на строительство гидроузла в Иране". Кредит был полностью погашен с задержкой на 2,5 месяца.

На основании разрешения Министра топлива и энергетики Ю. К. Шафраника ВПО "Зарубежнефтегазстрой" в 1994 году был предоставлен кредит на сумму 3,0 млн. долл. США для оплаты аренды буровой платформы и производства буровых работ в Нигерии. Основной долг по кредиту не возвращен, выплачена только часть процентов по кредитному договору в сумме 132,9 тыс. долл. США.

В соответствии с решением Комиссии валютного регулирования Минтопэнерго России в 1995 году был предоставлен кредит ГП "Роснефть" для финансирования контракта с турецкой фирмой на строительство 5 автозаправочных станций в г. Москве в сумме 5,8 млн. долл. США. Погашение указанного кредита, предоставленного на срок 5 лет (с рассрочкой платежей) под поручительство Минтопэнерго России, не осуществляется.

При предоставлении кредитных ресурсов через АБ "Империал" применялась согласованная с Минтопэнерго России финансовая схема, при которой валютные средства на основании платежных поручений Министерства перечислялись со специальных валютных счетов на открываемый Банком субсчет под конкретный кредитный договор. Фактически данные счета не являются клиентскими счетами Минтопэнерго России, в связи с чем Министерство не имеет права распоряжаться средствами, находящимся на субсчетах, и, следовательно, осуществлять контроль за целевым использованием Банком средств на данных субсчетах.

В ходе проверки выявлены факты распоряжения АБ "Империал" средствами Централизованного валютного фонда Минтопэнерго России при кредитовании предприятий без соответствующих указаний Министерства.

Так, в 1994 году АБ "Империал" и АО "Надымспецсвармонтаж" без соответствующих решений Комиссии валютного регулирования и указаний Минтопэнерго России подписали 2 договора о предоставлении последнему кредитов на общую сумму 7,5 млн. долл. США под 20% годовых (со сроками погашения 3-6 месяцев) "на цели, предусмотренные Уставом заемщика". На основании кредитных договоров, а также гарантийных писем Минтопэнерго России АБ "Империал" в апреле 1995 г. мемориальными ордерами списал со счетов Министерства 6,1 млн. долл. США. Часть средств по данным кредитам в сумме 2,7 млн. долл. США была возвращена Минтопэнерго России в мае 1995 года. Оставшаяся часть кредита и проценты АО "Надымспецсвармонтаж" до настоящего времени не возвращены. В Минтопэнерго России отсутствует информация о целевом использовании данных кредитных ресурсов.

На основании решения Комиссии валютного регулирования Минтопэнерго России о предоставлении кредита АОЗТ "Ареопаг Экс" на сумму 5,0 млн.долл.США АБ "Империал" подписал с последним под поручительство Минтопэнерго России кредитный договор на указанную сумму со сроком погашения 2 года (под 25% годовых). Без платежных поручений и иных указаний Министерства АБ "Империал" в 1995 году списал со специальных валютных счетов Минтопэнерго России средства в сумме 5,1 млн. долл. США, т.е. на 100 тыс. долл. США больше, чем предусмотрено кредитным договором. В Минтопэнерго России отсутствует информация о целевом использовании валютных средств по данному кредиту, средства на счета Министерства до настоящего времени не возвращены.

Кроме того, на основании решения Правительства Российской Федерации от 30.12.97 г. № БН-П7-42025 и указаний Минтопэнерго России средства в сумме 7,0 млн. долл. США 28 января 1998 г. были списаны АБ "Империал" со специального валютного счета Министерства для резервированная в целях обеспечения гарантий и частичного финансирования приобретения геофизического оборудования на возвратной основе. На момент проверки кредитный договор под данную сумму не заключен, а средства Министерству не возвращены.

В ходе проверки установлено, что возврат предоставленных кредитных ресурсов и процентов предприятиями и организациями осуществляется неудовлетворительно. По состоянию на момент проверки Минтопэнерго России возвращено только 26,5 млн. долл. США основного долга, просроченная задолженность по предоставленным кредитам составляет 42,7 млн. долл. США.

Невозврат основной части кредитных ресурсов в значительной степени связан с подписанием в сентябре 1994 г. соглашения между Минтопэнерго России и АОЗТ "Русская генеральная нефтяная компания" (РГНК) о сотрудничестве в области реализации инвестиционных программ развития ТЭК, согласно которому Министерство обязалось обеспечивать РГНК средствами Централизованного валютного фонда на возвратной основе для финансирования конкретных строек и объектов ТЭК. На базе данного Соглашения Минтопэнерго России в июле 1996 года, "в целях обеспечения гарантированной возвратности и возможной досрочной мобилизации ресурсов", приняло решение переоформить на РГНК средства Централизованного валютного фонда сроком на 6 лет в размере 110,0 млн. долл. США для рефинансирования сумм выданных АБ "Империал" кредитов.

На основании письма Минтопэнерго России от 22 октября 1996 г. АБ "Империал" списал с субсчетов, открытых под 21 кредитный договор, валютные средства в сумме 110,0 млн. долл. США, которые в рублевом эквиваленте, составляющем 598,0 млрд. руб., были зачислены на рублевый счет РГНК в АБ "Империал". Таким образом, исполнение обязательств по погашению задолженности предприятий и организаций по ряду кредитов на сумму 110,0 млн. долл. США, полученных в 1994-1996 гг. из Централизованного валютного фонда, фактически возложено на РГНК со сроком погашения до октября 2002 года.

В результате по мере возврата заемщиками полученных кредитов по упомянутым договорам средства не зачисляются на специальные валютные сче-

та Минтопэнерго России, а перечисляются АБ "Империал" на счета РГНК. Так, РВО "Зарубежнефть" в июне 1996 года погасило кредит в сумме 5,0 млн. долл. США, предоставленный для реализации проекта комплексной разработки месторождений северо-восточной части Республики Коми, однако данные средства не были возвращены АБ "Империал" на специальный счет Минтопэнерго России.

По состоянию на 1 апреля 1998 г. общая сумма средств, срок возврата которых уже наступил в соответствии с условиями этих договоров, составляет 23,1 млн. долл. США. При этом информацией о целевом использовании РГНК получаемых кредитных ресурсов Минтопэнерго России не располагает.

Необходимо отметить, что на основании решения Комиссии валютного регулирования РГНК в сентябре 1994 года через АБ "Империал" был предоставлен кредит на сумму 27,0 млн. долл. США для разработки концепции по освоению Полуньяхской и Тайлаковской групп месторождений. Прокуратурой г. Москвы 10 августа 1995 г. возбуждено уголовное дело по факту незаконного направления Банком указанных средств на приобретение акций АКБ "Славянский", в связи с чем в Минтопэнерго России были изъяты документы, являющиеся основанием для предоставления упомянутого кредита, а также соответствующие первичные документы и документы бухгалтерского учета.

В ходе проверки установлено, что проценты за пользование на возвратной основе средствами Централизованного валютного фонда в Минтопэнерго России практически не поступают. Это в значительной степени связано с тем, что нормативными документами, определяющими порядок использования средств Централизованного валютного фонда, процедура начисления и использования процентов четко не определена.

В соответствии с Соглашением между Минфином России и АБ "Империал", подписанным в июне 1994 г., о порядке зачисления на счета и расходования средств, поступающих от деятельности СП "Вьетсовпетро", проценты по кредитным договорам должны распределяться следующим образом: 50% перечисляются на счет Минфина России во Внешэкономбанке и 50% - остаются в распоряжении АБ "Империал". Данными о возврате заемщиками процентов по кредитным договорам в АБ "Империал" и их распределении в соответствии с вышеупомянутым Соглашением Минтопэнерго России не располагает.

По информации АБ "Империал", на счет Минфина России во Внешэкономбанке были перечислены полученные проценты только по одному кредитному договору на сумму 126,7 тыс. долл. США. В то же время сумма процентов, срок выплаты которых в соответствии с условиями заключенных кредитных договоров уже наступил, составляет около 13,0 млн. долл. США. Прямой ущерб федеральному бюджету, связанный с неперечислением Минфину России процентов по кредитам, предоставленным предприятиям и организациям за счет средств, поступивших от деятельности СП"Вьетовпетро", оценивается в объеме не менее 6,4 млн. долл. США.

Нормативными документами, регламентирующими порядок использования валютных средств, полученных Минтопэнерго России от экспорта нефти, вообще не определена процедура возврата и использования процентов по предоставляемым кредитам. В ходе проверки установлено, что на счета Министерства поступили проценты по использованным кредитам только на сумму 310 тыс. долл. США, в то время как общая сумма процентов, срок выплаты которых уже наступил, на момент проверки оценивается в объеме около 5 млн. долл. США.

Таким образом, основная часть получаемых от заемщиков процентов за использование кредитных ресурсов, предоставленных из Централизованного валютного фонда Минтопэнерго России, остается в распоряжении АБ "Империал".

На основании Технических порядков накопления и расходования средств, поступающих в Централизованный валютный фонд Минтопэнерго России, валютные средства перечислялись на безвозвратной основе промышленным предприятиям и организациям государственной и смешанной форм собственности для финансирования их расходов, связанных с производственной деятельностью, социальными нуждами, а также использовались на иные цели. Всего в период с 1992 года по I квартал 1998 года из средств Централизованного валютного фонда Минтопэнерго России было использовано на безвозвратной основе 278,4 млн. долл. США.

Следует отметить, что в нарушение Технического порядка накопления и расходования средств, поступающих в Минтопэнерго России от деятельности СП "Вьетсовпетро", решения Министерства о финансировании на безвозвратной основе предприятий и организаций не согласовывались с Минфином России.

В ходе проверки были установлены многочисленные факты безвозвратного использования средств Централизованного валютного фонда на цели, не предусмотренные постановлением Правительства Российской Федерации от 4 августа 1993 г. №755, а также распоряжениями Совета Министров РСФСР от 19 октября 1991 г. №1099-р и Правительства Российской Федерации от 29 ноября 1993 г. №2152-р.

Так, на основании обращения главы администрации Тюменской области Ю. К. Шафраника "об оказании материальной поддержки наименее обеспеченным жителям области", по указанию Министра топлива и энергетики В. М. Лопухина в мае 1992 года Минтопэнерго России перечислило администрации Тюменской области 1,0 млн. долл. США. В соответствии с разрешением заместителя Председателя Правительства Российской Федерации В. С. Черномырдина в этом же году 2,94 млн. долл. США было перечислено ГВЦ Минтопэнерго России для целей технического перевооружения.

На основании соответствующих решений Правительства Российской Федерации в 1994 году было перечислено АО "Тюменнефтегаз" 9,2 млн. долл. США (в рублевом эквиваленте) для финансирования

первоочередных мер по переселению жителей пос. Казарово Тюменской области из аварийного жилья.

В нарушение распоряжения Правительства Российской Федерации от 29 ноября 1993 г. №2152-р Минтопэнерго России в 1994 году были предоставлены валютные средства в объеме 9,0 млн. долл. США (в рублевом эквиваленте) Центральной геофизической экспедиции Минтопэнерго России для переоснащения вычислительной техникой геофизических и научно-исследовательских организаций нефтедобывающей промышленности.

Из средств Централизованного валютного фонда Минтопэнерго России в 1995 году были оплачены расходы в сумме 0,25 млн. долл. США (в рублевом эквиваленте), связанные с проведением ГИ "Оргэнергострой" работ по реконструкции столовой в здании Министерства.

На основании поручения Правительства Российской Федерации от 16 апреля 1996 г. № ОС-П4-12649 Минтопэнерго России перечислило в 1996 году 0,8 млн. долл. США Ассоциации "Вымпел-Союз" для организации работы по возвращению в Россию из плена в Афганистане пяти бывших военнослужащих.

В 1996 году Минтопэнерго России перечислило ГП "Правление Российского внебюджетного межотраслевого фонда энергосбережения" 0,25 млн. долл. США для финансирования работ по изготовлению и установке в Республике Адыгея опытного образца унифицированного гидроагрегата.

На основании постановлений Правительства Российской Федерации от 25 апреля 1997 г. №486 и от 12 мая 1997 г. №566 Минтопэнерго России перечислило средства в сумме 84 тыс. долл. США (в рублевом эквиваленте) на счет Московского представительства "Эйкин Гамп, Страус, Хауэр энд Фолд ЛЛП" для оплаты за РФФИ 48 тыс. акций ЗАО "Каспийский трубопроводный консорциум-Р" и 48 тыс. акций ЗАО "Каспийский трубопроводный консорциум-К".

В соответствии с разрешением Правительства Российской Федерации от 22 декабря 1997 г. № БН-П7-41139 Минтопэнерго России в 1998 году перечислило федеральному государственному учреждению "Российское агентство энергоэффективности" 0,2 млн. долл. США для первоочередных работ по организации и обеспечению энергетического обследования и мониторинга предприятий, финансируемых из федерального бюджета.

На основании соответствующих разрешений Правительства Российской Федерации за счет средств Централизованного валютного фонда Минтопэнерго России осуществляло финансирование ежегодно заключаемых договоров с АО "ГВЦ Энергетики" (г. Москва) для оплаты информационно-вычислительных услуг и расходов по обслуживанию вычислительной техники. Всего за указанный период АО "ГВЦ Энергетики" было перечислено на эти цели, а также закупку вычислительной и оргтехники для Министерства 7,5 млн. долл. США (в рублевом эквиваленте).

Из средств Централизованного валютного фонда Минтопэнерго России, в соответствии с решениями Правительства Российской Федерации, в 1995 году были оплачены расходы (членские взносы), связанные с участием Российской Федерации в международных организациях - Европейской энергетической хартии и Международной комиссии по большим плотинам, на общую сумму 446,8 тыс. долл. США.

Средства Централизованного валютного фонда также использовались Минтопэнерго России на оплату расходов, связанных с зарубежными командировками сотрудников центрального аппарата Министерства (144,4 тыс. долл. США), участием в зарубежном семинаре сотрудников Министерства (3,3 тыс. долл. США), приобретением иностранной научно-технической литературы для ЦТБ Минтопэнерго России (60 тыс. долл. США).

На основании Технического порядка накопления и расходования средств, поступающих в Минтопэнерго России от деятельности СП "Вьетсовпетро", средства Централизованного валютного фонда в сумме 40,4 млн. долл. США были перечислены в 1993-1994 годах РВО "Зарубежнефть" для погашения задолженности за поставленные в счет централизованных закупок по импорту в 1991-1992 годах, но оставшиеся не оплаченными оборудование и материалы для нефтяной промышленности.

В ходе проверки РВО "Зарубежнефть" установлено, что часть упомянутых средств по указаниям Минтопэнерго России также была использована нецелевым образом.

Так, РВО "Зарубежнефть" оплатило на возвратной основе задолженность фирмы "Нефтегаз-снаб" перед австрийской компанией "Фест Альпине" в сумме 4,2 млн. долл. США за поставку труб для нефтегазодобывающей промышленности по контрактам, заключенным в 1993 году. Средства фирмой "Нефтегазснаб" до настоящего времени не возвращены.

По указанию Министра топлива и энергетики Ю. К. Шафраника РВО "Зарубежнефть" в начале 1994 года из средств, полученных от Минтопэнерго России, оплатило импортные контракты на поставку для Тюменской области мясных консервов на общую сумму 3,2 млн. долл. США, а также использовало 15,6 тыс. долл. США на оплату транспортно-экспедиторских расходов, связанных с реализацией этих контрактов. Кроме того, на основании договора комиссии между РВО "Зарубежнефть" и Объединением «Тюменьхлебопродукт» РВО "Зарубежнефть" удержало комиссионное вознаграждение по данным контрактам в сумме 48,0 тыс. долл. США.

На основании обращения Минтопэнерго России РВО "Зарубежнефть" в 1994 году перечислило Министерству 519,0 млн. руб., полученные от конвертации 230 тыс. долл. США, для оплаты задолженности Минтопэнерго России перед АО "Автоэкспорт" за ранее поставленные Миннефтегазпрому СССР комплектующие изделия.

По указаниям Минтопэнерго России РВО «Зарубежнефть» в 1993-1994 годах оплачивало валютные расходы, связанные с зарубежными командировками сотрудников Министерства, на общую сумму 13,7 тыс. долл. США, которые были возмещены

Объединением из средств, полученных на оплату задолженности по импортным контрактам.

Кроме того, на основании письма Минтопэнерго России от 14 января 1994 г. об оплате расходов, связанных с участием 7 специалистов центрального аппарата Министерства в семинаре, организуемом Академией народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации, РВО "Зарубежнефть" перечислило 26,4 тыс.долл.США на счет некоего Проценко в датском банке. В ходе проверки не были обнаружены документы, подтверждающие обоснованность данного перевода и целевое использование валютных средств, включая сам факт проведения семинара.

В общей сложности РВО "Зарубежнефть", из полученных от Минтопэнерго России валютных средств в объеме 40,4 млн. долл. США, по состоянию на момент проверки использовало 40,0 млн. долл. США. Неиспользованный остаток, составляющий 0,4 млн. долл. США, находится на валютном счете РВО "Зарубежнефть" в АБ "Империал".

Необходимо отметить, что в соответствии с Техническим порядком накопления и расходования средств, поступающих в Минтопэнерго России от деятельности СП "Вьетсовпетро", при финансировании на безвозвратной основе предприятий смешанной формы собственности должно было осуществляться соответствующее увеличение государственной доли в уставных капиталах таких предприятий, при этом контроль за изменением уставных капиталов возлагался на Госкомимущество России. Техническим порядком использования средств, поступивших в Централизованный валютный фонд Министерства от экспорта 5 млн. т нефти, предусматривалась возможность безвозмездного финансирования только государственных предприятий.

Всего в адрес акционерных обществ и иных негосударственных предприятий для финансирования их производственной деятельности и социальных нужд было перечислено на безвозвратной основе 183,7 млн. долл. США.

Минтопэнерго России в 1997 году направило в Мингосимущество России сведения о финансировании предприятий смешанной формы собственности на безвозвратной основе, произведенном в период 1993-1997 годов за счет средств Централизованного валютного фонда. Как следует из ответа Мингосимущества России на запрос Счетной палаты (письмо от 2 июня 1998 г. № 05-170), в счет перечисленных средств Мингосимуществом России в федеральной собственности были закреплены только акции АО "Соколовское" на сумму 15,6 млн. долл. США.

Таким образом, за счет средств, отвлеченных от федерального бюджета, были безвозмездно профинансированы акционерные общества и иные негосударственные предприятия на сумму 168,0 млн. долл. США, что является безвозвратными потерями для государства и, соответственно, ущербом его экономическим интересам.

На основании соответствующих разрешений Правительства Российской Федерации средства Централизованного валютного фонда Минтопэнерго России на общую сумму 20,7 млн. долл. США были сконвертированы с целью дополнительного финансирования в 1995-1998 годах расходов центрального аппарата Министерства сверх средств, поступающих из федерального бюджета. Общая сумма средств, зачисленных после конвертации валюты на рублевые счета Минтопэнерго России, составляет 116,4 млрд. рублей.

В 1995 году из указанных средств на дополнительное финансирование расходов центрального аппарата было израсходовано 8,0 млрд. рублей. При этом часть средств была израсходована на цели, не предусмотренные разрешением Правительства Российской Федерации от 14 июня 1995 года, которым разрешалось их использование на социально-бытовые нужды работников центрального аппарата и капитальный ремонт здания Министерства. В частности, из этих средств были выплачены премии сотрудникам Управления служебных зданий и детских учреждений Министерства на общую сумму 92,0 млн. рублей. При этом в нарушение действующего порядка ведения бухгалтерского учета и отчетности использование данных средств учтено по статье сметы "Прочие расходы", а не "Фонд оплаты труда".

В 1996 году на дополнительное финансирование расходов по содержанию центрального аппарата Минтопэнерго России было использовано 18,9 млрд. рублей. Общий объем финансирования расходов центрального аппарата в этом году за счет бюджетных источников и средств Централизованного валютного фонда на 11,5 млрд. руб. превысил предусмотренные федеральным бюджетом назначения на эти цели.

В 1997 году Правительством Российской Федерации Минтопэнерго России было разрешено использовать на дополнительное финансирование расходов центрального аппарата 48,5 млрд. руб., полученных от конвертации валюты. В результате общий объем финансирования расходов центрального аппарата в этом году за счет бюджетных источников и средств Централизованного валютного фонда на 47,35 млрд. руб. превысил предусмотренные бюджетом назначения. Фактически в 1997 году на указанные цели из обоих источников было израсходовано 63,5 млрд. руб., неиспользованный остаток на 1 января 1998 года составил 17,3 млрд. рублей.

Основанием для использования средств Централизованного валютного фонда на дополнительное финансирование расходов центрального аппарата Минтопэнерго России в 1998 году являлось решение Правительства Российской Федерации от 7 ноября 1997 г. № ВЧ-П7-36007, согласно которому Министерству было разрешено израсходовать на эти цели 41,0 млрд. руб., полученных от конвертации в 1997 году 6,92 млн. долл. США. С учетом этой суммы, переходящего остатка и средств, поступивших из федерального бюджета в I квартале 1998 года, объем фактически полученного Минтопэнерго России финансирования на расходы центрального аппарата по состоянию на 1 апреля 1998 г. составил 67,5 млн. деноминированных рублей, что на 7,4 млн. руб. превышает бюджетные назначения в целом по году.

В ходе проверки установлены факты нецелевого

использования средств, поступивших из Централизованного валютного фонда.

Так, Минтопэнерго России перечислило 25 млн. руб. АО "Оргкомитет" (г. Москва) в качестве оплаты за лицензию на приглашение иногороднего специалиста, 50 млн. руб. - гостинице "Шахтер" в г. Москве для погашения ее долгов (средства перечислялись гостинице на возвратной основе, однако до настоящего времени Минтопэнерго России не возвращены), 20,0 млн. руб. - Коломенскому ОСБ за установку электростолбов садоводческому товариществу "Энергетик", 100,0 млн. руб. - юридической фирме "Юринтеринвест" за услуги по проведению арбитражного дела, 108,0 млн. руб. - ЗАО "Интерфакс" за подписку на информационные издания, 126,2 млн. руб. - блоку питания УСЗ Минтопэнерго России в качестве оплаты расходов по обслуживанию Коллегии Министерства.

Министерством в порядке погашения кредиторской задолженности перед Государственным предприятием специализированного транспорта были оплачены расходы в сумме свыше 536 млн. руб., связанные с приобретением, ремонтом и обслуживанием автомобилей, не числящихся на балансе Министерства.

Средства в сумме 1,84 млрд. руб. были израсходованы на оплату долевого участия Минтопэнерго России в строительстве жилого дома в г. Москве, при этом объем выполненных проектных и строительных работ составляет только 1,78 млрд. рублей.

Министерством также оплачивались расходы по стационарному и стоматологическому лечению сотрудников центрального аппарата и членов их семей, общая сумма таких расходов составила 71,9 млн. рублей.

За счет средств, поступивших из Централизованного валютного фонда, Минтопэнерго России оплачивалось приобретение дорогостоящих предметов и других товаров. Так, в адрес АО "Цептер Националь Эдельшталь" было перечислено 46,5 млн. руб. за приобретение посуды и 31,5 млн. руб. - в оплату медикаментов, ООО "Самоцветы" - 5,7 млн. руб. за письменный прибор, ООО "Брегет" - 4,7 млн. руб. за часы авторской работы "Двуглавый орел" и "Герб России".

По состоянию на 1 апреля 1998 г. неиспользованный остаток средств Централизованного валютного фонда Минтопэнерго России составил 32,5 млн. долл. США, который находится на специальных валютных счетах Министерства в АБ "Империал".

Необходимо отметить, что АБ "Империал" ежеквартально не начислялись, а Минтопэнерго России не восстребовались проценты по кредитовым остаткам средств за весь период их нахождения на специальных валютных счетах Министерства. Соответственно Минфину России в нарушение Технического порядка накопления и расходования средств, поступающих от деятельности СП "Вьетсовпетро", не перечислялись 50% начислений по остаткам валютных средств на специальном счете Минтопэнерго России, в связи с чем федеральному бюджету нанесен прямой ущерб с оценочным объемом не менее 1 млн. долл. США.

Упомянутые выше нарушения и недостатки в использовании средств Централизованного валютного фонда во многом обусловлены отсутствием должного контроля со стороны федеральных органов исполнительной власти - Минфина России, Минэкономики России и ВЭК России, который фактически был возложен на уполномоченные банки.

В ходе проверки были также рассмотрены вопросы исполнения представления Счетной палаты в Правительство Российской Федерации от 11 июня 1997 г. № 01-492/05, направленное по результатам проведенной проверки РВО "Зарубежнефть" по вопросам эффективности участия в СП "Вьетсовпетро".

Установлено, что ряд положений упомянутого представления Правительством Российской Федерации и соответствующими министерствами и ведомствами до настоящего времени не выполнен. В частности, не реализуется практически достигнутая российской и вьетнамской сторонами договоренность о порядке возврата Российской Федерации причитающейся прибыли от деятельности СП "Вьетсовпетро" за период 1986-1990 годов в сумме 104,9 млрд. донгов. Не решен вопрос о возврате вьетнамской стороной незаконно удержанных с российского участника СП "Вьетсовпетро" в 1991-1992 годах средств в сумме 4,7 млн. долл. США в виде налога на экспорт нефти.

Также не решен вопрос об изменении порядка учета и распределения средств, поступающих в Российскую Федерацию от деятельности СП "Вьетсовпетро", в том числе в части увеличения от этих поступлений доходов федерального бюджета.

Выводы

1. В период с 1992 года по настоящее время в Минтопэнерго России формировался и использовался Централизованный валютный фонд, образованный за счет средств, отвлеченных из федерального бюджета, на общую сумму около 545 млн. долл. США. Фактически Централизованный валютный фонд Министерства является не учтенным федеральным бюджетом источником дополнительного финансирования расходов на топливно-энергетический комплекс России, содержание центрального аппарата Минтопэнерго России, а также дополнительным валютным резервом Правительства Российской Федерации. При этом Правительством Российской Федерации и Минтопэнерго России не выполнены требования Указа Президента Российской Федерации от 19 января 1996 г. № 66, предусматривающего ликвидацию внебюджетных фондов федеральных органов исполнительной власти.

2. До настоящего времени Правительством Российской Федерации не решен вопрос об изменении порядка учета и распределения средств, поступающих в Российскую Федерацию от деятельности СП "Вьетсовпетро", в том числе в части увеличения от этих поступлений доходов федерального бюджета.

3. Средства Централизованного валютного фонда на общую сумму около 61 млн. долл. США были использованы на цели, не предусмотренные постановлением Правительства Российской Федерации от 4 августа 1993 г. № 755 и распоряжениями от 19 октября 1991 г. № 1099-р и от 29 ноября 1993 г. № 2152-р, в том числе 20,7 млн. долл. США (116,4 млрд. руб.) - на финансирование расходов центрального аппарата Минтопэнерго России.

4. С учетом средств, поступивших из Централизованного валютного фонда, объем фактически полученного Министерством финансирования на содержание центрального аппарата в 1997 году на 47,35 млрд. руб. превысил предусмотренные бюджетом расходы на эти цели, а по состоянию на 1 апреля 1998 года объем полученного финансирования на 7,4 млрд. неденоминированных рублей превышает бюджетные назначения в целом по году. Часть поступивших средств на сумму свыше 3 млрд.рублей была использована Минтопэнерго нецелевым образом.

5. Возврат кредитов, предоставленных предприятиям и организациям из средств Централизованного валютного фонда, осуществляется неудовлетворительно. По состоянию на 1 апреля 1998 года просроченная задолженность по основному долгу составляет 42,7 млн. долл. США. Кроме того, на счета Минтопэнерго России практически не поступают проценты за предоставленные кредитные ресурсы, которые остаются в распоряжении АБ "Империал". Прямой ущерб федеральному бюджету, связанный с неперечислением Минфину России процентов по кредитам, предоставленным предприятиям и организациям за счет средств, поступивших от деятельности СП "Вьетсовпетро", оценивается в объеме не менее 6,4 млн. долл. США.

6. За счет средств централизованного валютного фонда были профинансированы на безвозвратной основе акционерные общества и иные негосударственные предприятия на общую сумму 183,7 млн. долл. США. При этом Мингосимуществом России не обеспечено соответствующее увеличение государственной доли в уставных капиталах таких предприятий на сумму 168,0 млн. долл. США, в результате чего нанесен ущерб экономическим интересам государства.

7. Выявлены факты незаконного распоряжения АБ "Империал" средствами Централизованного валютного фонда Минтопэнерго России на сумму 11,2 млн. долл. США. Банком не начислялись, а Минтопэнерго России не восстребовались проценты по кредитовым остаткам валютных средств на счетах Министерства, в том числе поступивших от деятельности СП "Вьетсовпетро". В связи с этим в федеральный бюджет не поступили средства в объеме не менее 1 млн. долл. США.

8. Федеральными органами исполнительной власти не обеспечен контроль за эффективным и целевым использованием средств Централизованного валютного фонда, который фактически был возложен на уполномоченные банки.

9. Правительством Российской Федерации и соответствующими министерствами и ведомствами не выполнен ряд положений представления Счетной палаты Российской Федерации от 11 июня 1997 г. № 01-492/05. В частности, не реализуется практически достигнутая российской и вьетнамской сторонами договоренность о порядке возврата Российской Федерации причитающейся прибыли от деятельности СП "Вьетсовпетро" за период 1986-1990 годов в сумме 104,9 млрд. донгов, а также не решен вопрос о возврате вьетнамской стороной незаконно удержанных с российского участника СП "Вьетсовпетро" в 1991-1992 годах средств в сумме 4,7 млн. долл. США в виде налога на экспорт нефти.

Предложения

По результатам проведенной проверки предлагается:

1. Направить представление Председателю Правительства Российской Федерации С. В. Кириенко о принятии мер по устранению выявленных нарушений и недостатков и, в частности, по ликвидации Централизованного валютного фонда Минтопэнерго России.

2. Направить представление Министру государственного имущества Российской Федерации Ф. Р. Газизуллину.

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

4. Провести проверку АБ "Империал" по вопросам законности и эффективности распоряжения средствами Централизованного валютного фонда Минтопэнерго России, а также отдельных получателей валютных средств, в том числе, АОЗТ "Русская генеральная нефтяная компания".

Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации **А. Г. НОЖНИКОВ**

ИНФОРМАЦИЯ
о результатах проверки эффективности мероприятий Минфина России по завершению перехода к казначейской системе исполнения федерального бюджета

В соответствии с планом работы Счетной палаты Российской Федерации на 1998 год проведена проверка эффективности мероприятий Минфина России по завершению перехода к казначейской системе исполнения федерального бюджета, проводимых в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 1997 г. № 477 «О мерах по усилению контроля за использованием средств федерального бюджета». Вопросы, связанные с организацией и осуществлением исполнения федерального бюджета органами казначейства, рассматривались также при проведении других контрольных мероприятий Счетной палаты.

В ходе проверок установлено, что формирование системы исполнения федерального бюджета через казначейские органы, начатое более пяти лет назад, не завершено. Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 1997 г. № 477 срок завершения перехода к казначейской системе исполнения федерального бюджета определен не позднее 1 января 1998 года. Однако к указанному сроку Минфин России не обеспечил формирование системы органов федерального казначейства. По состоянию на 1 августа 1998 года, не были созданы органы федерального казначейства в Республике Татарстан, а в Чеченской Республике они прекратили функционирование. В Республике Башкортостан, Калининградской области и Эвенкийском автономном округе, где уже была развернута сеть органов федерального казначейства, исполнение доходной части федерального бюджета производили налоговые органы. Не в полном объеме осуществляли свои функции отделения федерального казначейства и в Архангельской, Московской, Мурманской областях. Учет налоговых доходов федерального бюджета в иностранных валютах практически полностью производили налоговые и таможенные органы.

Проверка показала, что территориальные органы федерального казначейства контролировали всего лишь 46% общего объема поступлений налоговых платежей в федеральный бюджет, более половины всех налоговых доходов напрямую зачислялись на счета Главного управления федерального казначейства Минфина России в Банке России.

Не был завершен перевод распорядителей и получателей средств федерального бюджета на финансирование через лицевые счета в органах федерального казначейства. Таким образом, одна треть бюджетополучателей по существу не находилась под контролем казначейских органов. Кроме того, минуя казначейскую систему, производилось финансирование организаций Минобороны России.

В процессе формирования сети территориальных органов федерального казначейства не решались должным образом вопросы нормативно-законодательного обеспечения функционирования казначейской системы. Не внесены в действующее законодательство необходимые изменения, вытекающие из Указа Президента Российской Федерации от 8 декабря 1992 г. № 1556 «О федеральном казначействе». В результате не были устранены возникшие с образованием казначейской системы противоречия с отдельными положениями налогового, банковского и гражданского законодательства.

Методологическая база казначейского исполнения федерального бюджета в основном была сформирована Главным управлением федерального казначейства Минфина России на временной основе в 1994 году. Большая часть этих материалов в дальнейшем не пересматривалась, несмотря на то, что они перестали отвечать предъявляемым требованиям. В условиях ослабления централизованного методологического руководства территориальные органы федерального казначейства были вынуждены разрабатывать свои методики и инструкции. Такие факты были выявлены Счетной палатой при проверках казначейских органов в Республике Карелия, Ставропольском крае, Московской, Рязанской областях и других регионах. В то же время в соответствии с положением «О федеральном казначействе Российской Федерации», утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 27 августа 1993 г. № 864, подготовка методологических и инструктивных материалов по всем вопросам, относящимся к компетенции казначейства, возложена на Главное управление федерального казначейства Минфина России. Счетная палата неоднократно отмечала недостатки в области методологического руководства казначейскими органами в заключениях по результатам проверок указанных вопросов в Минфине России. Однако работа по формированию единой системы учета операций федерального казначейства не закончена. Не в полном объеме решены вопросы комплексной автоматизации операций федерального казначейства.

В системе органов федерального казначейства не выработан единый порядок учета регулирующих налогов и платежей. В нарушение положения «О федеральном казначействе Российской Федерации» казначейские органы, осуществляющие свою деятельность на территории Республики Алтай, Республики Мордовия, Республики Северная Осетия-Алания, Свердловской, Кемеровской, Тамбовской, Орловской, Брянской, Волгоградской, Тверской, Новгородской областей и в ряде других регионов, были освобождены от распределения по бюджетам различных уровней отдельных видов регулирующих доходов. Органы федерального казначейства, действующие в г. Москве, полностью устранены от исполнения указанной функции. Во всех вышеназванных регионах ответственность за правильность распределения в установленных размерах доходов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Фе-

дерации неправомерно переложена на налогоплательщиков.

Затягивание процесса перехода от банковской к казначейской системе исполнения федерального бюджета привело к ослаблению учета бюджетных средств и контроля за целевым и рациональным их использованием. Такое положение является следствием непоследовательности Минфина России в проведении мероприятий по формированию казначейской системы исполнения федерального бюджета, длительного отсутствия программы действий по реализации этой задачи. Проект такой программы был подготовлен только на этапе завершения формирования системы органов федерального казначейства в соответствии с приказом Минфина России от 8 июня 1998 г. № 97. Вместе с тем на реализацию ее положений Минфином России отводится еще несколько лет - с 1999 года по 2001 год.

Проверками, организованными Счетной палатой, установлены многочисленные факты неэффективных действий казначейских органов в ходе исполнения федерального бюджета. Система казначейского исполнения расходной части федерального бюджета отслеживает главным образом объемы перечислений с главного счета расходов федерального бюджета на счета главных распорядителей средств, дальнейшее прохождение бюджетных средств и их целевое использование контролируются слабо.

При проведении так называемых «расчетов в особом порядке» с Минкультуры России через Национальный резервный банк средства федерального бюджета в сумме 1,8 млрд. руб. были незаконно перечислены на счета РАО «Газпром». Выделенные в 1996-1997 годах Государственному академическому Большому театру России средства в сумме 73,6 млрд рублей были использованы не по целевому назначению.

В ряде случаев с переходом на финансирование через систему федерального казначейства существенно возросли сроки перечисления бюджетных средств. Так, почти вдвое увеличились сроки поступления бюджетных средств на счет Самарского государственного университета: ассигнования, выделенные в соответствии с распоряжениями Российского фонда фундаментальных исследований от 22 апреля 1998 г. № 98-4-3а/89, № 98-5-2а/91 и № 98-2-1а/119, были получены только через 33 дня после издания распоряжения.

Полностью упущен контроль за перечислением кредитными организациями в федеральный бюджет процентов по средствам, полученным в процессе проведения Российским фондом федерального имущества специализированных аукционов по продаже принадлежащих государству акций приватизируемых предприятий. В результате отдельные банки эти платежи не производили вообще («ГУТА-банк», банки «Империал» и «Менатеп»), а некоторые банки проводили перечисления нерегулярно («Альфа-банк», банк «Возрождение», Внешторгбанк России).

Не обеспечен перевод счетов целевых бюджетных фондов в Главное управление федерального казначейства Минфина России, как это установлено Федеральным законом «О федеральном бюджете на 1998 год».

Не урегулированы взаимоотношения органов федерального казначейства с налоговыми органами. Утвержденный 21 июля 1997 года Минфином России и Госналогслужбой России Временный порядок взаимодействия территориальных органов федерального казначейства, налоговых и финансовых органов при исполнении доходной части бюджетной системы Российской Федерации на региональном уровне не устранил разобщенности в их работе.

Имеет место дублирование деятельности казначейских и налоговых органов при проведении проверок банков и других кредитных организаций. В ходе проведения проверок по вопросам своевременности исполнения кредитными организациями платежных поручений налогоплательщиков на перечисление средств в доходы федерального бюджета территориальные казначейства в ряде случаев применяли санкции к кредитным организациям наряду с налоговыми органами. Постановлением Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 17 декабря 1996 г. № 39/96 определено, что органы федерального казначейства не вправе применять штрафные санкции за несвоевременное перечисление средств к кредитным организациям, не имеющим доходных счетов федерального бюджета. Также было признано неправомерным двойное применение ответственности в случае взыскания налоговыми и казначейскими органами финансовых санкций с банка за одно и то же правонарушение.

Не отработана система взаимоотношений казначейских и таможенных органов при осуществлении операций по перечислению таможенных пошлин и сборов в доход федерального бюджета.

Использование коммерческих банков для обслуживания операций по доходам федерального бюджета не обеспечивает гарантии сохранности этих средств. В августе 1998 года задержка, а в некоторых случаях и полная остановка расчетов была допущена в 213 кредитных организациях, в том числе и обслуживающих счета по учету доходов и средств федерального бюджета. Общая сумма несвоевременно зачисленных в федеральный бюджет средств составила 112,4 млн. рублей.

Снижается гарантированность сохранности бюджетных средств в условиях свертывания Банком России сети расчетно-кассовых центров. Так, 41 отделение федерального казначейства в 13 субъектах Российской Федерации вынуждены были перевести доходные счета в учреждения Сбербанка России и коммерческие банки. При этом к обслуживанию бюджетных счетов были привлечены Костромской, Курганский и Томский региональные филиалы АКБ «СБС-Агро», получившие это право без конкурсного отбора.

В целом работа по отбору для обслуживания счетов по учету доходов федерального бюджета коммерческих банков на конкурсной основе Минфином России не проведена. Типовое положение о порядке и условиях проведения таких конкурсов разработано с большим опозданием. Оно было утверждено правительственной комиссией по вопросам финансовой и денежно-кредитной политики только 7 марта 1998 года.

По результатам проверки эффективности мероприятий Минфина России по завершению перехода к

казначейской системе исполнения федерального бюджета, других контрольных мероприятий по этому вопросу направлено представление Счетной палаты Председателю Правительства Российской Федерации, в котором было предложено внести в установленном порядке необходимые изменения в действующее законодательство в целях устранения противоречий, возникших с образованием органов федерального казначейства. Также было рекомендовано обязать Минфин России завершить в ближайшее время формирование органов федерального казначейства и переход к казначейской системе исполнения федерального бюджета, ускорить доработку и утверждение нормативно-методических документов по учету операций федерального казначейства, отменить введенные территориальными органами федерального казначейства инструктивные документы; усилить контроль за деятельностью банков, обслуживающих счета по учету доходов и средств федерального бюджета.

По итогам рассмотрения представления Счетной палаты Председателем Правительства Российской Федерации дано поручение Минфину России обеспечить устранение выявленных недостатков и нарушений (от 14 декабря 1998 года № ЕП-П13-36619). Во исполнение указанного поручения Правительства Российской Федерации Минфином России были разработаны мероприятия по ускорению завершения перехода к казначейской системе исполнения федерального бюджета. Приоритетным направлением признано последовательное и значительное сокращение количества банковских счетов по учету доходов и средств федерального бюджета, закрытие таких счетов в коммерческих банках. Конечной целью этой работы должно явиться внедрение единого счета федерального казначейства, актуальная информация о состоянии которого станет основой для принятия эффективных решений по управлению бюджетными средствами. Мероприятия предусматривают введение в практику исполнения федерального бюджета специфических казначейских процедур фиксации элементов платежного процесса, предшествующих совершению кассового расхода, что позволит блокировать рост, а в дальнейшем и появление неисполненных обязательств федерального бюджета. В текущем году намечено разработать и внедрить порядок казначейского исполнения федерального бюджета, обслуживание исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. Также предполагается внедрить единую систему бухгалтерского учета в казначейских органах. Важным направлением деятельности федерального казначейства определено развитие системы учета государственного внутреннего и внешнего долга.

В целях упорядочения процесса распределения и учета налогов и платежей, зачисляемых в бюджеты разных уровней бюджетной системы Российской Федерации, Минфином России совместно с МНС России и Банком России подготовлены указания по организации этой работы в территориальных органах федерального казначейства. В текущем году предусмотрено организовать через органы казначейства распределение в установленных размерах доходов между федеральным бюджетом и бюджетом города Москвы.

Минфином России подготовлены предложения по организации передачи в органы федерального казначейства счетов ГТК России по учету доходов федерального бюджета, производимых в российской и иностранных валютах.

Ускорился процесс перевода бюджетных организаций и учреждений на финансирование через лицевые счета, открытые в органах федерального казначейства. На начало текущего года финансирование получателей средств федерального бюджета осуществляли 2219 органов федерального казначейства, лицевые счета были открыты 48091 бюджетополучателю (по состоянию на 1 мая 1998 года их число составляло 37901). Вместе с тем требуют активизации действия Минфина России по переводу Вооруженных Сил на казначейскую систему бюджетного финансирования. В текущем году Минфином России проводится эксперимент по финансированию воинских частей Приволжского военного округа и Балтийского флота, в дальнейшем по его итогам предполагается разработать мероприятия по переводу других воинских формирований на казначейскую систему исполнения федерального бюджета.

Проводится работа по сокращению участия в обслуживании счетов по учету доходов федерального бюджета коммерческих банков. Если на 1 июля 1998 года в коммерческих банках был открыт 421 счет (без учета учреждений Сбербанка России) 226 управлениям и отделениям федерального казначейства, то на начало текущего года в этих кредитных организациях размещалось 70 счетов 33 органов федерального казначейства (без учета счетов Главного управления федерального казначейства).

Приказом Минфина России от 28 декабря 1998 года № 265 был утвержден порядок взаимодействия территориальных органов федерального казначейства и контрольно-ревизионных управлений министерства в субъектах Российской Федерации в целях усиления государственного финансового контроля за исполнением федерального бюджета.

В то же время не дали позитивных результатов действия Минфина России по формированию органов федерального казначейства в Республике Татарстан и воссозданию деятельности казначейских органов в Чеченской Республике. В связи с этим Минфин России обратился в Правительство Российской Федерации (письмо от 23 ноября 1998 года № 01-10/03-4238) с просьбой об оказании помощи в решении вопроса о завершении формирования единой централизованной системы органов федерального казначейства.

Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации **В. Г. ПАНСКОВ**

*Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 24 ноября 1998 года № 33(146) «**О результатах комплексной ревизии целевого и рационального использования средств федерального бюджета и внебюджетных средств в Росгосхлебинспекции за 1997 год и истекший период 1998 года**»:*

Утвердить отчет о комплексной ревизии.

Поддержать предложение аудитора Счетной палаты С. П. Опенышева о направлении по результатам указанной ревизии представления Счетной палаты начальнику Государственной хлебной инспекции при Правительстве Российской Федерации - главному государственному хлебному инспектору российской Федерации И. М. Чекмезову.

ОТЧЕТ
о проведении комплексной ревизии целевого и рационального использования средств федерального бюджета и внебюджетных средств в Росгосхлебинспекции за 1997 год и истекший период 1998 года

В соответствии с планом работы на 1998 год, утвержденным решением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации, и на основании удостоверения на право проведения комплексной ревизии от 10 сентября 1998 г. № 246 начальником инспекции В. П. Крыловым (руководитель группы), ведущим инспектором И. И. Калуцкой и старшим инспектором Т. Е. Тишиной с 14 сентября по 23 октября 1998 г. проведена комплексная ревизия целевого и рационального использования средств федерального бюджета и внебюджетных средств в Росгосхлебинспекции за 1997 год и истекший период 1998 года.

Цель ревизии: проверить исполнение федеральных законов «О федеральном бюджете на 1997 год» и «О федеральном бюджете на 1998 год» в части целевого и рационального использования средств федерального бюджета, выделенных Росгосхлебинспекции, и постановление Правительства Российской Федерации от 7 мая 1997 г. № 534 «Вопросы Государственной хлебной инспекции при Правительстве Российской Федерации» в части финансирования расходов за счет внебюджетных источников.

Предмет ревизии: планируемые и фактически выделенные в 1997 году и за 9 месяцев 1998 года средства федерального бюджета и внебюджетные средства.

Объекты ревизии: Росгосхлебинспекция, управление Государственной хлебной инспекции при Правительстве Российской Федерации по Московской области, управление Государственной хлебной инспекции при Правительстве Российской Федерации по Нижегородской области.

Перечень изученных документов:

- федеральные законы "О федеральном бюджете на 1997 год" и "О федеральном бюджете на 1998 год";
- постановление Правительства Российской Федерации от 22 февраля 1997 г. № 204 "О государственной хлебной инспекции при Правительстве Российской Федерации";
- Указ Президента Российской Федерации "О внесении дополнений в Указ Президента Российской Федерации от 9 апреля 1997 г. № 310 "О денежном содержании федеральных государственных служащих" от 28 марта 1998 г. № 298;
- постановление Правительства Российской Федерации от 7 мая 1997 г. № 534 "Вопросы Государственной хлебной инспекции при Правительстве Российской Федерации";
- постановление Правительства Российской Федерации от 24 июля 1997 г. № 934 "Об утверждении Положения о Государственной хлебной инспекции при Правительстве Российской Федерации";
- постановление Правительства Российской Федерации от 15 ноября 1997 г. № 1434 "О Государственной хлебной инспекции при Правительстве Российской Федерации";
- постановление Правительства Российской Федерации от 20 июля 1998 г. № 798 "О предельной численности и фонде оплаты труда работников государственных органов Правительства Российской Федерации, государственных органов при Правительстве Российской Федерации, государственных органов при федеральных органах исполнительной власти";
- распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 июня 1997 г. № 809-р;
- приказ Минфина России от 19 сентября 1997 г. № 411 «О дополнении Перечня специальных средств учреждений», утвержденного приказом Минфина РСФСР от 30 декабря 1980 г. № 01/385»;
- приказы и распоряжения Росгосхлебинспекции по проверяемому вопросу.

Перечень оформленных актов:

- сводный акт комплексной ревизии целевого и рационального использования средств федерального бюджета и внебюджетных средств в Росгосхлебинспекции за 1997 год и истекший период 1998 года;
- акт о снятии остатка наличия денежных средств и бланков строгой отчетности в кассе Росгосхлебинспекции по состоянию на 16 октября 1998 года;
- акт комплексной ревизии целевого и рационального использования средств федерального бюджета и внебюджетных средств в Управлении Государственной хлебной инспекции при Правительстве Россий-

ской Федерации по Московской области за 1997 год и истекший период 1998 года;

- акт снятия остатка денежных средств в кассе управления Госхлебинспекции по Московской области по состоянию на 9 октября 1998 года;

- акт инвентаризации бланков строгой отчетности за 1997 год и истекший период 1998 года в управлении Госхлебинспекции по Московской области;

- акт комплексной ревизии целевого и рационального использования средств федерального бюджета и внебюджетных средств в Управлении Государственной хлебной инспекции при Правительстве Российской Федерации по Нижегородской области за 1997 год и истекший период 1998 года;

- акт снятия наличия денежных средств в кассе Управления Госхлебинспекции по Нижегородской области.

Акты по проведенным в ходе комплексной ревизии контрольным мероприятиям подписаны руководителями соответствующих организаций без замечаний и возражений, кроме акта по управлению Государственной хлебной инспекции при Правительстве Российской Федерации по Московской области, который был подписан с замечаниями по поводу размера отчислений средств внебюджетных фондов региональными управлениями Росгосхлебинспекции на оплату труда с начислениями.

Со сводным актом ознакомлен первый заместитель начальника Росгосхлебинспекции – главного государственного хлебного инспектора Российской Федерации Н. А. Ваньков.

Неполученных документов и случаев отказа в предоставлении документов не отмечено.

Анализ исполнения федерального бюджета в части финансирования Росгосхлебинспекции за 1997 год и истекший период 1998 года

В связи с проведением (в конце 1996 г. – начале 1997 г.) ликвидационных мероприятий в Росгосхлебинспекции и изменением ее статуса в Федеральном законе «О федеральном бюджете на 1997 год» средства на содержание центрального аппарата Росгосхлебинспекции по разделу 01 «Государственное управление» не предусматривались и финансирование этих расходов из федерального бюджета в январе - мае 1997 г. не производилось.

В январе–мае 1997 г. с согласия заместителя Председателя Правительства Российской Федерации – Министра финансов Российской Федерации А. Я. Лившица (от 15.01.97 г. № АЛ-П1-01062, разрешение до 1 марта) и Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации – Министра финансов Российской Федерации А. Б. Чубайса (от 28.03.97 г. № АЧ-П1-09237, разрешение до 1 мая) расходы на содержание центрального аппарата Росгосхлебинспекции производились из внебюджетных источников.

В 1997 году на текущее содержание подведомственных Росгосхлебинспекции структур было предусмотрено выделить из федерального бюджета 25839,3 млн. рублей* (отдельной строкой в составе прочих расходов – подраздел 0705).

В нарушение Федерального закона «О федеральном бюджете на 1997 год» Правительством Российской Федерации было принято решение (от 30.04.97 г. № 647-р) о сокращении (секвестре) указанных расходов до 23510,6 млн. рублей (письмо Минфина России от 27.05.97 г. № 02-02-14). Фактически в 1997 году для этих целей поступило 23505,3 млн. рублей, таким образом финансирование было произведено всего лишь на 90,9 процента.

На содержание центрального аппарата Росгосхлебинспекции было предусмотрено выделить ассигнования федерального бюджета в объеме 1285 млн. рублей. Фактическое исполнение осуществлено в размере 583 млн. рублей, или 45,4 процента.

Федеральным законом от 26.03.98 г. № 42-ФЗ «О федеральном бюджете на 1998 год» Росгосхлебинспекции утверждены расходы бюджетных ассигнований в объеме 26966,5 тыс. рублей.

На 9 месяцев 1998 г. Минфином России был установлен лимит финансирования Росгосхлебинспекции в объеме 16800,8 тыс. рублей, фактически за указанный период поступило 14556,9 тыс. рублей. Таким образом, за 9 месяцев 1998 г. финансирование произведено на уровне 86,6 % от установленного лимита на три квартала.

Целевое и рациональное использование средств федерального бюджета в Росгосхлебинспекции и ее подведомственных организациях. Обоснованность смет расходов на содержание Росгосхлебинспекции и ее подведомственных организаций и их фактическое исполнение

Поступившие в 1997 году средства федерального бюджета на содержание региональных управлений в объеме 21605,3 млн. рублей (по разделу 08) были перечислены региональным управлениям хлебных инспекций целевым назначением на оплату труда с начислениями.

Как показала ревизия, средства федерального бюджета, поступившие в региональные управления по Московской и Нижегородской областям, использованы по целевому назначению.

Наличие и обоснованность справок-расчетов на выделение в 1997 году и истекшем периоде 1998 года средств федерального бюджета на текущее содержание подведомственных структур, капитальные вложения, а также сметы на содержание центрального аппарата

Справки-расчеты на выделение средств федерального бюджета на текущее содержание центрального аппарата Росгосхлебинспекции, подведомственных структур и капитальные вложения в течение проверяемого периода не составлялись.

---

* Здесь и далее средства 1996-1997 годов - в неденоминированных рублях, средства 1998 года – в деноминированных рублях.

Вместо этого проекты лимитов финансирования за счет средств федерального бюджета центрального аппарата Росгосхлебинспекции и подведомственных ей организаций рассчитываются, исходя из анализа фактических расходов бюджетных средств за предшествующий плановому период и представляются в Минфин России.

На 1997 год сметы расходов федерального бюджета в региональные управления не доводились.

На 1998 год лимиты расходов федерального бюджета в разрезе предметных статей до региональных управлений доведены письмом Росгосхлебинспекции от 8.07.98 г. №1-973 в целом на год, с последующей разбивкой на 1 полугодие, 3 и 4 кварталы.

Полнота и своевременность перечисления Росгосхлебинспекцией средств, необходимых для финансирования подведомственных организаций

Проверкой своевременности перечисления Росгосхлебинспекцией средств, необходимых для финансирования подведомственных организаций, установлено, что в нарушение п. 103 инструкции по бухгалтерскому учету в учреждениях и организациях, состоящих на бюджете, утвержденной приказом Минфина России от 3.11.93 г. № 122, в 1997 году имели место 2 случая перечисления средств федерального бюджета Росгосхлебинспекцией с задержкой сверх 10-дневного срока: из поступивших от 25.03.97 г. п/п № 2064 денежных средств в объеме 1597 млн. рублей 10 млн. рублей направлены с превышением срока на 2 дня, а также из поступивших от 23.09.97 г. п/п № 8943 2904,3 млн. рублей 13 млн. рублей направлены с задержкой на 6 дней.

Все выделенные средства федерального бюджета за проверяемый период доведены до региональных управлений в полном объеме.

Анализ поступления и расходования Росгосхлебинспекцией средств от внебюджетных источников за 1997 год и истекший период 1998 года

Из внебюджетных средств, поступивших за 1997 год, в размере 58474 млн. рублей и остатка внебюджетных средств на начало 1997 года в объеме 807 млн. рублей было израсходовано на формирование материально-технической базы, оплату коммунальных услуг и арендную плату, хозяйственные расходы, отчисления в централизованный внебюджетный фонд и в доход федерального бюджета 43035 млн. рублей. При этом капитальные вложения в основные фонды составили 1264 млн. рублей.

За 6 месяцев т.г. от оказания платных услуг на счета региональных управлений поступило 28,9 млн. рублей.

По состоянию на 16.10.98 г. отчет об исполнении региональных смет по внебюджетным фондам за 9 месяцев 1998 г. Росгосхлебинспек-цией не составлен, т.к. идет приемка отчетов за указанный период.

Письмом Росгосхлебинспекции от 17.11.94 г. № 0-1-443 "Об использовании внебюджетных источников" предусмотрено, что при поступлении средств на текущие счета заработанные средства прежде всего используются для формирования материально-технической базы лабораторий, на оплату помещений (арендную плату, коммунальные услуги), хозяйственные расходы, а оставшаяся часть средств, но не более 50 %, направляется на дополнительную оплату труда вместе с начислениями и улучшение социального положения работников управления.

В нарушение указанного письма, согласно отчету об исполнении сметы по внебюджетным средствам за 1997 год, региональные управления направили 16246 млн. рублей на оплату труда с начислениями, что превышает установленный норматив в 2 раза. Например, по г. Новороссийску - в 1,4 раза, Карачаево-Черкессии – в 1,2 раза, Республике Удмуртия – в 1,9 раза, Оренбургской области – в 1,4 раза, Пермской области – в 2 раза, Омской области – в 1,9 раза, Московской области – в 2 раза. Аналогичная ситуация сложилась и за 6 месяцев 1998 года.

В нарушение п. 3 постановления Правительства Российской Федерации от 7 мая 1997 г. № 534 "Вопросы Государственной хлебной инспекции при Правительстве Российской Федерации» Минфин России не рассматривает смету расходов по централизованному внебюджетному фонду из-за отсутствия утвержденного положения о централизованном внебюджетном фонде (проект указанного положения направлен в адрес Минфина России письмом от 14.01.98 г. № 1-23).

В 1997 году в централизованный внебюджетный фонд поступило 9209 млн. рублей. Из поступивших средств израсходовано 9097 млн. рублей, в т.ч. 470 млн. рублей направлено на обучение кадров региональных управлений, 2025 млн. рублей – на ремонт здания Росгосхлебинспекции; 144 млн. рублей – списаны затраты 1996 года, недополученные из бюджета (письмо Росгосхлебинспекции от 20.04.98 г. №1-407 в адрес Минфина России); 900 млн. рублей – на текущие расходы по содержанию аппарата Росгосхлебинспекции, из них 610 млн. рублей - по разрешению Минфина России (письмо от 28.03.97 г. № АЧ-П1-09237).

Остаток неиспользованных средств по состоянию на 1 января 1998 г. составил 680 млн. рублей.

За январь-июнь 1998 г. в централизованный внебюджетный фонд поступило 3161 тыс. рублей.

Израсходовано с учетом остатка 3362 тыс. рублей, в т.ч. на содержание центрального аппарата и ремонт здания - 1072 тыс. рублей, на централизованные расходы подведомственных организаций – 2290 тыс. рублей. Остаток неиспользованных средств централизованного внебюджетного фонда по состоянию на 01.07.98 г. составил 479 тыс. рублей. Отчет об использовании средств централизованного внебюджетного фонда за 9 месяцев 1998 г. не составлен, так как в момент проведения ревизии шел прием отчетов от региональных управлений.

За счет средств внебюджетного фонда управлением Госхлебинспекции по Московской области платежным поручением от 19.03.97 г. № 55 перечислено Московскому государственному театру оперетты 1,8 млн. рублей, не предусмотренные сметой расходов. Указанные средства бухгалтерскими проводками отнесены на счет отчислений в централизованный внебюджетный фонд.

По объяснению Первого заместителя начальника – главного государственного хлебного инспектора

Российской Федерации Н.А. Ванькова (письмо от 26.10.98 г. № 1-1541) начальнику управления Госхлебинспекции по Московской области было дано устное указание перечислить денежные средства в указанном размере Московскому театру оперетты на оплату билетов для руководителей подведомственных региональных управлений за счет уменьшения отчислений в централизованный фонд.

Правильность начисления и своевременность выплаты заработной платы и надбавок стимулирующего характера

В 1997 году оплата труда Росгосхлебинспекции регламентировалась постановлением Правительства Российской Федерации от 7 мая 1997 г. № 534 "Вопросы Государственной хлебной инспекции при Правительстве Российской Федерации".

С 1 марта 1998 г. должностные оклады работников центрального аппарата Росгосхлебинспекции были приведены в соответствие с Указом Президента Российской Федерации от 28 марта 1998 г. № 298 «О внесении дополнений в Указ Президента Российской Федерации от 9 апреля 1997 г. № 310 «О денежном содержании федеральных государственных служащих».

Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июля 1998 г. № 798 «О предельной численности и фонде оплаты труда работников государственных органов Правительства Российской Федерации, государственных органов при Правительстве Российской Федерации, государственных органов при федеральных органах исполнительной власти» сохранена предельная численность штатных единиц центрального аппарата Росгосхлебинспекции, установленная постановлением Правительства Российской Федерации от 22 февраля 1997 г. № 204 "О государственной хлебной инспекции при Правительстве Российской Федерации" в количестве 50 единиц и фондом оплаты труда работников в объеме 364,5 тыс. рублей.

Штатные расписания региональных управлений утверждаются начальником Росгосхлебинспекции в установленном порядке, имея в виду, что численность и фонд заработной платы с начислениями доводится исходя из объемов выполняемой региональным управлением работы, центрального аппарата утверждается также начальником Росгосхлебинспекции и вводится в действие приказом. Надбавки установлены приказом начальника Росгосхлебинспекции от 07.07.97 г. № 36 «О надбавках за сложность работы»: заместителям начальника Росгосхлебинспекции - в объеме 30% и начальникам отделов – в объеме 20 % к должностному окладу.

Премирование работников центрального аппарата производится в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 7 мая 1997 г. № 534 «Вопросы Государственной хлебной инспекции при Правительстве Российской Федерации» на основании приказа начальника Росгосхлебинспекции.

За проверяемый период имело место заимствование средств из централизованного внебюджетного фонда на оплату труда работников центрального аппарата Росгосхлебинспекции из-за несвоевременного получения на эти цели средств федерального бюджета. Однако указанные средства восстанавливались сразу же после поступления средств из федерального бюджета.

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 24 июля 1997 г. № 934 "Об утверждении Положения о Государственной хлебной инспекции при Правительстве Российской Федерации" Росгосхлебинспекция распределяет между федеральной лабораторией и территориальными управлениями численность и фонд оплаты труда в пределах, установленных для Росгосхлебинспекции предельной численности и фонда оплаты труда работников. Внебюджетные средства расходуются региональными управлениями на оплату труда с одним ограничением – не более двукратного размера оплаты труда, произведенного за счет средств федерального бюджета, в расчете на 1 работника на основании утвержденного Росгосхлебинспекцией и согласованного с Минтрудом России 22.09.97 г. «Типового положения об оплате труда и стимулирования работников федеральной лаборатории и территориальных подразделений Росгосхлебинспекции за счет средств внебюджетных источников».

Это положение доведено до региональных управлений Росгосхлебинспекции письмом от 25.09.98 г. № 0-1-999.

За 1997 год бюджетных средств на выплату заработной платы региональными управлениями было израсходовано 15611 млн. рублей. Кроме того, на эти цели из внебюджетных источников было направлено 11730 млн. рублей.

Таким образом, из двух источников в 1997 году начислено заработной платы, премий, материальной помощи на сумму 27341 млн. рублей. Среднемесячная зарплата составила 1154 тыс. рублей, удельный вес внебюджетных средств в общем фонде оплаты труда составил 42,9 процента.

Провести аналогичный анализ за 9 месяцев 1998 г. не представляется возможным, т.к. на момент ревизии отчеты об использовании внебюджетных фондов представлены не по всем регионам (шла сдача отчетов за 9 месяцев).

В управлении Госхлебинспекции по Московской области за 9 месяцев 1998 г. из двух источников фактически начислено заработной платы 360,9 тыс. рублей, в том числе из внебюджетных средств - 200 тыс. рублей. Удельный вес внебюджетных средств в фонде оплаты труда составляет 55,4 процента. Средняя месячная зарплата составила 1823 рубля, по сравнению с 1997 годом она возросла на 35,5 %, или на 475 рублей.

В управлении Госхлебинспекции по Нижегородской области среднемесячная заработная плата в расчете на 1 работника составила в 1997 году 657,2 тыс. рублей, за 9 месяцев 1998 года - 666,19 рублей, включая все источники финансирования.

Соблюдение норм расходования средств на командировочные расходы. Своевременность расчетов с подотчетными лицами и сохранность подотчетных сумм

Оплата командировочных расходов производилась в основном в соответствии с письмом Минфина России от 27. 05. 96 г. № 48.

Приказом управления по Нижегородской области от 17 января 1998 г. № 4 «О выплате командировоч-

ных расходов в г. Москву», а также приказом «Об учетной политике» от 28. 04. 98 г. № 22 установлены возмещение норм найма жилого помещения по фактическим расходам, а также оплата суточных в размере 50 рублей в день (за счет прибыли по результатам работы по внебюджетным фондам). При этом разница между утвержденной Минфином России суммой возмещения и управлением по Нижегородской области облагалась подоходным налогом в установленном порядке.

Возмещено за счет прибыли командировочных расходов по поездкам в г. Москву 2 884 рубля.

В целях устранения указанного нарушения письмом Росгосхлебинспекции от 14. 09. 98 г. № 1-1335 руководители региональных инспекций обязываются строго соблюдать установленные Минфином России нормы возмещения командировочных расходов при командировках внутри Российской Федерации, производимых за счет всех источников финансирования.

В Росгосхлебинспекции средства, выданные работникам под отчет на хозяйственные и командировочные расходы, контролируются в отдельном журнале, где указываются Ф.И.О. подотчетного лица, дата и размер выданной в подотчет суммы, ее назначение, а также сроки возврата и размер неиспользованного остатка. Следует отметить, что в отдельных случаях дата выдачи и возврата в указанном журнале не всегда проставлена. В то же время бухгалтерский учет этих средств ведется в соответствии с инструкцией № 122.

Правильность расходования средств федерального бюджета на государственные инвестиции, капитальный и текущий ремонт. Наличие и правильность составления актов приемо-сдачи работ (ф.2)

В ходе ревизии выборочно проверены два объекта капитального ремонта.

За счет средств федерального бюджета, поступивших в 1997 году, произведен капитальный ремонт здания управления Госхлебинспекции по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области.

Проектно-сметная документация разработана проектной организацией ООО «Скиф», г. Санкт-Петербург, утверждена 20.08.97 года. По состоянию на 1 октября 1998 г., за текущий период выполнено строительно-монтажных работ на 2895,1 тыс. рублей (ф.2).

На основании поручения Правительства Российской Федерации от 23 августа 1997 г. № ВХ-П1-27143 за подписью В. Н. Хлыстуна Росгосхлебинспекции разрешено освоить 1,5 млрд. рублей централизованного внебюджетного фонда на проведение капитального ремонта помещения, выделенного для размещения центрального аппарата Росгосхлебинспекции по адресу: Москва, Орликов пер., д. 10, стр. 1. Всего израсходовано 1264,9 млн. рублей из средств централизованного внебюджетного фонда.

Выполненные работы были приняты согласно ф. 2.

Наличие средств на валютном счете и эффективность их использования

Валютный счет открыт Росгосхлебинспекции на основании разрешений Минфина России от 11.09.97 г. № 2334, от 20.03.98 г. № 2868 во Внешторгбанке России.

Росгосхлебинспекции на 1997 год по разделу 0203, целевой статье 026, виду расходов 032 установлен лимит ассигнований из федерального бюджета в размере 4000 долларов США. На валютный счет поступило 3100 долларов США, фактически израсходовано 2654 доллара США (15 млн. рублей) на оплату командировочных расходов по участию в международных конференциях. В конце года остатки денежных средств в размере 446 долларов США возвращены в Минфин России (письмо Росгосхлебинспекции Внешторгбанку России от 29.12.97 г. № 01-1-1411).

На 1998 год по разделу 0304, целевой статье 125, виду расходов 050 Росгосхлебинспекции установлено финансирование в объеме 10000 долларов США. На 01.04.98 г. на расчетный счет Росгосхлебинспекции поступило 2500 долларов США. Установлено, что израсходовано 1294 доллара США на командировочные расходы.

Остаток по выписке банка на 21 мая 1998 г. составляет 1206 долларов США.

Нарушений в расходовании валютных средств не установлено.

Состояние бухгалтерского учета и отчетности по бюджетным и внебюджетным средствам. Обеспечение сохранности основных средств и других материальных ценностей. Обоснованность их списания

Бухгалтерский учет в Росгосхлебинспекции ведется по мемориально-ордерной форме бухгалтерского учета в соответствии с инструкцией по бухгалтерскому учету в учреждениях и организациях, состоящих на бюджете, утвержденной приказом Минфина России "Об утверждении инструкции по бухгалтерскому учету в учреждениях и организациях, состоящих на бюджете" от 3 ноября 1993 г. № 122.

Инвентаризация основных средств и товарно-материальных ценностей в Росгосхлебинспекции за проверяемый период не проводилась. В нарушение указанной инструкции на объектах (предметах) инвентаризации отсутствуют инвентарные номера.

По быстроизнашивающимся и малоценным предметам учет ведется в оборотной ведомости по товарно-материальным счетам оперативного учета движения малоценных и быстроизнашивающихся предметов, по хозяйственным товарам и канцелярским принадлежностям - в оборотной ведомости по счету № 063. Объекты основных средств не закреплены за материально ответственными лицами.

Начисление износа на основные средства производится за полный календарный год по единым нормам аммортизационных отчислений на полное восстановление, утвержденным постановлением Совета Министров СССР от 22.10.1990 г. № 1072 «О единых нормах аммортизационных отчислений на полное восстановление основных фондов народного хозяйства СССР», положением “О порядке начисления аммортизационных отчислений по основным фондам в народном хозяйстве”, утвержденным Госпланом СССР, Минфином СССР, Госбанком СССР, Госкомстатом

СССР, Госкомцен СССР и Госстроем СССР 29.12.90 г. № 132-21- Д.

Остатки ценностей по учету соответствуют балансу по всем проверенным организациям.

Соблюдение порядка ведения кассовых операций и рекомендаций по обеспечению сохранности денежных средств при их хранении и транспортировке

Кассовые операции в Росгосхлебинспекции проводятся в соответствии с порядком ведения кассовых операций в Российской Федерации, утвержденным решением Совета директоров Банка России от 22.09.93 г. № 40.

Указами Президента Российской Федерации от 14 августа 1996 г. № 1176 и № 1177 была предусмотрена ликвидация Росгосхлебинспекции и передача ее функций Минсельхозпроду России, поэтому лимит остатка наличных денег в кассе на 1997 год не был установлен.

На 1998 год ОПЕРУ-I при Банке России 30.03.98 г. установлен лимит остатка кассы в размере 1 тыс. рублей.

Согласно кассовой книге, в 1998 году остаток наличных денег в кассе в ряде случаев превышал установленный лимит в 1,3-2,6 раза. Например, размер превышения остатка денежных средств в кассе составил 25 марта - 1680 рублей, 1 апреля - 642 рубля, 1 июня - 1156 рублей, 7 июля - 1601 рубль.

Также в управлении Госхлебинспекции по Нижегородской области в январе-феврале 1997 г. нарушался лимит остатка наличия денежных средств в кассе, установленный решением Нижегородского регионального филиала Агропромбанка 11 февраля 1997 г. в размере 350 тыс. рублей. Сумма превышения остатка денежных средств в кассе составила 9 января – 75,4 тыс. рублей, 13 января – 75,4 тыс рублей, 15 января – 134,5 тыс. рублей, 28 января – 13,4 тыс.рублей.

Во всех проревизированных организациях кассовые книги пронумерованы, прошнурованы, подписаны руководителем и главным бухгалтером, заверены печатью. Договоры об индивидуальной материальной ответственности с кассирами заключены.

В Росгосхлебинспекции касса находится в оборудованном помещении, в управлениях по Московской и Нижегородской областям – в необорудованных.

Во время снятия остатков наличия денежных средств в кассе Росгосхлебинспекции, по состоянию на 16.10.98 г., излишков или недостач не обнаружено. За проверяемый период внезапного снятия остатков денежных средств в кассе не проводилось.

В ходе ревизии установлено, что во всех проверяемых организациях учет кассовых операций ведется в мемориальном ордере № 1. В нарушение инструкции "О порядке ведения кассовых операций в Российской Федерации" отчеты кассира составляются не ежедневно, а по мере проведения кассовых операций.

За проверяемый период полученные из учреждений банков денежные средства оприходованы в кассу своевременно и в полном объеме.

Сплошная проверка наличия бланков лицензий в Росгосхлебинспекции и в управлении по Московской области показала, что лицензии хранятся в сейфах. Ведется форма отчета по движению материальных ценностей (лицензий).

Выборочная проверка бланков сертификатов качества показала, что их учет ведется в отдельном журнале произвольной формы, ежемесячно составляется баланс.

Проверка банковских документов проверяемых организаций сплошным методом. Наличие всех оправдательных документов, которые должны быть приложены к выпискам из банка

В Росгосхлебинспекции банковские документы по каждому из открытых в банках счетов подшиты в хронологическом порядке, подтверждены выписками из банка. Однако документы не сброшюрованы.

В проревизированных управлениях банковские документы подшиты в хронологическом порядке. Выписки из банка имеются в соответствии с проводимыми банковскими операциями.

Платежные поручения на получение средств из федерального бюджета подшиты отдельно от платежных документов на получение и расходование средств, поступающих за оказание платных услуг.

Учет операций по движению средств на бюджетном и внебюджетном счетах ведется в отдельных накопительных ведомостях (мемориальных ордерах).

Вместе с тем следует отметить, что в управлении по Нижегородской области платежные поручения на получение средств из федерального бюджета подшиты вместе с платежными документами на получение и расходование средств, поступающих за оказание платных услуг.

Обоснованность платежных операций подтверждается счетами-фактурами, договорами и актами приема-передачи выполненных работ и оказания услуг и другими документами.

Состояние кредиторской и дебиторской задолженности и реальность их погашения

В управлении Госхлебинспекции по Московской области дебиторская задолженность по состоянию на 01.01.98 г. составила 69,4 тыс. рублей, в том числе: 1,6 тыс. рублей - возвратная ссуда сроком на 1 год; 1,1 тыс. рублей - задолженность отделения соцстраха управления; 66,7 тыс. рублей - расчеты с клиентами.

По состоянию на 1 октября 1998 г. дебиторская задолженность составила 12,7 тыс. рублей: 9,3 тыс. рублей - оплата труда служащих; 3,4 тыс. рублей - начисления на оплату труда.

Кредиторская задолженность по состоянию на 1 января 1998 г. составила 96,7 тыс. рублей: 74,8 тыс. рублей - расчеты по платежам в бюджет; 12,02 тыс. рублей - арендная плата Москомимуществу; 2,3 тыс. рублей - оплата за коммунальные услуги; 1,3 тыс. рублей - оплата за услуги связи; 6,1 тыс. рублей - расчеты с Пенсионным фондом; 0,9 тыс. рублей - расчеты с фондом занятости населения.

По состоянию на 1 октября 1998 г. кредиторская задолженность составила 12,7 тыс. рублей, из них: 9,3 тыс. рублей - на оплату труда; 3,4 тыс. рублей - начисления на оплату труда.

В управлении Госхлебинспекции по Нижегородской области кредиторская задолженность по состоянию на 01. 01. 98 г. составила 5, 4 тыс. рублей, ошибочно перечисленных АООТ «Ужовская реалбаза хле-

бопродуктов» согласно договору от 05. 08. 97 г. № 10 (сумма договора - 600 тыс. рублей).

По состоянию на 1 июля 1998 г., кредиторская задолженность составила 26 тыс. рублей, из них 23.6 тыс. рублей – Росгосхлебинспекции согласно указанному выше постановлению, 2 тыс. рублей - Нижегородскому центру стандартизации и метрологии. Задолженность Нижегородскому центру стандартизации и метрологии погашена от 29.07.1998 г. п/п № 163. Дебиторской задолженности по состоянию на 30 сентября т.г. нет.

По балансу исполнения сметы расходов Росгосхлебинспекции (ф. 1, строка 310) на 1 января 1998 г. числилась дебиторская задолженность в объеме 61 млн. рублей, из них 4 млн. рублей - переплата подоходного налога в бюджет, 2 млн. рублей – аванс за междугородние переговоры АО «Ростелеком», 21 млн. рублей – аванс за ГОСТы и стандарты, 12 млн. рублей – АО «Люберецкие ковры», 22 млн. рублей - ЗАО «Фирма Стиль Плюс» за офисную мебель. По строке 640 указанного баланса числится кредиторская задолженность в размере 716 млн. рублей, из них 500 млн. рублей – заемные средства у АО «Росхлебопродукт»; 214 млн. рублей – задолженность за аренду помещения и коммунальные услуги АО «Росхлебопродукт»; 2 млн. рублей – прочие организации.

По состоянию на 1 июля 1998 г. дебиторская задолженность увеличилась на 18 тыс. рублей и составила 79 тыс. рублей, кредиторская снизилась на 216 тыс. рублей и составила 500 млн. рублей.

По балансу исполнения сметы расходов по подведомственным организациям на 1 января 1998 г. дебиторская задолженность составила 2945 млн. рублей, кредиторская – 3706 млн. рублей. По состоянию на 1 июля 1998 г., дебиторская задолженность составила 2684 тыс. рублей, кредиторская задолженность – 5699 тыс. рублей.

Состояние ведомственного контроля за целевым и рациональным использованием средств федерального бюджета и внебюджетных средств. Изучение материалов аналогичных ревизий и проверок, проведенных органами Федерального казначейства и другими контролирующими органами

По итогам предыдущей проверки не выполнен один пункт в части пополнения централизованного внебюджетного фонда за счет средств федерального бюджета.

В целях повышения эффективности деятельности региональных управлений Росгосхлебинспекции были проведены взаимопроверки региональных управлений по финансово-хозяйственной деятельности с участием специалистов центрального аппарата: в 1997 году - 2 проверки, в 1998 – 5 проверок.

Результаты проверок рассматривались на Коллегии Росгосхлебинспекции 15 мая 1998 года.

По результатам проверок приказом Росгосхлебинспекции от 22 мая 1998 г. № 29 начальнику управления госхлебинспекции по Волгоградской области Н. А. Рыжовой и главному бухгалтеру Т. М. Небожаевой объявлен строгий выговор, они, а также два заместителя начальника лишены всех выплат в 1998 году за счет средств внебюджетных источников.

Изданы приказы Росгосхлебинспекции от 31.03.98 г. № 18 и от 19.08.98 г. № 62 «О проведении взаимопроверок» в 31 регионе России с привлечением специалистов региональных управлений.

Органами Федерального казначейства и другими контролирующими органами проверки целевого использования средств федерального бюджета и внебюджетных средств не проводились.

Выполнение основных задач и функций Росгосхлебинспекции

Среди основных задач Росгосхлебинспекции важнейшей является обеспечение государственного контроля за качеством, сохранностью, рациональным использованием и безопасностью зерна и продуктов его переработки. В этих целях в 1997 году проверена сохранность около10 млн. тонн зерна и маслосемян и 246 тыс. тонн муки и крупы.

Выявлено 645 тыс. тонн зараженного и свыше 67 тыс. тонн подвергшегося самосогреванию зерна. По предписаниям госинспекторов проведены необходимые оздоровительные мероприятия. В целях обеспечения хлебопекарной промышленности качественной мукой проверено 2,8 млн. тонн готовой продукции, или 24% от произведенной в стране. Проверками были охвачены все зерноперерабатывающие предприятия, в том числе минимельницы и миникрупозаводы. Забраковано свыше 15 тыс. тонн нестандартной муки и крупы.

Росгосхлебинспекция при проведении обязательного государственного контроля качества зерна и продуктов его переработки при отгрузке их в районы Крайнего Севера, в гг. Москву и Санкт-Петербург, военным и приравненным к ним категориям потребителей, для производства детского питания, при перемещении государственного резерва, экспортно-импортных операциях проинспектировала в 1997 году почти 12 млн. тонн, а за первое полугодие 1998 года – 5,8 млн. тонн хлебопродуктов.

Для оперативного информирования Правительства Российской Федерации и администраций субъектов Российской Федерации о качестве зерна нового урожая обследовано в 1997 году около 21 млн. тонн пшеницы, или 47% к валовому сбору, в 1998 году – около 15 млн. тонн, или 59 процентов.

Совместно с Минсельхозпродом России разрабатывается программа по внесению изменений и дополнений в стандарты с целью повышения качества зерна, проводятся сравнительные испытания приборов и лабораторного оборудования для инструментального анализа качества зерна и продуктов его переработки.

Ведется разработка новой и совершенствование действующей нормативной базы, рассматривается новая редакция инструкции по количественно-качественному учету зерна и продуктов его переработки на предприятиях хлебопродуктов.

Выводы

В нарушение п. 103 инструкции по бухгалтерскому учету в учреждениях и организациях, состоящих на бюджете, утвержденной приказом Минфина России от

3.11.93 г. № 122, в 1997 году имели место 2 случая перечисления средств федерального бюджета Росгосхлебинспекцией с задержкой более 10-дневного срока.

В нарушение п. 3 постановления Правительства Российской Федерации от 7 мая 1997 г. № 534 "Вопросы Государственной хлебной инспекции при Правительстве Российской Федерации", Минфином России смета расходов по централизованному внебюджетному фонду не утверждается, так как проект положения о централизованном внебюджетном фонде, направленный письмом Росгосхлебинспекции от 14.01.98 г. № 1-23 в адрес Минфина России, на момент ревизии не утвержден.

Из централизованного внебюджетного фонда направлено на текущие расходы по содержанию аппарата Росгосхлебинспекции в 1997 году 290 млн. рублей, за 9 месяцев 1998 г. – 1072 тыс. рублей, что является нарушением п. 3 постановления Правительства Российской Федерации от 7 мая 1997 г. № 534 "Вопросы Государственной хлебной инспекции при Правительстве Российской Федерации".

За счет средств централизованного внебюджетного фонда 19.03.97 г. п/п № 55 управлением Госхлебинспекции по Московской области перечислено Московскому государственному театру оперетты 1,8 млн. рублей, что является нарушением постановления Правительства Российской Федерации от 7 мая 1997 г. № 534 "Вопросы Государственной хлебной инспекции при Правительстве Российской Федерации", т.е. в указанных случаях средства централизованного внебюджетного фонда использованы не по целевому назначению.

В ряде случаев остаток наличных денег в кассе превышал установленный лимит в 1,3-2,6 раза. Например, в Росгосхлебинспекции размер превышения остатка денежных средств в кассе составил 25 марта 1998 г. - 1680 рублей, 1 апреля – 642 рубля, 1 июня – 1156 рублей, 7 июля – 1601 рубль. Аналогичная ситуация и в управлении Госхлебинспекции по Нижегородской области.

В ходе ревизии в региональных управлениях установлено противоречие двух документов по вопросу использования внебюджетных средств на оплату труда. Так, в письме Росгосхлебинспекции от 17.11.94 г. № 0-1-443 указано, что средства внебюджетного фонда в первую очередь распределяются по основным направлениям, а остаточная сумма, но не более 50 %, направляется на оплату труда с начислениями. Между тем, в Типовом положении об оплате труда и стимулировании работников федеральной лаборатории и территориальных подразделений Росгосхлебинспекции за счет средств внебюджетных источников, утвержденном Росгосхлебинспекцией и согласованном с Минтрудом России 22.09.98 г., указано, что отчисления из этого фонда могут производиться в 2-кратном размере заработной платы, полученной из бюджетных источников. В результате практически во всех регионах внебюджетные источники, направленные на оплату труда, превышали 50% остатка внебюджетных фондов. В то же время нарушений в оплате труда не установлено.

Для устранения выявленных ревизией нарушений необходимо направить представление Начальнику Государственной хлебной инспекции при Правительстве Российской Федерации - главному государственному хлебному инспектору Российской Федерации И. М. Чекмезову - принять меры по:

- выполнению п. 103 инструкции по бухгалтерскому учету в учреждениях и организациях, состоящих на бюджете, утвержденной приказом Минфина России от 3.11.93 г., в части перечисления бюджетных средств в установленные сроки;
- выполнению п. 3 постановления Правительства Российской Федерации от 7 мая 1997 г. № 534 в части утверждения в установленном порядке положения о централизованном бюджетном фонде;
- восстановлению в централизованный внебюджетный фонд 1363,8 тыс. рублей, израсходованных не по целевому назначению за счет средств, выделенных из федерального бюджета на содержание центрального аппарата Росгосхлебинспекции;
- недопущению случаев хранения в кассе остатка наличных средств сверх установленных нормативов;
- приведению в соответствие с типовым положением об оплате труда и стимулировании работников федеральной лаборатории и территориальных подразделений Росгосхлебинспекции за счет средств внебюджетных источников использование внебюджетного фонда в подведомственных организациях в части отчисления средств на оплату и стимулирование труда.

Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации **С. П. ОПЕНЫШЕВ**

*Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 18 декабря 1998 года № 36(148) «**О результатах проверки формирования и использования средств Фонда развития таможенной системы Российской Федерации за 1996-1997 годы Государственным таможенным комитетом Российской Федерации**»:*

Поддержать предложение аудитора Счетной палаты Российской Федерации И. Г. Дахова о направлении представлений счетной палаты по результатам указанной проверки председателю Правительства Российской Федерации Е. М. Примакову, Министру финансов Российской Федерации М. М. Задорнову и Председателю Государственного таможенного комитета Российской Федерации В. Г. Драганову.

Направить отчет Председателю Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Е. С. Строеву и Председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Г. Н. Селезневу.

ОТЧЕТ
по результатам проверки формирования и использования средств Фонда развития таможенной системы Российской Федерации за 1996-1997 годы Государственным таможенным комитетом Российской Федерации

1. Основание проверки: план работы Счетной палаты Российской Федерации на 1998 год (пункт 1.1.281).

2. Цель проверки: формирование и использование средств Фонда развития таможенной системы Российской Федерации за 1996 - 1997 годы.

3. Объект проверки: Государственный таможенный комитет Российской Федерации (далее – ГТК России).

4. Законодательные и другие нормативно-правовые акты, используемые при проверке:

федеральные законы о федеральных бюджетах на 1996 и 1997 годы;

Таможенный кодекс Российской Федерации;

постановление Правительства Российской Федерации «О порядке перемещения физическими лицами через таможенную границу Российской Федерации товаров, не предназначенных для производственной или иной коммерческой деятельности» от 18 июля 1996 г. №808;

положение о Государственном таможенном комитете Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации 25 октября 1994 г. №2014;

положение о внебюджетном Фонде развития таможенной системы Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1994 г. №173;

порядок финансирования таможенной системы Российской Федерации, утвержденный Министерством финансов Российской Федерации 26 апреля 1994 года;

положение о порядке образования, использования и учета резерва денежных средств Государственного таможенного комитета Российской Федерации, утвержденное Министерством финансов Российской Федерации и Государственным таможенным комитетом Российской Федерации 1 декабря 1994 года;

порядок зачисления денежных средств, полученных от реализации товаров, транспортных средств и иных предметов, обращенных в федеральную собственность на основании решений таможенных органов Российской Федерации либо судов (судей) по делам о контрабанде и иных преступлениях в сфере таможенного дела, нарушении таможенных правил в целевой Фонд развития таможенной системы, и направления их на финансирование расходов таможенных органов Российской Федерации на 1996 год, утвержденный Министерством финансов Российской Федерации и Государственным таможенным комитетом Российской Федерации 29 мая 1996 года;

федеральная целевая программа развития таможенной службы Российской Федерации на 1996-1997 годы и на период до 2000 года, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 1 сентября 1996 г. № 1052;

положение «О порядке создания и использования фондов материального поощрения и социально-культурных мероприятий в центральном аппарате Государственного таможенного комитета Российской Федерации, региональных управлениях и Российской таможенной академии», утвержденное приказом ГТК России от 4 марта 1992 г. №01-20/791;

временное положение «О порядке создания и использования фондов материального поощрения и социально-культурных мероприятий в таможнях и таможенных лабораториях», утвержденное приказом ГТК России от 30 июня 1994 г. №328;

временное положение о порядке размещения заказов и организации закупки продукции для нужд таможенных органов Российской Федерации, утвержденное приказом ГТК России от 28 апреля 1997 г. № 235;

положение о тендерной комиссии Государственного таможенного комитета Российской Федерации, утвержденное приказом ГТК России от 18 мая 1994 г. № 205;

другие нормативно-распорядительные документы по использованию средств фонда развития таможенной системы Российской Федерации.

5. Перечень изученных документов

В соответствии с утвержденной программой сплошной проверке подвергнуты расчетные операции по использованию средств Фонда развития таможенной системы Российской Федерации, осуществляемые через банковские учреждения (банковские выписки, другие платежные документы и обоснования к ним). Выборочным методом проверены бухгалтерские записи в главных книгах и мемориальных ордерах, договорные документы, исполнение статей сводных смет расходов, приказы, распоряжения, расчеты с дебиторами и кредиторами.

6. Перечень оформленных актов

Акт проверки формирования и использования средств Фонда развития таможенной системы Российской Федерации за 1996-1997 годы Государственным таможенным комитетом Российской Федерации. С актом под роспись ознакомлены: Председатель ГТК России В. Г. Драганов (с замечаниями), начальник финансового управления ГТК России С. В. Маленко, главный бухгалтер ГТК России Л. И. Власова. Замечания к Акту прилагаются.

Отчет составлен в деноминированных рублях.

В ходе проверки установлено, что источниками, формирующими денежные средства ГТК России (за исключением ассигнований из федерального бюджета на содержание центрального аппарата ГТК России, учебных заведений, на проведение научно-исследовательских работ), являются:

средства Фонда развития таможенной системы Российской Федерации (статья 53 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1996 год» и статья 58 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1997 год»), в том числе средства, поступающие в него сверх утвержденных в федеральных бюджетах сумм;

средства, получаемые от реализации товаров, транспортных средств и иных предметов, обращенных в установленном порядке в федеральную собственность (далее – конфискаты), при условии использования этих средств на финансирование инвестиционных расходов производственного назначения (статья 8 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1996 год» и статья 57 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1997 год»).

Внебюджетный Фонд развития таможенной системы Российской Федерации (далее - Фонд) был образован в соответствии со статьей 403 Таможенного кодекса Российской Федерации. С 1995 средства Фонда консолидированы в федеральный бюджет.

В 1996 году доходная часть Фонда была сформирована в размере 6352,0 млн. рублей и в 1997 году - 10013,4 млн. рублей. При этом в 1996 году было перечислено в Минфин России для зачисления в Фонд 5350,6 млн. рублей, или 152,0 % к установленным показателям в федеральном бюджете, в 1997 году было перечислено в Минфин России для зачисления в Фонд 8531,9 млн. рублей, или 140,0 % к установленным показателям в федеральном бюджете.

Поступления в Фонд от таможенных сборов за таможенное оформление, хранение товаров и транспортных средств, а также их таможенное сопровождение составили в 1996 году 1179,0 млн. рублей и 117,0 млн. долларов США, в 1997 году – 1410,0 млн. рублей и 122,1 млн. долларов США. Сборы за выдачу лицензий и аттестатов и возобновление их действия составили в 1996 году 51,2 млн. рублей и 130,0 тыс. долларов США, в 1997 году – 104,7 млн. рублей и 460,0 тыс. долларов США. Средств, полученных от реализации товаров и транспортных средств, являющихся предметом залога, поступило в 1996 году 1,6 млн. рублей и 64,0 тыс. долларов США, в 1997 году – 0,9 млн. рублей и 80,0 тыс. долларов США. Средств от взысканий за нарушение валютного законодательства поступило в 1996 году 42,4 млн. рублей и 6,5 млн. долларов США, в 1997 году – 83,1 млн. рублей и 6,9 млн. долларов США.

Основным источником поступлений в Фонд явились платежи с физических лиц. В 1996 году они составили 2883,9 млн. рублей, в 1997 году - 5519,5 млн. рублей. При этом в нарушение статьи 401 Таможенного кодекса Российской Федерации доходы Фонда завышены в 1996 году на 2024,8 млн. рублей и в 1997 году - на 4131,3 млн. рублей ввиду зачисления в них платежей, взимаемых по единой ставке с физических лиц, включающей в себя налог на добавленную стоимость и усредненную ставку таможенной пошлины. Указанные платежи зачислялись в доходы Фонда на основании приказа ГТК России от 15 августа 1994 г. №408, согласованного с Минфином России и зарегистрированного в Минюсте России, которым устанавливается, что суммы таможенных платежей, взимаемых с физических лиц по единой ставке, «…поступают в федеральный бюджет через внебюджетный фонд…».

При уменьшении доходной части Фонда на вышеназванные суммы таможенных платежей, взимаемых с физических лиц по единой ставке, теряется право ГТК России на сверхплановые средства, оставляемые им в своем распоряжении и используемые самостоятельно как внебюджетные.

Значительные средства не поступают в Фонд в результате неудовлетворительной работы таможенных органов по взиманию штрафов за нарушение таможенных правил. В 1996 году были вынесены постановления по взысканию штрафов с участников внешнеэкономической деятельности на сумму 2937,1 млн. рублей, исполнены только на 346,1 млн. рублей, или 11,8 %, в 1997 году эти показатели составили соответственно 3842,9 млн. рублей и 592,5 млн. рублей, или 15,4 процента.

Таможенными органами Российской Федерации было обращено в федеральную собственность товаров в 1996 году на сумму 1115,7 млн. рублей и в 1997 году - на 989,9 млн. рублей и получено средств от их реализации в 1996 году 604,7 млн. рублей и в 1997 году - 704,3 млн. рублей.

Продолжают оставаться высокими затраты на реализацию и хранение конфискатов. Расходы, свя-

занные с реализацией конфискатов в 1996 году, составили 16,9 % и в 1997 году - 16,5 % к объему реализованных товаров. Затраты на их хранение составили в 1996 году 71,4 млн. рублей, в 1997 году – 42,1 млн. рублей.

Имеется дебиторская задолженность за торговыми организациями, реализующими конфискаты, которая на 1 января 1998 года составила 67,0 млн. рублей. При этом не были зачтены в Фонд в соответствии со статьей 403 Таможенного кодекса ценности, переданные Комитету драгоценных металлов Российской Федерации в 1996 году на сумму 7,7 млн. рублей и в 1997 году - на 23,4 млн. рублей,

Операции со средствами Фонда проводились через уполномоченные Правительством Российской Федерации коммерческие банки, которые с нарушением сроков перечисляли средства в доходы федерального бюджета.

На момент проверки наиболее крупными должниками являлись: «Кредо-Банк», долг которого составляет 1318,9 млн. рублей, в том числе 696,8 млн. рублей пени, зачисляемой в Фонд, КБ «Европейский торговый банк» - 3,9 млн. долларов США, ЗАО «Тюменский кредит» - 47,5 млн. рублей.

Денежные средства, поступающие по всем видам таможенных платежей в федеральный бюджет и Фонд, а также от реализации конфискатов, аккумулировались на рублевом счете №144201 и валютном счете №0701734 в КБ «Мосбизнесбанк». Распоряжение средствами осуществляло Управление федеральных таможенных платежей ГТК России. Со стороны финансового управления Комитета контроль за движением средств доходной части не осуществлялся, главный бухгалтер и его заместители платежные документы не подписывали.

В нарушение части 3 статьи 53 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1996 год» и части 3 статьи 58 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1997 год» не были перечислены в Минфин России для зачисления в Фонд валютные средства в 1996 году в сумме 1001,4 млн. рублей и в 1997 году - 1481,5 млн. рублей, которые использовались ГТК России самостоятельно как сверхплановые внебюджетные средства.

В 1996 году фактически использовано таможенными органами (без учета средств, выделенных из федерального бюджета на содержание центрального аппарата ГТК России) 3304,7 млн. рублей, в том числе за счет средств Фонда - 1871,6 млн. рублей, или 88,6 % к установленным в федеральном бюджете, а также 925,9 млн. рублей сверхплановых средств, не перечисленных в Минфин России для зачисления в Фонд, и 507,2 млн. рублей – от реализации конфискатов.

В 1997 году фактически использовано таможенными органами (без учета средств, выделенных из федерального бюджета на содержание центрального аппарата ГТК России) 4066,8 млн. рублей, в том числе за счет средств Фонда - 2365,5 млн. рублей, или 56,7% к установленным показателям в федеральном бюджете, а также 1052,2 млн. рублей сверхплановых средств, не перечисленных в Минфин России для зачисления в Фонд, и 649,1 млн. рублей – от реализации конфискатов.

Финансирование за счет средств Фонда осуществлялось федеральным казначейством Минфина России платежными поручениями на основе смет расходов финансирования таможенной системы, утвержденных ГТК России. При этом ГТК России производил корректировку сумм по статьям бюджетной классификации, указанных в платежных поручениях. В 1996 году корректировка отдельных статей бюджетной классификации в сторону увеличения расходов была произведена на сумму 95,7 млн. рублей, в 1997 году – 24,7 млн. рублей за счет уменьшения расходов по другим статьям сметы.

В нарушение статьи 8 Таможенного кодекса Российской Федерации для централизованного обеспечения деятельности таможенных органов были образованы специализированные региональные таможенные управления и базовые таможни, на содержание которых было израсходовано в 1996 году 67,3 млн. рублей, в 1997 году – 58,1 млн. рублей.

Положением о Фонде (пункт 7) предусмотрено, что его средства в размере не более 75% утвержденного фонда оплаты труда могут расходоваться на пополнение фондов материального поощрения (далее - ФМП) и социально-культурных мероприятий (далее – ФСКМ) таможенных органов, учреждений и организаций, подведомственных ГТК России. Пять процентов средств Фонда направляются на образование резерва денежных средств ГТК России.

Вместе с тем, в 1996 году ФМП и ФСКМ были сформированы за счет средств Фонда в размере 389,2 млн. рублей, что составило 78,6% к утвержденному фонду оплаты труда, в 1997 году - в размере 682,7 млн. рублей, или 107,6 процента.

Средства Фонда использовались в 1996 году в сумме 7204,9 тыс. рублей и в 1997 году - в сумме 12936,1 млн. рублей на формирование фондов экономического стимулирования центрального аппарата. При этом отношение средств ФМП и ФСКМ центрального аппарата к утвержденному фонду оплаты труда в 1996 году составило 152,2% и в 1997 году - 96,8 процента.

За счет резерва денежных средств в нарушение утвержденного Минфином России и ГТК России Положения были профинансированы: оплата лечения членов семей сотрудников - в сумме 293,2 тыс. рублей, аренда физкультурно-спортивных сооружений - 1101,9 тыс. рублей, дотация комбинатам питания - 5265,9 тыс. рублей, обучение в высших и средних специальных учебных заведениях, проведение семинаров – 3030,0 тыс. рублей, перечислено 15,8 тыс. рублей на проведение международной встречи, 11,1 тыс. рублей - правлению садоводческого товарищества «Таможенник», выделено на проведение мероприятий, посвященных Дню таможенника, 68,4 тыс. рублей.

Также были предоставлены беспроцентные ссуды из резерва денежных средств руководящим работникам центрального аппарата ГТК России на общую сумму 291,0 тыс. рублей, из них на момент проверки погашено 120,0 тыс. рублей.

В соответствии с приказом ГТК России от

17.03.97г. №121 из резерва денежных средств выделены средства на пополнение фонда социально-культурных мероприятий в сумме 1620,0 тыс. рублей, которые были перечислены на социальное развитие Домодедовского района Московской области.

В декабре 1996 года ГТК России без соответствующего решения Правительства Российской Федерации заключил договор на 5 лет с АО «Концерн «Авиатика» на организацию авиационных пассажирских перевозок на самолете бизнес-класса типа "Falkon" для сотрудников Комитета. Сумма договора составила 1560,0 тыс. долларов США, или 8,6 млн. рублей. В 1997 году на счета указанной организации было дополнительно перечислено 1,5 млн. рублей, причем в эту сумму, наряду со стоимостью летного часа из расчета 2,0 тыс. долларов США в час, включались дополнительные затраты по размещению экипажа в гостинице и затраты на его питание.

В соответствии со статьей 431 Таможенного кодекса Российской Федерации ГТК России разработана инструкция, определяющая порядок проведения обязательного государственного личного страхования должностных лиц таможенных органов, предусматривающая проведение страхования за счет средств федерального бюджета. Однако на эти цели в 1997 году были перечислены средства Фонда в сумме 4004,8 тыс. рублей.

В 1996 году отсутствовал утвержденный план централизованного приобретения материально-технических ресурсов. Закупки осуществлялись на основе проектных разработок. Планируемый годовой объем приобретения составлял 612,17 млн. рублей. Фактически было профинансировано 109,89 млн. рублей, или 18 % к планируемому объему.

План централизованного приобретения продукции на 1997 год был утвержден на общую сумму 1353,8 млн. рублей, затем был уменьшен до 620,57 млн. рублей. На приобретение товаров, не предусмотренных планом, было израсходовано 2,5 млн. рублей. По состоянию на 1 января 1998 года из 101 договора на поставку продукции для нужд таможенных органов исполнено 43 договора, или 42,6 процента. Общая сумма выполненных договоров составляет 117,54 млн. рублей, или 20 % от всего объема заключенных в 1997 году и находящихся на исполнении договоров.

Финансирование капитального строительства в 1996 году составило 1124,37 млн. рублей при плане 1258,4 млн. рублей, или 89,4 %. Финансирование 1997 года составило 1278,44 млн. рублей при плане 1333,57 млн. рублей, или 95,9%.

Освоение средств в 1996 году составило 1038,0 млн. рублей или 89,3% к плану; в 1997 году - 1306,4 млн. рублей, или 98,0 % к плану. Введено основных фондов в 1996 году на сумму 664,1 млн. рублей, в 1997 году - на 905,2 млн. рублей.

Не были выполнены некоторые показатели Федеральной целевой программы развития таможенной службы Российской Федерации на 1996-1997 гг. и на период до 2000 года, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 1 сентября 1996 года №1052. Вместо предусмотренных к введению в эксплуатацию 178 служебно-производственных зданий таможенных органов введено в проверяемом периоде 53 объекта. В то же время на начало 1998 года таможенные органы арендовали 23,6 тыс. кв. м. служебно-производственных зданий, расходы на которые только в 1997 году составили 68,9 млн. рублей. На жилищное строительство направлено только 118,8 млн. рублей, или 15,4% из предусмотренных программой на 1996-1997 годы 769,0 млн. рублей. Из 27 запланированных автомобильных пунктов пропуска введено в действие четыре. При этом в 1997 году введен только пункт пропуска «Забайкальск» вместо предусмотренных программой 14 пунктов таможенного пропуска.

Несмотря на решение коллегии ГТК России от 31.01.96 г. сосредоточить все усилия на вводе объектов, начатых в предыдущие годы, приостановлено строительство 65 объектов и принято решение о строительстве 41 нового объекта сметной стоимостью 155,2 млн. рублей. Так, приостановив дальнейшее строительство объекта «Поле» в порту «Восточный» г. Находка, где вложено с начала строительства 8,3 млн. рублей, ГТК России принял решение о начале разработки проектно-сметной документации и строительстве объекта «Поле» в Московском регионе.

Значительная часть средств находится в авансах у подрядных организаций. В 1997 году указанные средства увеличились в 1,6 раза и на начало 1998 г. составили 231,6 млн. рублей. При этом только авансы ГУП «Ростэк» составили 148,4 млн. рублей.

Из 40 введенных в эксплуатацию объектов строительства в 1996 году поставлено на баланс на момент проверки 30, соответственно в 1997 году из 46 введенных поставлен на баланс 21 объект. Общий объем незавершенного строительства по ГТК России составил на начало 1998 года 1626,9 млн. рублей и увеличился по сравнению с началом 1997 года в 1,2 раза.

Увеличивается задолженность перед подрядными организациями за выполненные объемы работ и поставку оборудования. По состоянию на 1 января 1998 года фактические долги ГТК России составили 267,1 млн. рублей. Несмотря на это, средства Фонда в сумме 103,2 млн. рублей были перечислены 29 декабря 1997 года из Центрального банка России на расчетный счет государственного унитарного предприятия «Ростэк» (образованного ГТК России для выполнения функций заказчика-застройщика) в КБ «ГУТА-банк». Эти средства израсходованы согласно разрешениям ГТК России только в июне 1998 года.

ГТК России обязал ГУП «Ростэк» открыть бюджетный счет для зачисления денежных средств, выделяемых из Фонда на капитальное строительство и капитальный ремонт, а также вести бухгалтерский учет и составлять баланс по капитальному строительству по плану счетов, принятому для бюджетных организаций. Однако данное указание выполнено не было.

Приказом ГТК России было разрешено ГУП «Ростэк» приобрести 13000 акций Восточно-Европейского инвестиционного банка на сумму 6,5 млн. рублей за счет прибыли предприятия. Однако на эти цели были направлены средства Фонда по статье «Капитальное строительство».

Бухгалтерский учет средств Фонда и внебюджетных средств осуществлялся ГТК России на едином балансе по исполнению сметы расходов в порядке, предусмотренном инструкцией по бухгалтерскому учету в бюджетных организациях, утвержденной Минфином России 3 ноября 1993 г. №122 и положением о бухгалтерском учете и отчетности в Российской Федерации, утвержденным приказом Минфина России 26 декабря 1994 г. №170.

Вместе с тем, не были изданы приказы по проводимой учетной политике и не утвержден рабочий план счетов, предусмотренные положением по бухгалтерскому учету «Учетная политика предприятия», утвержденным приказом Минфина России 28 июля 1994 г. №100 и Федеральным законом «О бухгалтерском учете» от 24 ноября 1996 г. №129-ФЗ.

В ГТК России отсутствует единая регистрация исходящих платежных поручений. Управление федеральных таможенных платежей, финансовое управление и бухгалтерия ведут самостоятельную регистрацию, что затрудняет контроль за расходованием денежных средств.

Средства, остававшиеся в распоряжении ГТК России в рублях и в иностранной валюте, аккумулировались на рублевом (№12120022) и валютном (№070876) счетах в КБ «Мосбизнесбанк». Средства в иностранной валюте из КБ «Мосбизнесбанк» переводились на текущий валютный счет №67082049 в Банке внешней торговли России для оплаты расходов по загранкомандировкам и в КБ «Глобэкс» на валютный счет №70003050 для последующей конвертации и зачисления на рублевый счет №12120638 в этом банке для направления в дальнейшем на финансирование таможенной системы.

Кроме этих счетов, в проверяемом периоде ГТК России имел валютные счета в Банке внешней торговли России, на которых находились остатки средств 1995 года. Сумма иностранной валюты в финских марках, клиринговых индийских рупиях, клиринговых английских фунтах стерлингов, клиринговых швейцарских франках и других видов валют в рублевом эквиваленте по состоянию на 1 января 1998 года составила 236,3 млн. рублей.

Не определен порядок прохождения полученных валютных средств за таможенное оформление товаров, иных средств, поступающих в Фонд, а также порядок зачисления процентов банков. Управление федеральных таможенных платежей ГТК России производило их зачисление, минуя счета Минфина России, на текущий валютный счет ГТК России в КБ «Мосбизнесбанк», где аккумулировались средства от конфискатов.

На содержание представительств за границей в 1996 году было направлено в рублевом эквиваленте 56,3 млн. рублей, в 1997 году – 94,3 млн. рублей. Порядок финансирования содержания представительств ГТК России за границей Правительством Российской Федерации не определен.

Специальный карточный счет в КБ «Мост-банк» в сумме 20,0 тыс. долларов США на имя Председателя ГТК России А. С. Круглова был открыт 1 июля 1996г. без согласования с Минфином России. В настоящее время счет не закрыт, остаток на 1 января 1998 года составляет 12,8 тысячи долларов США.

Внесение взносов в 1996-1997 гг. во Всемирную таможенную организацию согласовывалось с Минфином России без соответствующего постановления Правительства Российской Федерации. В 1996 г. в эту организацию было перечислено 624,9 тыс. долларов США, или 3,4 млн. рублей, в 1997г. – 504,4 тыс. долларов США, или 3,0 млн. рублей.

В связи с прекращением платежей АКБ «РАТО-банк» Арбитражный суд г. Москвы удовлетворил исковые требования таможенных органов к данному банку на общую сумму 1745,0 млн. рублей, 14721,9 тыс. долларов США и 2889,9 тыс. немецких марок. Исполнительные листы остались без исполнения в связи с отсутствием у должника денежных средств и имущества.

Несмотря на систематическое неисполнение АКБ «РАТО-банк» своих обязательств, таможенные органы в 1996 году продолжали находиться на расчетно-кассовом обслуживании в иностранной валюте в этом банке. В результате по контракту с фирмой «Контексим», АКБ «РАТО-банк» зачислил 150,0 тыс. долларов США на валютный счет ГУП «Ростэк» со счета фирмы-нерезидента из оффшорной зоны Барбадоса.

Решением Федеральной службы России по валютному и экспортному контролю от 4 июня 1997 г. № 3/15-9 ГУП «Ростэк» выставлено инкассовое поручение о взыскании штрафных санкций в сумме 150,0 тыс. долларов США.

Отчетность о поступлении и расходовании средств Фонда представлялась в Минфин России ежеквартально и в целом за год.

В годовой отчетности в форме №2 «Отчет об исполнении сметы расходов бюджетной организации» за 1996-1997 годы формирование и использование средств ФМП, ФСКМ и резервного фонда отдельно по каждому фонду не отражалось.

Состояние дебиторско-кредиторской задолженности характеризуется следующими показателями: дебиторская задолженность на 1 января 1997 года составляла 1941,4 млн. рублей, на 1 января 1998 года данная задолженность увеличилась и составила 2522,38 млн. рублей, кредиторская задолженность на 1 января 1997 года составила 49,8 млн. рублей, на 1 января 1998 года – 83,8 млн. рублей.

Выводы

1. Нормативно-правовая база по формированию и использованию средств Фонда не соответствует действующему бюджетному законодательству. Правительством Российской Федерации не определен порядок формирования и использования средств Фонда. Минфином России не издана инструкция о порядке формирования, использования, учета и составления отчетности по средствам Фонда.

2. В нарушение статьи 53 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1996 год» и статьи 58 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1997 год» Минфин России профинансировал расходы таможенной системы за счет средств Фонда в 1996 году в сумме 1871,6 млн. рублей, или на 88,6 %, и в 1997 году в сумме 2365,5 млн. рублей, или на 56,7 %.

3. Доходная часть Фонда завышена в 1996 году на сумму 2024,8 млн. рублей и в 1997 году – на сумму 4131,3 млн. рублей в результате зачисления в Фонд основных таможенных платежей, взимаемых по единой ставке с физических лиц.

Указанные средства зачислялись в Фонд на основании приказа ГТК России от 15 августа 1994 года №408, согласованного с Минфином России и зарегистрированного в Минюсте России, который противоречит статье 401 Таможенного кодекса Российской Федерации, так как платежи с физических лиц, взимаемые по единой ставке, включают в себя, в основном, налог на добавленную стоимость и усредненную таможенную пошлину, которые должны поступать в федеральный бюджет, минуя Фонд. В результате зачисления указанных платежей в Фонд его доходная часть была выполнена в 1996 году на 152,0 % и в 1997 году - на 140 процентов.

Кроме этого, ГТК России часть валютных средств, предназначенных для зачисления в Фонд, оставил в своем распоряжении как сверхплановые. Так, в нарушение части 3 статьи 53 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1996 год» и части 3 статьи 58 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1997 год» не были перечислены в Минфин России для зачисления в Фонд валютные средства в 1996 году в сумме 1001,4 млн. рублей и в 1997 году в сумме 1481,5 млн. рублей, которые использовались ГТК России самостоятельно как сверхплановые внебюджетные.

4. Значительные средства не поступили в Фонд в результате неудовлетворительной работы таможенных органов по взиманию штрафов с нарушителей таможенных правил. В 1996 году не были исполнены постановления по взысканию штрафов на сумму 2591,0 млн. рублей, в 1997 году – на сумму 3250,4 млн. рублей.

5. В нарушение бюджетной росписи Минфина России при получении средств Фонда ГТК России в одностороннем порядке производил её корректировку. При этом в 1996 году использовано средств Фонда в нарушение статей бюджетной сметы на сумму 95,7 млн. рублей и в 1997 году – на 24,7 млн. рублей.

6. В нарушение статьи 8 Таможенного кодекса Российской Федерации ГТК России создал специализированные таможенные управления и базовые таможни, на содержание которых было израсходовано в 1996 году 67,3 млн. рублей и в 1997 году – 58,1 млн. рублей.

7. В нарушение утвержденного Правительством Российской Федерации норматива по формированию фонда материального поощрения и фонда социально-культурных мероприятий таможенных органов в размере 75 % от утвержденного фонда оплаты труда, в 1996 году они были сформированы в размере 78,6 % и в 1997 году – 107,6 %, перерасход составил соответственно 17,8 млн. рублей и 206,8 млн. рублей.

Средства фонда материального поощрения и фонда социально-культурных мероприятий центрального аппарата ГТК России были сформированы в 1996 году в размере 152,2 % и в 1997 году – 96,8 %, перерасход составил 6,6 млн. рублей.

8. В нарушение порядка образования, использования и учета резерва денежных средств, утвержденного Минфином России и ГТК России, были произведены расходы в сумме 9,8 млн. рублей. Кроме этого, из резерва денежных средств были выданы ссуды руководящим работникам ГТК России на сумму 291,0 тыс. рублей, из которых на момент проверки было погашено 120,0 тыс. рублей.

9. В нарушение статьи 431 Таможенного кодекса Российской Федерации средства Фонда в сумме 4,0 млн. рублей в 1997 году были использованы на обязательное государственное страхование должностных лиц таможенных органов.

10. В 1997 году на приобретение товаров, не предусмотренных утвержденным планом, были израсходованы средства Фонда в сумме 2,5 млн. рублей. На аренду самолета для работников ГТК России направлено 10,1 млн. рублей.

11. ГТК России не были выполнены некоторые показатели федеральной целевой программы развития таможенной службы Российской Федерации на 1996-1997 годы и на период до 2000 года: вместо предусмотренных 178 служебно-производственных зданий введено 53 объекта; жилищное строительство профинансировано только на 15,4 %; из 27 запланированных автомобильных пунктов пропуска введено в действие 4 пункта таможенного пропуска.

12. Несмотря на кредиторскую задолженность перед подрядными организациями в сумме 267,1 млн. рублей, средства Фонда в объеме 103,1 млн. рублей были в конце 1997 года перечислены на расчетный счет ГУП «Ростэк» в КБ «Гута-банк». Эти средства израсходованы согласно разрешениям ГТК России только в июне 1998 года.

13. В связи с неплатежеспособностью АКБ «Рато-банк» были потеряны средства Фонда в сумме 14,7 млн. долларов США, 2,9 млн. немецких марок и 1,7 млн. рублей. Кроме этого, Федеральной службой России по валютному и экспортному контролю выставлено инкассовое поручение ГУП «Ростэк» о взыскании штрафных санкций в сумме 150,0 тыс. долларов США ввиду перечисления на его счет АКБ «Рато-банк» валютных средств со счета фирмы-нерезидента из оффшорной зоны Барбадоса.

14. В нарушение приказа ГТК России от 28.04.97г. №230, разрешающего ГУП «Ростэк» приобрести акции Восточно-Европейского инвестиционного банка на сумму 6,5 млн. рублей за счет прибыли предприятия, на эти цели были использованы средства Фонда по статье «Капитальное строительство».

15. Серьезные недостатки отмечены в организации планирования, осуществлении контроля, учета и отчетности по средствам Фонда. Не осуществляет-

ся контроль со стороны финансового управления ГТК России за движением средств доходной части, главный бухгалтер и его заместители платежные документы не подписывали. Нет сводных смет расходования средств резерва денежных средств, фонда материального поощрения и фонда социально-культурных мероприятий, в отчетности использование средств в разрезе указанных фондов не отражено. Отсутствует единая регистрация по ГТК России исходящих платежных документов.

16. Действия, противоречащие законодательству, со средствами Фонда произведены в проверяемом периоде на сумму 8764,4 млн. рублей, нецелевое использование средств Фонда составило 386,1 млн. рублей, неэффективное – 6075,1 млн. рублей.

Предложения

1. Направить представление Председателю Правительства Российской Федерации Е. М. Примакову с предложением:

- разработать и утвердить порядок формирования и использования средств Фонда, не допускающий их нецелевого использования;
- определить порядок содержания представительств ГТК России за рубежом, а также внесения взносов во Всемирную таможенную организацию;
- рассмотреть правомерность создания ГТК России специализированных таможенных органов, не предусмотренных статьей 8 Таможенного кодекса Российской Федерации;
- определить порядок зачисления таможенных платежей, взимаемых с физических лиц по единой ставке, в федеральный бюджет, минуя Фонд;
- поручить ГТК России в соответствии со статьями 401 и 403 Таможенного кодекса Российской Федерации рассмотреть вопрос о внесении изменений в приказ ГТК России от 15 августа 1994 г. № 408, согласованный с Минфином России и зарегистрированный в Минюсте России, в части зачисления в Фонд таможенных платежей, взимаемых с физических лиц по единой ставке;
- поручить Минфину России в объемах, установленных в федеральном бюджете, своевременно зачислять средства в Фонд и осуществлять надлежащий контроль за их использованием.

2. Направить представление Министру финансов Российской Федерации М. М. Задорнову с предложением:

- обеспечить возврат в федеральный бюджет 386,1 млн. рублей, использованных ГТК России на цели, не предусмотренные федеральными законами о федеральных бюджетах на 1996 и 1997 годы;
- зачесть в федеральный бюджет 2482,9 млн. рублей, не перечисленных в 1996-1997 годах ГТК России в Минфин России для зачисления в Фонд;
- зачесть в федеральный бюджет 6156,1 млн. рублей, полученных в 1996-1997 годах с физических лиц по единой ставке таможенного платежа и зачисленных в Фонд на основании приказа ГТК России от 15 августа 1994 г. № 408, согласованного с Минфином России и зарегистрированного в Минюсте России, в части зачисления данных средств в Фонд, который противоречит статье 401 Таможенного кодекса Российской Федерации;
- издать инструкцию о порядке формирования, использования, учета и составления отчетности по средствам Фонда;
- своевременно и в полном объеме зачислять в Фонд средства, предусмотренные в федеральном бюджете и осуществлять надлежащий контроль за их использованием.

3. Направить представление Председателю Государственного таможенного комитета Российской Федерации В. Г. Драганову с предложением:

- возместить в федеральный бюджет 386,1 млн. рублей, использованных на цели, не предусмотренные федеральными законами о федеральных бюджетах на 1996 и 1997 годы;
- взыскать в Фонд задолженность сотрудников центрального аппарата ГТК России по ссудам в сумме 171,0 тыс. рублей;
- принять меры к погашению задолженности АКБ «Рато-банк» в сумме 14,7 млн. долларов США, 2,9 млн. немецких марок и 1,7 млн. рублей;
- привести в соответствие с Гражданским кодексом Российской Федерации и статьей 9 Таможенного кодекса Российской Федерации организационно-правовой статус специализированных таможенных управлений и базовых таможен;
- принять меры по выполнению показателей федеральной целевой программы развития таможенной системы Российской Федерации на 1996-1997 годы и на период до 2000 года;
- внести изменения в приказ ГТК России от 15 августа 1994 г. № 408 в соответствии со статьями 401 и 403 Таможенного кодекса Российской Федерации в части зачисления в Фонд таможенных платежей, взимаемых с физических лиц по единой ставке;
- привести в соответствие с действующим бюджетным законодательством ведомственные нормативные документы, регламентирующие порядок использования средств;
- разработать и осуществить меры по наведению порядка в формировании и расходовании средств Фонда, недопущению нецелевого использования его средств;
- решить вопрос об ответственности лиц, допустивших факты незаконного и нецелевого использования средств Фонда.

4. Направить отчет Председателю Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Е. С. Строеву и Председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Г. Н. Селезневу.

Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации **И. Г. ДАХОВ**

*Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 29 декабря 1998 года № 38(151) **«О проверке использования средств федерального бюджета, выделенных на содержание Северо-Западного округа внутренних войск МВД России»**:*

Поддержать предложение аудитора Счетной палаты Ю. Н. Родионова о направлении представления Счетной палаты по результатам проверки Министру внутренних дел Российской Федерации С. В. Степашину.

Материалы по результатам проверки направить в Главную военную прокуратуру.

ОТЧЕТ
о результатах проверки использования средств федерального бюджета, выделенных на содержание Северо-Западного округа внутренних войск МВД России в 1997-1998 годах

В соответствии с планом работы Счетной палаты Российской Федерации на 1998 год, утвержденным Коллегией Счетной палаты 26 декабря 1997г. (Протокол № 41 (112), пункт 1.1.91), инспекцией по контролю расходов на внутренние войска и Росспецстрой в сентябре-ноябре 1998 года проведена проверка использования средств федерального бюджета, выделенных на содержание Северо-Западного округа внутренних войск МВД России (далее – СЗО ВВ) в 1997-1998 годах.

Цель проверки: целевое расходование средств федерального бюджета, выделенных на содержание СЗО ВВ, согласно программе, утвержденной аудитором Счетной палаты Российской Федерации Ю. Н. Родионовым.

Предмет проверки: финансово-хозяйственная деятельность, связанная с получением и использованием бюджетных ассигнований.

Объекты проверки: управление СЗО ВВ (г. Санкт-Петербург), соединения 6647 (г. Архангельск), 6804 (г. Сыктывкар) и 7478 (г. Санкт-Петербург), войсковая часть 5402 (г. Санкт-Петербург).

Нормативно-правовая база проведения проверки:

1. Федеральные законы:

- от 6 февраля 1997 г. № 27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации»;
- от 26 февраля 1997 г. № 29-ФЗ «О федеральном бюджете на 1997 год»;
- от 26 марта 1998 г. № 42-ФЗ «О федеральном бюджете на 1998 год»;
- от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих».

2. Гражданский кодекс Российской Федерации

3. Законы Российской Федерации:

- от 24 сентября 1992 г. № 3536-1 «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации»;
- от 22 января 1993 г. № 4338-1 «О статусе военнослужащих» с последующими дополнениями и изменениями.

4. Указы Президента Российской Федерации:

- от 19 января 1996 г. № 66 «О мерах по обеспечению своевременной выплаты заработной платы за счет бюджетов всех уровней, пенсионных и иных социальных выплат»;
- от 1 февраля 1996 г. № 136 «О некоторых дополнительных мерах по обеспечению своевременной выплаты заработной платы, стипендий, пособий и социальных выплат»;
- от 16 мая 1996 г. № 726 «О мерах по своевременному финансированию государственных органов и сил обеспечения безопасности»;
- от 25 июля 1996 г. № 1095 «О мерах по обеспечению государственного контроля»;
- от 8 июля 1997 г. № 690 «О мерах по ликвидации задолженности по выплатам заработной платы работникам бюджетной сферы и денежного довольствия военнослужащим и сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации»;
- от 11 декабря 1997 г. № 1278 «О мерах по оздоровлению государственных финансов».

5. Постановления (распоряжения) Правительства Российской Федерации:

- от 8 июля 1997 г. № 832 «О повышении эффективности использования энергетических ресурсов и воды предприятиями, учреждениями и организациями бюджетной сферы»;
- от 14 мая 1998 г. № 441 «Вопросы исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 1998 год»;
- от 17 июня 1998 г. № 601 «О дополнительных мерах по повышению ответственности потребителей за оплату топливно-энергетических ресурсов».

6. Приказы Министра внутренних дел СССР и Российской Федерации:

- от 24 мая 1968 г. № 350 «С объявлением Положения о финансовом хозяйстве воинской части Министерства охраны общественного порядка СССР»;
- от 20 сентября 1977 г. № 0700 «О введении в действие Положения о денежном довольствии военнослужащим МВД СССР» с последующими изменениями и дополнениями;
- от 2 февраля 1982 г. № 30 «Об утверждении Положения о войсковом хозяйстве внутренних войск МВД СССР»;

- от 11 октября 1993 г. № 455 «Об организации снабжения материальными ресурсами в МВД России»;
- от 30 ноября 1993 г. № 515 «О порядке осуществления контроля за финансово-хозяйственной деятельностью в системе МВД России»;
- от 21 апреля 1995 г. № 151 «Об изменении порядка финансирования внутренних войск МВД России»;
- от 15 февраля 1997 г. № 67 «О мерах по обеспечению своевременной выплаты денежного довольствия и заработной платы»;
- от 24 апреля 1997 г. № 251 «О материально-техническом и военном снабжении в системе МВД России»;
- от 25 августа 1997 г. № 560 «Об организации и осуществлении ведомственного финансового контроля в системе МВД России»;
- по вопросу утверждения структуры и штатов СЗО ВВ МВД РФ.

7. Штаты управления округа и его структурных подразделений.

8. Приказы и указания Главнокомандующего внутренними войсками МВД России по организации финансово-хозяйственной деятельности во внутренних войсках.

В процессе проверки были изучены годовые сметы расходов управления округа и подчиненных воинских частей, расчеты потребности в денежных средствах по статьям сметы округа, финансовые планы и планы распределения кредитов, отчеты об исполнении сметы расходов, а также другие установленные округу финансово-бухгалтерские и оперативные отчеты. Выборочно проверены оправдательные приходно-расходные документы, приказы Командующего войсками округа и переписка по финансово-хозяйственным вопросам. Указанные документы выборочно проверены также в отдельных воинских частях, непосредственно подчиненных округу.

Случаев отказа в представлении документов, затребованных в ходе проверки, или иных фактов препятствия в работе не имелось.

Перечень изученных объектов: управление СЗО ВВ (г. Санкт-Петербург), соединения 6647 (г. Архангельск), 6804 (г. Сыктывкар) и 7478 (г. Санкт-Петербург) и войсковые части 5402 (г. Санкт-Петербург) и 3526 (пос. Лебяжье Ленинградской обл.).

Период, охваченный проверкой: с 1 января 1997 года до 1 октября 1998 года.

По результатам проверки оформлены следующие акты:

- проверки использования средств федерального бюджета, выделенных в 1997-1998 годах на содержание СЗО ВВ в управлении СЗО ВВ (г. Санкт-Петербург);
- проверки использования средств федерального бюджета, выделенных в 1997-1998 годах на содержание войсковой части 6647 СЗО ВВ (г. Архангельск);
- проверки использования средств федерального бюджета, выделенных в 1997-1998 годах на содержание войсковой части 6804 СЗО ВВ (г. Сыктывкар);
- проверки использования средств федерального бюджета, выделенных в 1997-1998 годах на содержание отдельной бригады внутренних войск (войсковая часть 7478) СЗО ВВ (г. Санкт-Петербург);
- проверки использования средств федерального бюджета, выделенных в 1997-1998 годах на содержание войсковой части 5402 СЗО ВВ (г. Санкт-Петербург).

С актами ознакомлены руководители и начальники финансовых служб объектов контроля, письменных замечаний и возражений по актам не имеется.

Стоимостные показатели в тексте отчета приведены в деноминированных рублях.

В ходе проверки установлено:

I. Общие сведения

Северо-Западный округ внутренних войск МВД России входит в систему Министерства внутренних дел Российской Федерации и непосредственно подчиняется Главному командованию внутренних войск МВД России (далее - Главкомат ВВ), через которое осуществляется финансирование, в то время как материально-техническое и военное обеспечение производится в натуре через Главное управление ресурсного обеспечения МВД России. Округ не имеет своей системы материально-технического и военного снабжения и соответствующей инфраструктуры.

СЗО ВВ предназначен для выполнения задач, определенных Федеральным законом от 6 февраля 1997 года № 27–ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Структура СЗО ВВ утверждена приказом МВД РФ № 024, изданным 23 марта 1993 года в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 02 марта 1993 г. № 310с «Об округах внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации».

СЗО ВВ состоит из 4 соединений и 20 отдельных воинских частей, расквартированных в городах Санкт-Петербург, Калининград, Петрозаводск, Псков, Новгород, Мурманск, Сосновый Бор, Полярные Зори, Архангельск, Коряжма, Череповец, Вологда, Сыктывкар и в Ленинградской области.

По состоянию на день проверки личный состав округа укомплектован от 87 до 99% по различным категориям военнослужащих, контрольно-ревизионный аппарат - на 70 процентов.

Округ укомплектован бронетанковой техникой на 35%, автомобильной техникой на 72%, горюче-смазочными материалами на 50%, мебелью и хозяйственным инвентарем на 50%, продовольствием на 50% от положенных норм запаса продуктов.

Повседневное обмундирование не выдавалось в течение последних 2-х лет, 50% личного состава приобретают обувь за счет личных средств.

В округе отсутствуют необходимые условия для проведения медицинского обслуживания военнослужащих и членов их семей, что вызывает необходимость в оказании соответствующей помощи лечебными учреждениями Минобороны России и других министерств и ведомств, для оплаты медицинских услуг которых бюджетные средства округу практически не выделяются.

II. Финансирование округа

1. Объем финансирования, выделенный из федерального бюджета в 1997-1998 годах в установленном порядке на содержание и обеспечение деятельности

внутренних войск округа, существенно ниже минимальных потребностей, необходимых для их нормального функционирования и рассчитанных исходя из норм расходов и утвержденной численности. Результатом является значительный перерасход плановых показателей утвержденной сметы за счет роста кредиторской задолженности перед предприятиями и организациями за поставленные ценности и оказанные услуги и, следовательно, нерациональное расходование бюджетных средств на уплату штрафных санкций за нарушение войсковыми частями договорных обязательств по своевременности проведения расчетов.

Задолженность по бюджетному финансированию по состоянию на 01 октября 1998 года составила 43,3 млн. руб., или 31,8 процента.

Ежеквартальное выделение средств из бюджета производилось неритмично. В течение 9 месяцев 1998 года бюджетные средства выделялись в основном в I полугодии (I квартал – 39,5%, II квартал – 43,6%, III квартал – 16,9%).

Финансирование затрат СЗО ВВ в проверяемом периоде производилось не только за счет денежных средств, выделяемых из федерального бюджета, но и путем проведения зачета платежей в федеральный бюджет, а также вексельного кредитования.

Денежный зачет проводился по расчетам за коммунальные услуги, стирку белья, капитальный и текущий ремонт зданий и сооружений и другие услуги.

В общей сумме полученного в 1997 году финансирования (224,1 млн. руб.) денежные средства составляли 65,2 % (146,1 млн. руб.), денежный зачет - 33,9 % (76,0 млн. руб.), вексельный кредит - 0,9 % (2,0 млн. руб.).

В полученном за 9 месяцев 1998 года объеме финансирования (92,8 млн. руб.), денежные средства составили 87,3 % (81,0 млн. руб.), денежный зачет за коммунальные услуги (Ломоносовское МПКХ) и по авизо Главкомата ВВ за централизованно отправленные частям округа горюче-смазочные материалы и продовольствие - 12,7% (11,8 млн. руб.).

2. Распределение средств федерального бюджета по объектам финансирования и видам расходов производилось управлением СЗО ВВ в соответствии с утвержденной сводной сметой расходов, составленной на основании извещений о назначении кредитов, полученных от Главкомата ВВ.

В связи с ограничением финансирования в 1997-1998 годах денежные средства, поступавшие через органы федерального казначейства, направлялись только на денежное довольствие, заработную плату и социальные выплаты пропорционально численности личного состава, исходя из расчета потребности на выплату денежного содержания и наличия задолженности по данной статье расходов за предшествующий период. Использование денежных средств на другие цели производилось в необходимых случаях в незначительных суммах.

Бюджетные средства, поступившие в округ, распределялись между подведомственными подразделениями в установленный срок.

3. Недостаточность финансирования привела к исполнению сметы расходов за 1997 год и за 9 месяцев 1998 года со значительным превышением плановых показателей, утвержденных Главкоматом ВВ. Указанные расходы списывались на смету войск без оплаты за счет роста кредиторской задолженности.

Так, перерасход сметы расходов СЗО ВВ в целом за 1997 год составил 89,5 млн. руб., или 62,6% к плану, за 9 месяцев 1998 года – 47,1 млн. руб., или 52,3% к плану.

За 9 месяцев 1998 года допущен перерасход плановых назначений по отдельным статьям сметы (денежное и путевое довольствие и заработная плата, административно-хозяйственные банно-прачечные расходы, перевозки грузов и личного состава, продовольствие и фураж, учебные расходы, содержание транспорта и средств связи) на сумму 40,0 млн. рублей.

Кроме того, произведены внеплановые затраты на общую сумму 8,9 млн. рублей. Из них расходы на капитальный ремонт составили 8,3 млн. руб., или 93,3%, другие расходы – 0,6 млн. руб., или 6,7 % (в том числе установлен факт **нецелевого использования средств** в соединении 6647, г. Архангельск, на приобретение топлива за наличный расчет **на сумму 108,9 тыс. руб.** при отсутствии плановых назначений по статье сметы расходов, а также разрешений Главкомата и округа. Материал передан в органы военной прокуратуры).

Острый недостаток финансирования привел к нарушению выполнения Указов Президента РФ от 19 января 1996 года № 66 «О мерах по обеспечению своевременной выплаты заработной платы за счет бюджетов всех уровней, пенсионных и иных социальных выплат» и от 8 июля 1997 года № 690 «О мерах по ликвидации задолженности по выплатам заработной платы работникам бюджетной сферы и денежного довольствия военнослужащим и сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации» и образованию задолженности по выплатам денежного довольствия и заработной платы, денежной компенсации взамен продовольственного пайка, полевых денег военнослужащим за выполнение задач в Чеченской Республике и по социальным выплатам.

По состоянию на 1 октября 1998 года задолженность по выплатам денежного довольствия и заработной платы, денежной компенсации взамен продовольственного пайка и по социальным выплатам составила 19,3 млн. руб. и образовалась в III квартале 1998 года.

Полевые деньги не выплачены с 1997 года 1259 уволенным военнослужащим, выполнявшим задачи в Чеченской республике, на сумму 17,7 млн. рублей. Несмотря на неоднократные обращения округа в Главкомат ВВ, финансирование затрат по погашению данной задолженности сметой не предусматривалось и производилось крайне медленно за счет средств, выделяемых на текущее содержание по статье сметы расходов «Денежное довольствие и заработная плата».

4. В связи с неполным и несвоевременным финансированием затрат по содержанию и обеспечению деятельности округа растет кредиторская задолженность предприятиям и организациям за полученные материально-технические средства и оказанные услуги.

Так, по состоянию на 01.10.98г. указанная задолженность составила 81,1 млн. руб., что на 30,1 млн. руб., или на 59,0%, больше, чем на 01.01.98 г. и на 27,5 млн. руб., или на 51,3%, больше, чем на 01.01.97 г. и состоит в основном из задолженности войск постав-

щикам за оказанные коммунальные услуги (55,4 млн. руб., или 68,3% от общей суммы кредиторской задолженности), а также из задолженности за поставленное продовольствие, капитальный ремонт объектов, услуги связи, перевозки грузов и личного состава, банно-прачечные и другие услуги (25,7 млн. руб., или 31,7% от общей суммы кредиторской задолженности).

Дебиторская задолженность округа по состоянию на 01.01.97 г. составляла 3,2 млн. руб., на 01.01.98 г. – 5,0 млн. руб. и на 01.10.98 г. – 2,7 млн. рублей.

Дебиторская задолженность по состоянию на 01.10.98 г. состоит из задолженности кооператива «Электро» войсковым частям 3526 (п. Лебяжье) и 5565 (г. Санкт-Петербург) на общую сумму 2,3 млн. руб. (85,2%), а также прочих организаций на сумму 0,4 млн. руб. (14,8 %).

5. Кроме средств бюджета, на содержание и обеспечение деятельности СЗО ВВ используются доходы специальных (внебюджетных) средств и средства, полученные от органов исполнительной власти и других организаций.

Факты незаконного использования внебюджетных средств не установлены.

По данным отчетов, по состоянию на 01.01.98 г. и на 01.10.98 г. в округе имеются незначительные доходы от содержания общежития, отчисления от подсобного хозяйства и фонд командиров воинских частей, которые используются на покрытие расходов по их содержанию. По состоянию на 01.01.98 г. данные доходы составили 0,7 млн. руб., на 01.10.98 г. - 0,3 млн. руб., которые полностью направлены на покрытие расходов по их содержанию.

Следует отметить, что суммы, зачисляемые в фонд командиров воинских частей, и централизованные отчисления от подсобного хозяйства, числящиеся по учету, реальными деньгами не подкреплены. Так, экономия хлеба и стоимость мяса, поступающего на плановое довольствие из подсобных хозяйств воинских частей, зачисляется на указанные фонды с одновременным списанием по статье сметы расходов «Продовольствие и фураж», финансирование по которой не производится.

По состоянию на 01.10.98 г. от органов исполнительной власти и других организаций поступили денежные средства в сумме 137 тыс. руб., которые использованы на поощрение личного состава и оказание материальной помощи членам семей погибших военнослужащих, организацию праздничных мероприятий для военнослужащих срочной службы.

III. Эффективность использования бюджетных средств на оплату товарно-материальных ценностей и другие расходы

При расходовании средств федерального бюджета, выделенных в 1997 году и за 9 месяцев 1998 года на оплату товарно-материальных ценностей и другие расходы СЗО ВВ, был допущен ряд нарушений.

Выявлены факты **нецелевого, незаконного и нерационального использования** государственных средств на общую сумму **5819,9 тыс. руб.**, а именно:

1. За 1997-1998 годы не возмещены расходы за коммунальные услуги и содержание зданий и сооружений в сумме **3054,9 тыс. руб.**, подлежащие оплате органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии со статьями 44 и 51 Федерального закона от 6 февраля 1997 года № 27–ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» (соединение 6804, г. Сыктывкар, - 1294,9 тыс. руб., соединение 7478, г. Санкт-Петербург, – 1760,0 тыс. руб.);

2. Согласно распоряжению Главкомата ВВ соединением 6647 (г. Архангельск) без оплаты передан УВД Архангельской области автобензин на сумму **66.7 тыс. руб.**, тогда как указанные расходы должны быть произведены за счет средств органов внутренних дел;

3. В связи с неритмичной поставкой горюче-смазочных материалов и отсутствием условий для их хранения по разрешению Главкомата ВВ соединением 7478 (г. Санкт-Петербург) оплачены услуги сторонних организаций за хранение бензина в размере 8% от стоимости хранимого продукта, что составило **93,6 тыс. рублей**.

4. В результате недостатка финансирования **нерационально израсходованы бюджетные средства на уплату штрафов и пени** за просрочку оплаты предприятиям и организациям оказанных услуг на общую сумму **2604,7 тыс. руб.** (соединение 6804, г. Сыктывкар, за несвоевременную оплату банно-прачечных услуг - 224,7 тыс. руб.; соединение 6647, г. Архангельск, за несвоевременную оплату воды - 2380 тыс. руб.).

Установлены факты нарушения условий проведения в 1997 году денежного зачета, расчетов с поставщиками топливно-энергетических ресурсов, а также учета расходов за отпущенную электроэнергию на общую сумму 4651,7 тыс. руб., в том числе:

1. В нарушение требований постановления Правительства Российской Федерации от 6 марта 1997 года № 234 и приказов Минфина России о проведении денежного зачета по фактически имеющейся задолженности за поставленные ценности и оказанные услуги в 1997 году денежный зачет на 27,1% проведен авансом, что составило 20613,4 тыс. рублей. Остаток неотработанного и неподтвержденного аванса на момент проверки составил **3893,2 тыс. руб.** (18,9%), из них:

не отработан аванс кооперативом «Электро» за капитальный ремонт (войсковые части 5565, г. Санкт-Петербург, и 3526, пос. Лебяжье Ленинградской обл.) - 2328,3 тыс. руб.

не подтвержден зачет АЭК «Комиэнерго» за отпускаемую энергию (соединение 6804, г. Сыктывкар) - 1564,9 тыс. руб.

2. В нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 17.06.98 г. № 601 «О дополнительных мерах по повышению ответственности потребителей за оплату топливно-энергетических ресурсов» электроэнергия оплачивалась по общим тарифам, а не по тарифам, установленным для организаций, финансируемых за счет бюджета. Переплата средств федерального бюджета составила **745,8 тыс. руб.** (соединения 6804, г. Сыктывкар, – 259,6 тыс. руб. и 7478, г. Санкт-Петербург, – 486,2 тыс. руб.);

3. Не восстанавливались на смету расходов затраты за отпущенную электроэнергию в сумме **12,7 тыс. руб.** (соединение 6647, г. Архангельск, магазину АО «Архангельскхлеб»). Данные расходы восстановлены в ходе проверки.

Округом не приняты действенные меры по реализации решений постановления Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 года № 832 «О повышении эффективности использования энергетических ресурсов и воды предприятиями, учреждениями и организациями бюджетной сферы» и распоряжений МВД России и Главкомата ВВ о строжайшей экономии денежных средств, выделяемых на оплату топливно-энергетических ресурсов. Не созданы комиссии по проверке рационального использования коммунальных услуг и расходования ассигнований, выделенных на их оплату. Не установлены приборы учета полученной тепловой энергии и воды. Оплата полученной тепловой энергии производится по расчетам, воды - по сечению трубы (соединения 6647, г. Архангельск, 6804, г. Сыктывкар, и 7478, г. Санкт-Петербург).

IV. Состояние учета и отчетности. Контроль за расходованием бюджетных средств и использованием федеральной собственности

Бухгалтерский учет в округе организован в соответствии с действующими требованиями, отчетность представляется в установленные сроки.

Однако в отдельных войсковых частях округа допускались нарушения ведения бухгалтерского учета, достоверности представляемой отчетности, что в свою очередь привело к финансовым нарушениям, выявленным в ходе проверки, на сумму **2371,7 тыс. руб.** в том числе:

1. В войсковой части 5402 (г. Санкт-Петербург) в результате неудовлетворительного ведения бухгалтерского учета в 1997 году осуществлено **незаконное** списание на смету расходов стоимости полученных продуктов от ТОО «Альтаир», ранее оплаченных СЗОУМТ и ВС МВД России, на сумму **2343,7 тыс. рублей.** Данные затраты восстановлены в период проверки;

2. В нарушение порядка, предусмотренного Положением о финансовом хозяйстве, войсковой частью 5402 (г. Санкт-Петербург) **незаконно** списаны с подотчета коммерческой организации ЗАО «Макось» на смету расходов денежные средства в сумме **5,5 тыс. руб.** за приобретение насосов. Фактически товар не поступал. Указанная сумма восстановлена в период проверки.

3. Не отражена по учету и отчетности дебиторская задолженность механизированной колонны № 78 перед соединением 6647 (г. Архангельск) за полученную электроэнергию в сумме **22,5 тыс. руб.** по состоянию на 01.01.98 г. По состоянию на 20.10.9 8 г. задолженности за мехколонной нет;

Контрольно-ревизионная работа проводится в установленном порядке в соответствии с утвержденными годовыми планами. По материалам ревизий принимаются соответствующие меры с привлечением виновных лиц к материальной ответственности.

Однако проверялись в основном вопросы кассовой дисциплины и правильности осуществления денежных выплат. Комплексные ревизии не проводились.

Ослаблен контроль за своевременным погашением дебиторской задолженности, не организован контроль за оплатой полученных товарно-материальных ценностей и оказанных услуг путем проведения денежного зачета, не ведется аналитический учет и не обобщаются данные по непроизводительным расходам на оплату штрафов, пени и неустоек.

Отсутствует должный контроль за эффективным использованием федеральной собственности. В нарушение действующего законодательства соединениями и воинскими частями округа не взималась арендная плата и стоимость коммунальных услуг при сдаче помещений в аренду магазинам Военторга, задолженность которых в ходе проверки установлена в сумме **504 тыс. руб.** (войсковая часть 5402, г. Санкт-Петербург, - 274,8 тыс. руб.; соединение 6804, г. Сыктывкар, - 229,2 тыс. руб.).

В соединениях и частях округа недостаточно организован контроль должностными лицами за сохранностью товарно-материальных ценностей, не налажен контроль за движением товарно-материальных ценностей между воинскими частями, некачественно проводятся инвентаризации (войсковая часть 5402, г. Санкт-Петербург).

Отсутствие должным образом организованного контроля за сохранностью ценностей приводит к их недостачам, утратам и хищениям.

По данным отчета округа о недостачах, хищениях и порче товарно-материальных ценностей (форма № 10), в течение 1997 года выявлено недостач и хищений товарно-материальных ценностей на сумму 128,5 тыс. руб., что на 23,5% больше, чем в 1996 году. Увеличиваются недостачи, утраты, хищения и порча продовольствия и имущества продовольственной службы (рост на 15,6 %, в сумме 36,3 тыс. руб.), имущества квартирно-эксплуатационной службы (рост на 128%, в сумме 22,8 тыс. руб.), имущества службы связи (рост в 49 раз, в сумме 19,7 тыс. руб.), имущества службы артвооружения (рост на 56 %, 7,8 тыс. руб.).

По состоянию на 01.01.98 г. остаток невозмещенного ущерба составил 43,0 тыс. руб., что на 6,7 процента ниже, чем на начало 1997 года.

В ходе настоящей проверки установлены недостачи и хищения на общую сумму **47,8 тыс.** рублей, в том числе:

1. В войсковой части 3526 (пос. Лебяжье Ленинградской обл.) установлен невозмещенный ущерб в сумме **46,3 тыс. руб.** от недостачи материалов и комплектующих деталей на строительство двух сборных финских 24-квартирных жилых домов, приобретенных у ТОО «Фортуна», поступивших в г. Новокузнецк Кемеровской области в 1987 году и хранившихся в течение 11 лет на открытой площадке;

2. В войсковой части 5402 (г. Санкт-Петербург) при перекрестной сверке движения материальных ценностей между воинскими частями выявлена недостача продовольствия при передаче из войсковой части 5491 (г. Новгород) в войсковую часть 5402 (г. Санкт-Петербург) на сумму **1,3 тыс. рублей;**

3. В соединении 6647 (г. Архангельск) установлена недостача дизельного топлива по авансовому отчету майора С. Н. Торгало на сумму **0,2 тыс. рублей.** Сумма недостачи полностью внесена в кассу.

Наличие излишнего и неиспользуемого имущества и материальных ценностей в округе не установлено.

V. Состояние зданий и сооружений

В условиях недостатка бюджетного финансирования при бесконтрольности и попустительстве должностных лиц Главкомата ВВ округом были приняты два полуразрушенных военных городка без экономического обоснования.

Так, в июне 1995 года для размещения переформированной войсковой части 3526 округом был безвозмездно принят от Минобороны России комплекс зданий и сооружений военного городка, расформированного в 1994 году Ломоносовского военного авиационно-технического училища в пос. Лебяжье Ленинградской области.

Практически все находящиеся на территории городка здания, сооружения, инженерные сети, котельная и столовая к моменту приемки были приведены в негодное состояние, оборудование разукомплектовано, системы отопления и водоснабжения в казарменных и других зданиях разморожены.

По состоянию на 1 октября 1998 года на капитальный ремонт и реконструкцию городка израсходованы денежные средства в сумме 6,2 млн. руб., заявка на 1999 год – 46,8 млн. рублей. Данные работы ведутся в условиях отсутствия смет на реконструкцию и капитальный ремонт зданий и сооружений, расчетов потребности в денежных средствах и оформленного отвода земельного участка, что в дальнейшем может привести к нанесению материального ущерба государству.

Аналогично для размещения сформированного госпиталя в апреле 1997 года округом был принят аварийный больничный комплекс постройки конца XIX–начала XX века в г. Санкт-Петербурге, требующий капитального ремонта и реконструкции.

При отсутствии смет на реконструкцию лечебного корпуса и капитальный ремонт остальных зданий и сооружений, расчета потребности в денежных средствах, оформленного отвода земельного участка округом был проведен авансом денежный зачет на капитальный ремонт госпиталя кооперативом «Электро» в сумме 2973 тыс. рублей. Ремонтные работы проводились крайне медленно. На момент проверки аванс кооперативом не отработан, дебиторская задолженность составила 1094 тыс. рублей.

Из двух двухэтажных лечебных корпусов в эксплуатации находится один. Второй не эксплуатируется по причине аварийного состояния. Требуется полная замена межэтажных перекрытий, полов, внутренних перегородок. Отсутствует отопление, водоснабжение и канализация.

Округом и Главкоматом действенные меры по отводу земли и восстановлению указанных военных городков не принимаются. В результате нормальные условия размещения военнослужащих войсковой части 3526 (пос. Лебяжье Ленинградской обл.) не обеспечены, окружной госпиталь не развернут, медицинское обслуживание военнослужащих и их семей находится на низком уровне.

VI. Обеспечение воинских частей, осуществляющих охрану важных государственных объектов, администрациями охраняемых объектов

Допускаются серьезные нарушения администрациями охраняемых объектов Федерального закона от 6 февраля 1997 года № 27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» в части материально-технического обеспечения и обеспечения жильем воинских частей, обеспечивающих охрану важных государственных объектов.

По состоянию на 1 ноября 1998 года в воинских частях, несущих охрану, числится 112 бесквартирных офицеров и прапорщиков, жилье не выделяется на протяжении последних трех лет.

Предоставленные для размещения городки не соответствуют установленным нормам расквартирования и размещения личного состава, инженерно-технические средства охраны отдельных объектов не соответствуют установленным требованиям.

Так, при проверке обеспечения выполнения администрацией Опытного завода Российского научного центра «Прикладная химия» (пос. Кузьмолово, Ленинградская обл.) обязательств перед войсковой частью 3278, осуществляющей охрану завода, установлено, что не выделяется жилье для военнослужащих, личный состав части размещен в неприспособленном помещении, отсутствуют клуб, медпункт, элементы ротного хозяйства.

Неудовлетворительное состояние инженерно-технических средств охраны, а также наличие на территории завода свыше 10 различных коммерческих структур не обеспечивает надежность охраны объекта.

В то же время на содержание подразделения войсковой части 3278, которая не может в таких условиях обеспечить выполнение служебно-боевой задачи по надежной охране объекта, ежегодно выделяются средства федерального бюджета в сумме 2,8 млн. руб., которые в условиях острого дефицита финансирования округа могли бы быть направлены на тругие жизненно-необходимые расходы.

Учитывая изложенное, необходимо рассмотреть вопрос о целесообразности дальнейшей охраны опытного завода РНЦ «Прикладная химия» и других объектов, администрации которых не выполняют требования Федерального закона «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации».

VII. Обеспечение военнослужащих жильем

По состоянию на 1 ноября 1998 года в округе число бесквартирных офицеров и прапорщиков составляет 679 человек, или 20% от общего числа военнослужащих округа, имеющих в соответствии с действующим законодательством право на получение жилья; военнослужащих, нуждающихся в улучшении жилищных условий,- соответственно 338 человек, или 10 процентов.

Из них в специальных моторизованных воинских частях и частях охраны, которым в нарушение федерального закона «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» местные органы власти и администрации объектов не выделяют жилье для военнослужащих, не имеют жилья соответственно 175 и 112 бесквартирных военнослужащих.

Для частичного решения проблемы Отделением капитального строительства округа (далее – ОКС) начаты проектно-изыскательские работы по строительству 80-квартирного жилого дома в г. Санкт-Петербурге и осуществляется строительство двух 24-квартирных сборных жилых домов в пос. Лебяжье Ленинградской области.

В то же время финансирование на строительство жилья Главкоматом ВВ не выделяется.

Так, в 1998 году жилищное строительство фактически профинансировано в размере 3,2% от установленного лимита, или в сумме 100 тыс. руб., которые направлены на частичное погашение задолженности по проектно-изыскательским работам.

Из-за недостатка финансирования строительство жилья практически приостановлено, задолженность ОКСа подрядным строительным и проектным организациям на день проверки составила 1433,3 тыс. рублей, что не позволяет последним произвести необходимые платежи в бюджет и выплатить заработную плату своим работникам.

Наряду с недостатком финансирования строительство двух 24-квартирных сборных жилых домов затруднено и по причине безответственности отдельных должностных лиц управления округа и Главкомата ВВ, проявленной при их покупке и дальнейшем хранении.

Так, в сентябре 1995 года по распоряжению Главкомата ВВ ОКСом приобретены у ТОО «Фортуна» два некомплектных сборных жилых дома, поступившие в г. Новокузнецк Кемеровской области из Финляндии в 1987 году и пролежавшие без использования 8 лет. Дома отгружены на станцию Лебяжье в октябре 1995 г. - апреле 1996 г. и оплачены отдельными платежами в сентябре 1995 г. - апреле 1997 г. на общую сумму 2145 тыс. руб., оприходование по учету поступивших деталей и конструкций домов и передача на ответственное хранение производились в феврале 1998 года.

В результате материалы, детали и конструкции домов хранились на открытой площадке 11 лет, под воздействием погодных условий приходили в негодное состояние, были сломаны и частично похищены, за что с виновных лиц удержан ущерб в сумме 2,9 тыс. рублей. В ходе проверки установлена недостача материалов и комплектующих деталей составляет 49,2 тыс. рублей. Учитывая ранее удержанную сумму в размере 2,9 тыс. руб., невозмещенный ущерб составил 46,3 тыс. рублей.

На момент проверки из двух комплектов смонтирован только один. Монтаж второго не представляется возможным из-за недостачи материалов и конструкций. Командованием округа и Главкоматом ВВ решение по дому не принято.

В условиях дефицита жилья округом в течение года не получены от ТОО «Витола» две двухкомнатные квартиры в г. Санкт-Петербурге, строительство которых оплачено в соответствии с договором долевого участия от 11 ноября 1993 года № 18 в сумме 35 тыс. рублей.

На строительство и приобретение жилья военнослужащим выделено 35 жилищных сертификатов, реализация которых затруднена в связи с их низкой стоимостью и необходимостью значительной доплаты за счет личных средств. На день проверки реализовано только 3 жилищных сертификата.

В связи с отсутствием финансирования в ближайшие годы строительство жилья для военнослужащих (кроме г. Санкт-Петербург) не планируется.

Командованием округа и Главкоматом ВВ работа по выполнению требований федерального закона «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» в части выделения квартир администрациями охраняемых объектов и городов, где размещены милицейские воинские части, не проводится.

Таким образом, условия для решения в ближайшие годы проблемы полного обеспечения военнослужащих округа жильем отсутствуют.

VIII. Выводы

Результаты проведенной проверки свидетельствуют о наличии серьезных трудностей с финансированием, нарушений, злоупотреблений и халатного отношения к использованию государственных средств и федеральной собственности в Северо-Западном округе внутренних войск МВД России.

1. Финансирование округа в 1997-1998 годах было недостаточным. В результате по состоянию на 1 октября 1998 года задолженность по выплатам денежного довольствия и заработной платы личному составу составила 11,5 млн. руб., полевых денег уволенным военнослужащим за выполнение задач в Чеченской Республике – 17,7 млн. рублей. Финансирование других расходов по обеспечению содержания и деятельности воинских частей производилось в безденежной форме - путем проведения денежного зачета.

2. Недостаток финансирования не позволил организовать необходимое лечение военнослужащих и членов их семей, обеспечение лекарственными препаратами, оказание медицинских услуг лечебными учреждениями других министерств и ведомств.

3. Не проработан вопрос формирования в 1996 году окружного госпиталя, который функционирует лишь на 20 процентов из-за отсутствия необходимых помещений и оборудования.

4. Отсутствие должного контроля и халатное отношение к использованию государственных средств привели к тому, что в условиях крайне трудного положения с жильем на момент проверки округом не получены две двухкомнатные квартиры, на строительство которых ТОО «Витола» перечислено 35 тыс. рублей.

5. При использовании бюджетных средств, выделенных на содержание и обеспечение деятельности СЗО ВВ в 1997-1998 годах, имеют место финансовые нарушения, выявленные в ходе проверки на сумму **9575,6 тыс. руб.**, в том числе:

5.1. Нанесен **прямой материальный ущерб** на общую сумму **6411,8 тыс. руб.** в том числе:

произведены незаконные затраты на сумму 3013,5 тыс. руб., а именно:

без оплаты согласно распоряжению Главкомата ВВ соединением 6647, г. Архангельск, передан УВД Архангельской области автобензин на сумму **66.7 тыс. рублей.** Указанные расходы должны быть произведены за счет средств органов внутренних дел;

в связи с неритмичной поставкой горюче-смазочных материалов и отсутствием условий для их хранения по разрешению Главкомата ВВ соединением 7478 (г. Санкт-Петербург) оплачены услуги сторонних организаций за хранение бензина в размере 8% от стоимости хранимого продукта, что составило **93,6 тыс. рублей**;

в результате неудовлетворительного ведения бухгалтерского учета в 1997 году в войсковой части 5402, г. Санкт-Петербург, осуществлено незаконное списание на смету расходов стоимости полученных продуктов от ТОО «Альтаир», ранее оплаченных СЗОУМТ и ВС МВД России, на сумму **2343,7 тыс. рублей.** Данные затраты восстановлены в период проверки;

в нарушение действующего законодательства соединениями и воинскими частями округа не взималась арендная плата и стоимость коммунальных услуг при сдаче помещений в аренду магазинам Военторга, задолженность которых в ходе проверки установлена в сумме **504 тыс. руб.** (войсковая часть 5402, г. Санкт-Петербург, - 274,8 тыс. руб.; соединение 6804, г. Сыктывкар, - 229,2 тыс. руб.);

в нарушение порядка, предусмотренного Положением о финансовом хозяйстве, войсковой частью 5402 (г. Санкт-Петербург) незаконно списаны с подотчета коммерческой организации ЗАО «Макось» на смету расходов денежные средства в сумме **5,5 тыс. руб.** за приобретение насосов. Фактически товар не поступал. Указанная сумма восстановлена в период проверки;

допущены недостачи и хищения на сумму 47,8 тыс. руб., а именно:

в войсковой части 3526, пос. Лебяжье Ленинградской обл. установлен невозмещенный ущерб в сумме **46,3 тыс. руб.** от недостачи материалов и комплектующих деталей на строительство двух сборных финских 24-квартирных жилых домов, приобретенных у ТОО «Фортуна», поступивших в г. Новокузнецк Кемеровской области в 1987 году и хранившихся в течение 11 лет на открытой площадке;

в войсковой части 5402 (г. Санкт-Петербург) при перекрестной сверке движения материальных ценностей между воинскими частями выявлена недостача продовольствия при передаче из войсковой части 5491 (г. Новгород) в войсковую часть 5402 (г. Санкт-Петербург) на сумму **1,3 тыс. рублей**;

в соединении 6647 (г. Архангельск) установлена недостача дизельного топлива по авансовому отчету майора Торгало С.Н. на сумму **0,2 тыс. рублей.** Сумма недостачи полностью внесена в кассу.

прочие виды прямого материального ущерба составили 3350,5 тыс. руб., а именно:

в результате недостатка финансирования **нерационально израсходованы бюджетные средства на уплату штрафов и пени** за просрочку оплаты предприятиям и организациям оказанных услуг на общую сумму **2604,7 тыс. руб.** (соединение 6804, г. Сыктывкар, за несвоевременную оплату банно-прачечных услуг - 224,7 тыс. руб.; соединение 6647, г. Архангельск, за несвоевременную оплату воды - 2380 тыс. руб.).

в нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 17.06.98 г. № 601 «О дополнительных мерах по повышению ответственности потребителей за оплату топливно-энергетических ресурсов» электроэнергия оплачивалась по общим тарифам, а не по тарифам, установленным для организаций, финансируемых за счет бюджета. Переплата средств федерального бюджета составила **745,8 тыс. руб**. (соединения 6804, г. Сыктывкар, – 259,6 тыс. руб. и 7478, г. Санкт-Петербург, – 486,2 тыс. руб.).

5.2. Допущено **нецелевое использование** государственных ресурсов на сумму **3163,8 тыс. руб.** (При отсутствии плановых назначений сметы расходов и необходимых разрешений в соединении 6647, г. Архангельск, приобретено за наличный расчет топливо - **108,9 тыс. рублей**. Оплачены коммунальные услуги для моторизованных воинских частей, подлежащие возмещению органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, – **3054,9 тыс. руб.**)

6. В нарушение установленных требований в 1997 году проведен авансом денежный зачет на сумму 20613,4 тыс. руб., или на 27,1%. Остаток неотработанного и неподтвержденного аванса на момент проверки составил **3893,2 тыс. руб.**, или 18,9% (кооператив «Электро» за капитальный ремонт – 2328,3 тыс. руб., АЭК «Комиэнерго» за коммунальные услуги – 1564,9 тыс. руб.).

7. Не восстанавливались на смету расходов затраты за отпущенную электроэнергию в сумме **12,7 тыс. руб**. (соединение 6647, г. Архангельск, магазину АО «Архангельскхлеб»). Данные расходы восстановлены в ходе проверки.

Всего в ходе проверки восстановлено 2362,1 тыс. рублей.

По результатам контрольных мероприятий в акт проверки СЗО ВВ внесены предложения по устранению нарушений, в том числе по восстановлению нецелевых расходов, а также причиненного государству ущерба на соответствующие статьи сметы расходов.

IX. Предложения

В целях устранения выявленных проверкой недостатков и нарушений, дальнейшего улучшения деятельности внутренних войск СЗО ВВ инспекцией по контролю расходов на внутренние войска и Росспецстрой подготовлен проект представления **Министру внутренних дел Российской Федерации С. В. Степашину** с перечнем основных выявленных нарушений действующего законодательства о необходимости привлечения к ответственности лиц, виновных в допущенных финансовых нарушениях. Обращено внимание на недостаточное финансирование внутренних войск, на наличие задолженности перед личным составом, на необходимость срочного решения вопроса погашения задолженности по выплате полевых денег уволенным военнослужащим за выполнение заданий в Чеченской Республике, на крайне неудовлетворительную работу по устранению ранее выявленных недостатков.

Материалы по результатам проверки целесообразно направить в **Главную военную прокуратуру** для рассмотрения и принятия мер прокурорского реагирования.

Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации **Ю. Н. РОДИОНОВ**

*Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 29 декабря 1998 года № 38(151) «**О результатах проверки использования средств федерального бюджета и внебюджетных средств, выделенных Федеральной службе России по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению в 1997 году и за 9 месяцев 1998 года**»:*

Для устранения отмеченных недостатков и нарушений направить представления Счетной палаты Правительству Российской Федерации, Федеральной службе России по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению, Государственной налоговой службе Российской Федерации, Министерству финансов Российской Федерации.

Направить письмо о результатах проверки в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

ОТЧЕТ
о результатах проверки использования средств федерального бюджета и внебюджетных средств, выделенных Федеральной службе России по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению в 1997 году и за 9 месяцев 1998 года

Основание для проверки: план работы Счетной палаты Российской Федерации на 1998 год и удостоверение на право проведения проверки от 2 октября 1998 года № 07-330/0.

Цель проверки: определить законность и целевое расходование средств федерального бюджета и внебюджетных средств, выделенных Федеральной службе России по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению.

Предмет проверки: средства федерального бюджета и внебюджетные средства, полученные Федеральной службой России по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению.

Объект проверки: Федеральная служба России по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению.

Перечень изученных законодательных и нормативных документов:

1. Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» (от 31.07.95 г. № 119-ФЗ).

2. Федеральный закон «О бухгалтерском учете» (от 23.07.98 г. № 123-ФЗ).

3. Законы о федеральном бюджете на 1997-1998 годы.

4. Указы Президента Российской Федерации:

- «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе» (от 22.12.93 г.№ 2267);
- «О продаже государственных предприятий-должников» (от 02.06.94 г. № 1114);
- «О нормах расходов для федеральных государственных служащих на служебные командировки в пределах Российской Федерации» (от 24.11.95 г. № 1177);
- «О квалификационных требованиях по государственным должностям федеральной государственной службы» (от 30.01.96 г. № 123).
- «О присвоении квалификационных разрядов федеральным государственным служащим» (от 22.04.96 г. № 578) с учетом внесенных в него изменений и дополнений;
- «Об утверждении Положения о проведении аттестации федерального государственного служащего» (от 09.03.96 г. № 353);
- «О совершенствовании структуры федеральных органов исполнительной власти» (от 17.03.97 г. № 249).
- «Об утверждении Положения о проведении конкурса на замещение вакантной государственной должности федеральной государственной службы» (от 29.04.96 г. № 604);
- «О денежном вознаграждении лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации» (от 09.04.97 г. № 309);
- «О денежном содержании федеральных государственных служащих» (от 09.04.97 г. № 310);
- «Об утверждении перечней государственных должностей федеральной государственной службы» (от 03.09.97 г. № 981);
- «О периодах работы (службы), включаемых в стаж государственной службы федеральных государственных служащих, дающих право на установление ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет» (от 03.09.97 г. № 982);
- «О денежном содержании федеральных государственных служащих территориальных органов исполнительной власти, представительств Российской Федерации и представительств федеральных органов исполнительной власти за рубежом, дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации, аппаратов федеральных судов и органов прокуратуры Российской Федерации» (от 06.03.98 г. № 265);

5. Распоряжение Президента Российской Федерации от 31 марта 1997 года № 89-рп.

6. Постановление Президиума Верховного Совета Российской Федерации и Правительства Российской Федерации «Об упорядочении оплаты труда

работников органов представительной и исполнительной власти» (от 30.12.92 г. № 4249-1/1042).

7. Постановление Совета Министров-Правительства Российской Федерации «Вопросы Федерального управления по делам о несостоятельности (банкротстве) при Государственном комитете Российской Федерации по управлению государственным имуществом» (от 17.11.93 г. № 1169).

8. Постановления Правительства Российской Федерации:

- «Об утверждении нормативов распределения средств, полученных от продажи предприятий-должников, находящихся в федеральной собственности» (от 12.08.94 г. № 917);
- «О порядке и условиях выплаты процентных надбавок к должностному окладу (тарифной ставке) должностных лиц и граждан, допущенных к государственной тайне» (от 14.10.94 г. № 1161);
- «О расходовании федеральными органами исполнительной власти средств в иностранной валюте на мероприятия протокольного характера» (от 17.11.94 г. № 1254);
- «О дополнительных мерах по реализации законодательства Российской Федерации о несостоятельности (банкротстве) предприятий и организаций» (от 25.04.95 г. № 421);
- «О структуре центрального аппарата федеральных органов исполнительной власти» (от 05.11.95 г. № 1094);
- «О Порядке поэтапной продажи находящихся на балансе федеральных органов власти автомобилей иностранного производства, а также приобретения легковых автомобилей отечественного производства для обслуживания указанных органов» (от 23.04.97 г. № 476);
- «О выплате сумм в иностранной валюте на расходы протокольного характера» (от 03.06.97 г. № 665);
- «Вопросы Федеральной службы России по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению» (от 08.07.97 г. № 848);
- «О предельной численности и фонде оплаты труда работников центрального аппарата федеральных органов исполнительной власти» (от 09.07.97г. № 857);
- «Об упорядочении оплаты труда работников, занимающих должности, не отнесенные к государственным должностям, и осуществляющих техническое обеспечение деятельности федеральных государственных органов» (от 21.07.97 г. № 912);
- «О порядке закрепления и использования находящихся в федеральной собственности административных зданий, строений и нежилых помещений» (от 05.01.98 г. № 3);
- «О Федеральном долговом центре при Правительстве Российской Федерации» (от 06.01.98 г. № 6);
- «О федеральной службе России по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению» (от 01.06.98 г. № 537);

9. Распоряжение Правительства Российской Федерации (от 25.11.98 г. № 1669-р).

10. Распоряжения Госкомимущества России (от 04.03.94 г. № 460-р, от 01.04.94 г. № 685-р и от 28.06.94 г. № 1720-р).

11. Положение о бухгалтерском учете и отчетности в Российской Федерации (приказ Минфина России от 20.03.92 г. № 10).

12. Инструкция по бухгалтерскому учету в учреждениях и организациях, состоящих на бюджете (приказ Минфина России от 03.11.93 г. № 122).

13. Письмо Центрального банка Российской Федерации «Об уточнении порядка обращения наличной иностранной валюты на территории Российской Федерации» (от 02.02.97 г.).

14. Приказы Генерального директора Федерального управления по делам о несостоятельности (банкротстве) при Государственном комитете Российской Федерации по управлению государственным имуществом.

15. Приказы Руководителя Федеральной службы России по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению.

Проверка проводилась работниками Счетной палаты Российской Федерации в период с 5 октября по 6 ноября 1998 года заместителем начальника инспекции Г. П. Зайцевым, главным инспектором А. В. Атаманенко, ведущим инспектором В. С. Савенковым и старшим инспектором В. А. Слеповым в соответствии с программой, утвержденной аудитором Счетной палаты Российской Федерации А. Л. Кушнарем 28 сентября 1998 года.

По результатам проверки оформлен акт, который без замечаний подписан руководителем и должностными лицами Федеральной службой России по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению.

По представленным данным и на основании результатов выборочной проверки установлено следующее.

1.Общие сведения

Указом Президента Российской Федерации от 17 марта 1997 года № 249 «О совершенствовании структуры федеральных органов исполнительной власти» на базе Федерального управления по делам о несостоятельности (банкротстве) при Государственном комитете Российской Федерации по управлению государственным имуществом (далее-ФУДН(б) образована Федеральная служба России по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению.

Правительство Российской Федерации постановлением от 8 июля 1997 года № 848 «Вопросы Федеральной службы России по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению» установило, что Федеральная служба России по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению (далее - ФСДН России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и организационные функции, предусмотренные законодательством Российской Федерации о несостоятельности (банкротстве) и финансовом оздоровлении организаций.

ФСДН России является правопреемником Федерального управления по делам о несостоятельности (банкротстве) при Государственном комитете Рос-

сийской Федерации по управлению государственным имуществом по осуществлению указанных функций, а также в отношении имущественных, обязательственных прав и обязанностей этого Управления.

Указанным постановлением Правительства Российской Федерации предусмотрено, что финансирование расходов на содержание ФСДН России производится за счет средств федерального бюджета, а также иных источников, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации постановлением от 1 июня 1998 года № 537 « О Федеральной службе России по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению» утвердило Положение о ФСДН России, которым определено, что ФСДН России возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством Российской Федерации.

По всем источникам финансирования (средства федерального бюджета и внебюджетные средства) ФСДН России в проверяемом периоде было открыто 7 бюджетных счетов в ОПЕРУ-1 Центрального банка Российской Федерации, 2 расчетных счета в АБ «Промрадтехбанк» и 1 лицевой счет в ОФК ЦАО по г. Москве..

Распорядителями кредитов в проверяемом периоде с правом первой подписи по открытым счетам в течение всего периода были Г. К.Таль (первый заместитель генерального директора ФУДН(б), первый заместитель руководителя ФСДН России, руководитель ФСДН России) и по 15 ноября 1997 года П. П. Мостовой (генеральный директор ФУДН(б), руководитель ФСДН России). Право второй подписи в течение всего периода имели главный бухгалтер Р. Д. Зинченко и заместитель главного бухгалтера Г. В. Фомина.

ФСДН России является юридическим лицом, имеет печать, счета в банках и размещена на служебной площади в здании по адресу: г. Москва, ул. Щепкина, дом 42.

2. Исполнение сметы расходов на содержание ФСДН России за счет средств федерального бюджета и других источников

Федеральным законом «О федеральном бюджете на 1997 год» от 26 февраля 1997 года № 29-ФЗ ассигнования из бюджета на содержание ФУДН(б) утверждены в сумме 19,2 млн.рублей*, которые и были доведены Минфином России 4 марта 1997 года в разрезе статей расходов бюджетной классификации, в том числе по центральному аппарату – 3,6 млн. рублей и по территориальным органам – 15,6 млн. рублей.

Минфин России письмом от 27 мая 1997 года № 2-02-14 довел до ФСДН России секвестированный (кроме защищенных статей) объем финансирования расходов на текущее содержание в сумме 14,96 млн. рублей, в том числе на содержание центрального аппарата в сумме 2,26 млн. рублей и территориальных органов - 12,7 млн. рублей.

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 9 июля 1997 года № 857 Минфин России справкой об изменении росписи расходов федерального бюджета от 6 октября 1997 года довел до ФСДН России изменение, увеличив бюджетные ассигнования на оплату труда и начисления на заработную плату центрального аппарата на сумму 2,0 млн. рублей.

Таким образом, сумма доведенного Минфином России финансирования в 1997 году ФСДН России с учетом увеличения финансирования на оплату труда и секвестирования части расходов составила 16,0 млн. рублей, в том числе на содержание центрального аппарата – 4,3 млн. рублей.

Следует отметить, что в нарушение Положения о ФСДН России смета расходов на содержание центрального аппарата на 1997 год не составлялась, а на 1998 год составлена и утверждена руководителем ФСДН России во время настоящей проверки 9 октября 1998 года.

Минфин России профинансировал в 1997 году расходы центрального аппарата в сумме 4,0 млн. рублей и территориальных органов в сумме 11,5 млн. рублей.

Недофинансирование Минфином России центрального аппарата в 1997 году против секвестированного варианта составило 277,0 тыс. рублей, а против определенного Федеральным законом «О федеральном бюджете на 1997 год» с учетом увеличения ассигнований по оплате труда – 1572,4 тыс. рублей. На содержание территориальных органов в 1997 году Минфин России не перечислил бюджетные средства в сумме 1156,2 тыс. рублей.

По отчету исполнения сметы расходов на содержание ФСДН России за 1997 год (форма № 2) кассовые расходы не превысили сметные назначения и размер фактического финансирования, но в то же время бюджетные ассигнования, предназначенные для финансирования одних статей расходов при наличии по ним задолженности частично были использованы для финансирования других статей расходов, что является нецелевым использованием бюджетных средств.

Так, по отчету исполнения сметы расходов территориальными органами (форма № 2) за 1997 год за счет средств, предназначенных для оплаты коммунальных и транспортных услуг, при наличии по ним кредиторской задолженности в общей сумме 338,0 тыс. рублей, а также за счет экономии средств по оплате труда в сумме 66,6 тыс. рублей произведена оплата расходов по другим статьям сметы на сумму 183,1 тыс. рублей.

За 9 месяцев 1998 года территориальными органами за счет средств, предназначенных для оплаты коммунальных услуг, при наличии кредиторской задолженности по этой статье в сумме 331,0 тыс. рублей, произведены расходы по оплате услуг связи, транспортных услуг, командировочных расходов и других статей сметы на общую сумму 78,5 тыс. рублей.

Кроме средств федерального бюджета, в 1997 году ФСДН России на содержание аппарата использовало внебюджетные средства, полученные от про-

---

* Здесь и далее - в деноминированных рублях.

дажи предприятий-должников и предназначенные на подготовку специалистов и осуществление мероприятий по антикризисному управлению, а также на финансирование мероприятий по подготовке и осуществлению продажи предприятий-должников, которые законодательно не были предусмотрены в качестве источника финансирования расходов на содержание ФСДН России.

Так, в 1997 году ФСДН России на содержание аппарата было израсходовано внебюджетных средств на сумму 16,5 млн. рублей, что практически равно сумме доведенного Минфином России финансирования из федерального бюджета, в том числе на содержание территориальных органов – 8,3 млн. рублей и центрального аппарата – 8,1 млн. рублей, что превышает более чем в 2 раза сумму фактического финансирования за счет средств федерального бюджета.

Таким образом, в 1997 году на содержание ФСДН России израсходовано за счет бюджетных и внебюджетных средств 32,0 млн. рублей, или в 1,7 раза больше размера, установленного Законом «О федеральном бюджете на 1997 год», а с учетом увеличения Минфином России фонда оплаты труда - в 1,5 раза.

Причем, на содержание центрального аппарата ФСДН России израсходовано 12,2 млн. рублей, что в 1,8 раза превышает сумму, установленную федеральным бюджетом с учетом внесенных Минфином России изменений, и территориальных органов – 19,9 млн. рублей, или больше чем в 1,3 раза.

Федеральным законом «О федеральном бюджете на 1998 год» от 26 марта 1998 года № 42-ФЗ ассигнования из бюджета на содержание ФСДН России утверждены в сумме 24,7 млн. рублей.

На 9 месяцев 1998 года объем бюджетного финансирования доведен Минфином России до ФСДН России в сумме 15,0 млн. рублей, в том числе на финансирование центрального аппарата – 5,3 млн. рублей и территориальных органов – 9,7 млн. рублей.

По состоянию на 1 октября 1998 года на содержание ФСДН России из федерального бюджета перечислено 11,9 млн. рублей, в том числе на содержание центрального аппарата – 3,9 млн. рублей и территориальных органов 8,0 млн. рублей, или меньше доведенного Минфином России объема финансирования соответственно на 1,36 млн. рублей и 1,72 млн. рублей.

Фактические расходы на содержание центрального аппарата за 9 месяцев текущего года за счет средств федерального бюджета составили 3,7 млн. рублей и территориальных органов – 7,3 млн. рублей.

Следует отметить, что в 1998 году ФСДН России продолжало использовать не предусмотренные законодательством внебюджетные средства на содержание центрального аппарата и территориальных органов.

За 9 месяцев 1998 года на содержание центрального аппарата израсходованы внебюджетные средства в сумме 6,8 млн. рублей, или больше предусмотренного на этот период объема финансирования за счет средств федерального бюджета на 1,5 млн. рублей. Внебюджетные средства, израсходованные на содержание территориальных органов, составили 5,2 млн. рублей.

Общая сумма расходов на содержание ФСДН России за 9 месяцев 1998 года за счет бюджетных и внебюджетных средств составила 23,0 млн. рублей, или больше доведенного Минфином России бюджетного финансирования на 8,0 млн. рублей (в 1,5 раза).

3. Законность образования и расходования ФСДН России бюджетных и внебюджетных средств и целевое использование государственных средств

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 2 июня 1994 года № 1114 Правительство Российской Федерации постановлениями от 12 августа 1994 года № 917 и от 25 апреля 1995 года № 421 утвердило нормативы распределения внебюджетных средств, получаемых ФУДН(б) от продажи предприятий-должников, находившихся в федеральной собственности на осуществление мероприятий по антикризисному управлению предприятиями-должниками.

Внебюджетные средства, поступающие в распоряжение ФСДН России по нормативам от продажи предприятий-должников имеют целевое назначение расходования в следующих размерах:

- 10% на осуществление мероприятий по антикризисному управлению предприятиями-должниками;
- 5% на подготовку специалистов по антикризисному управлению предприятиями-должниками;
- 5% на финансирование мероприятий по подготовке и осуществлению продажи предприятий-должников.

Второй источник внебюджетных средств, поступающих в распоряжение ФСДН России, - доходы в виде процентов от размещения значительных сумм внебюджетных средств на депозитных счетах в коммерческих банках, полученных от продажи предприятий-должников.

Так, только 35,0 млн. деноминированных рублей внебюджетных средств по договору от 24 февраля 1998 года № 270-3 и дополнительного соглашения к нему от 24 августа 1998 года № 1 с Федеральным промышленным банком размещены на депозитном счете со сроком до 25 января 1999 года.

Полученные доходы от совершения таких операций не предусмотрены законодательно в качестве источника финансирования расходов на содержание ФСДН России.

Следует отметить, что перечень направлений антикризисных мероприятий, по которым должны расходоваться поступающие в ФСДН России внебюджетные средства, также законодательно не установлен.

Фактическое расходование внебюджетных средств производилось ФСДН России (ранее - ФУДН(б) по направлениям, определенным «Положением о расходовании средств, поступающих от приватизации Госкомимуществу Российской Федерации», которое утверждено приказом Госкомимущества Российской Федерации от 27 января 1995

года № 34 и распоряжением Госкомимущества Российской Федерации от 15 февраля 1995 года № 187. Указанными документами предусмотрены расходы, не относящиеся к осуществлению мероприятий по антикризисному управлению предприятиями-должниками, а именно: на оплату текущих расходов по содержанию центрального аппарата и территориальных органов, включая оплату труда, премирование, оказание материальной помощи и оплату долевого участия в строительстве квартир для сотрудников и другие цели.

Необходимо отметить, что за счет внебюджетных средств бухгалтерией ФСДН России оплачивались работы, выполненные по трудовым соглашениям привлеченными работниками, в том числе и по работам, которые по роду должностных обязанностей должны выполняться работниками центрального аппарата ФСДН России (оформление загранпаспортов и выездных виз, анализ и подготовка заключений по финансовому состоянию организаций, разработка документов по реализации процедур несостоятельности, налаживание связей с законодательными органами Российской Федерации, подготовка и проведение семинаров, копировально-множительные и другие работы).

Так, в 1997 году оплачены работы по 36 трудовым соглашениям на сумму 146,8 тыс. рублей, в том числе по работам, входящим в круг обязанностей работников аппарата, – 25,1 тыс. рублей, за 9 месяцев 1998 года - по 39 трудовым соглашениям соответственно на сумму 144,9 тыс. рублей и 39,7 тыс. рублей.

В 1996 году КРУ Минфина России провело ревизию финансовой деятельности ФУДН(б). Генеральная прокуратура Российской Федерации по ее материалам направила Правительству Российской Федерации письмо от 24 ноября 1997 года № 34-16-96, которым подтверждается факт нецелевого использования внебюджетных средств и предлагается законодательно урегулировать расходование ФУДН(б) внебюджетных средств, получаемых от продажи предприятий-должников.

Правительство Российской Федерации своим поручением от 29 ноября 1997 года № ВЧ-П6-38363 обязало ФСДН России, Мингосимущество России и Минфин России по вопросам, требующим решения Правительства Российской Федерации, внести согласованные предложения в установленном порядке.

В соответствии с указанным поручением Правительства Российской Федерации временно исполняющий обязанности руководителя ФСДН России Г. К. Таль направил в Правительство Российской Федерации письмо от 26 декабря 1997 года № ГТ-01/841, в котором доложил об устранении отмеченных ревизией КРУ Минфина России нарушений в рамках расследования уголовного дела и признал справедливым и обоснованным предложение Генеральной прокуратуры Российской Федерации законодательно урегулировать вопросы расходования внебюджетных средств вновь образованной ФСДН России, в том числе и от продажи предприятий-должников.

Необходимо отметить, что ранее при рассмотрении Минфином России бухгалтерского отчета ФУДН(б) по итогам работы за 1996 год в его адрес направлено письмо от 5 мая 1997 года № 14-02-09/720 за подписью заместителя Министра финансов Ю. А. Мошкина, в котором Минфин России обратил внимание на неправомерное использование внебюджетных средств, поступивших от продажи предприятий-должников на содержание работников аппарата и выдачу им ссуд для приобретения в собственность квартир и предложил ФСДН России разработать и утвердить в Правительстве Российской Федерации порядок использования средств, поступающих от продажи предприятий-должников и усилить контроль за их целевым использованием.

По состоянию на 1 ноября 1998 года порядок расходования внебюджетных средств, получаемых ФСДН России от продажи предприятий-должников по установленным нормативам, законодательно не установлен, а в проверяемом периоде внебюджетные средства продолжали использоваться ФСДН России на цели, не относящиеся к финансированию мероприятий по подготовке, продаже и по антикризисному управлению предприятиями-должниками.

Так, по отчету об исполнении сметы по внебюджетным средствам (форма № 4) по центральному аппарату ФСДН России за 1997 год, с учетом остатков внебюджетных средств на начало года и их поступлением в 1997 году, ФСДН России располагала внебюджетными средствами в сумме 54,4 млн. рублей, из которых 35,0 млн. рублей размещены на депозитном счете в Федеральном промышленном банке, 4,37 млн. рублей числятся в составе дебиторской задолженности за ЗАО РСЦ «Юнисстрой» (работниками аппарата по выданным ссудам на приобретение квартир) и 0,42 млн. рублей - за прочими дебиторами.

Внебюджетные средства в сумме 14,6 млн. рублей в 1997 году были израсходованы ФСДН России на содержание центрального аппарата – 8,1 млн. рублей, из них на оплату труда в форме выплаты премий, оказания материальной помощи, дотации на питание и проезд, оплату труда внештатных сотрудников с начислениями на заработную плату в сумме 0,96 млн. рублей, оплату командировок и служебных разъездов – 0,47 млн. рублей, услуг связи, коммунальных услуг и транспортных услуг – 0,36 млн. рублей, на приобретение оборудования, предметов снабжения и расходных материалов – 1,0 млн. рублей, обучение сотрудников – 0,54 млн. рублей и оплату прочих расходов – 1,5 млн. рублей. Остаток внебюджетных средств на 1 января 1998 года составил 6,4 млн. рублей.

За 9 месяцев 1998 года на содержание центрального аппарата ФСДН России израсходованы внебюджетные средства в сумме 6,8 млн. рублей, в том числе на оплату труда с начислениями на заработную плату – 0,29 тыс. рублей, из них оплата труда внештатных сотрудников – 0,15 тыс. рублей.

По отчету об исполнении сметы расходов внебюджетных средств территориальными органами в 1997 году (форма № 4) из 10,4 млн. рублей израсходовано на текущие расходы по их содержанию по отдельным статьям федерального бюджета 8,3 млн. рублей, включая оплату труда – 2,76 млн. рублей. За

счет внебюджетных средств были выданы беспроцентные ссуды работникам в сумме 0,39 млн. рублей, в том числе 0,3 млн. рублей на приобретение в собственность квартиры и только 0,16 млн. рублей израсходованы на конкурсное производство.

По состоянию на 1 октября 1998 года в составе дебиторской задолженности не числится ссуда, выданная заместителю директора территориального агентства Иркутской области Б. В. Балабанову в сумме 0,3 млн. рублей.

За 9 месяцев 1998 года территориальными органами израсходованы внебюджетные средства на текущие расходы по их содержанию в сумме 5,2 млн. рублей, включая оплату труда – 1,2 млн. рублей.

Кроме того, внебюджетные средства, предназначенные для осуществления мероприятий по антикризисному управлению предприятиями-должниками и подготовку специалистов, используются ФСДН России для получения дополнительных доходов в виде процентов по открытым банковским депозитам.

Так, в соответствии с депозитным договором от 11 декабря 1996 года № 948, заключенным с акционерным банком «Промрадтехбанк», ФСДН России внесло на депозитный счет 10,0 млн. рублей сроком на 91 день с начислением на сумму депозита 35% годовых. По окончании срока действия договора сумма депозита была пролонгирована путем заключения нового депозитного договора от 11 марта 1997 года № 81 со сроком действия 91 день под 28% годовых. Внесение депозита удостоверялось депозитным сертификатом.

Начиная с августа 1997 года, ФСДН России заключает депозитные договора с «Федеральным промышленным банком». Депозитный договор от 1 августа 1997 года № 270 на сумму 15,0 млн. рублей заключен на 6 месяцев, договор от 10 ноября 1997 года № 270/2 на сумму 20,0 млн. рублей – на 3 месяца, а договор от 24 февраля 1998 года на сумму 35,0 млн. рублей - на 12 месяцев.

В марте и июне 1997 года акционерным банком «Промрадтехбанк» начислен доход на размещенные ФУДН(б) на депозитном счете внебюджетные средства в сумме 1,58 млн. рублей, с которого уплачен налог на прибыль – 0,55 млн. рублей (35%).

За оставшийся период 1997 года и 9 месяцев 1998 года ФСДН России от размещения на депозитных счетах внебюджетных средств получила доход в сумме 6,6 млн. рублей, который при исчислении налога на прибыль уменьшался на расходы по содержанию центрального аппарата ФСДН России (коммунальные и эксплуатационные расходы), оплаченные за счет дохода, полученного от размещения на депозитных счетах целевых внебюджетных средств. С оставшейся суммы прибыли исчисленная сумма налога, подлежащая взносу в бюджет, засчитывалась в счет ранее уплаченного налога на прибыль.

Письмом от 30 октября 1998 года № 07- 344/1 в Государственную налоговую службу Российской Федерации направлен запрос о правомерности уменьшения суммы дохода, полученного ФСДН России от размещения внебюджетных средств на депозитных счетах и платежей в бюджет от прибыли, которая своим ответом от 17.11.98 № 02-3-08 подтвердила неправомерность этой операции.

Следует также отметить, что на основании приказа от 28 февраля 1996 г. № 18 за подписью Генерального директора ФУДН(б) П. П Мостового 19 работникам центрального аппарата и одному работнику территориального агентства Иркутской области за счет внебюджетных средств на договорных условиях были выданы беспроцентные ссуды на приобретение в собственность квартир на общую сумму 4,67 млн. рублей; 18 работникам территориальных органов по их заявлениям на оказание материальной помощи в 1997 году выданы на договорных условиях возвратные беспроцентные ссуды на сумму 0,17 млн. рублей.

В соответствии с договором от 29 февраля 1996 года № 318/16 между ЗАО РСЦ «Юнисстрой» (исполнитель), работниками ФУДН(б) – 19 человек (заказчики) и ФУДН(б) в лице первого заместителя генерального директора Г. К. Таля (генеральный заказчик), исполнитель до 1 апреля 1997 года должен предоставить заказчикам квартиры.

Договорами предусмотрен инвестиционный взнос сумм заказчиками в долларах США. Расчеты и платежи между сторонами определены в рублях по курсу ММВБ на день совершения платежа.

ФУДН(б) платежными поручениями от 4 марта 1996 года № 294 и от 15 мая 1996 года № 493 перечислило на счет ЗАО РСЦ «Юнисстрой» 4,37 млн. рублей, которые по состоянию на 1 октября 1998 года числятся в составе дебиторской задолженности.

На 1 октября 1998 года из 19 работников центрального аппарата ФСДН России только 7 работников получили квартиры. Из получивших квартиры уволены в связи с образованием ФСДН России - 1 человек, по собственному желанию - 3 человека (В. С. Голубев - 19 марта 1997 года, Л. А. Грузинова - 31 марта 1998 года и Е. К. Ларионова - 29 мая 1998 года).

Условиями дополнительного соглашения, как приложения к договорам, заключенным между ФУДН(б) и сотрудниками, предусмотрено, что с работника, получившего квартиру и уволившегося по собственному желанию в течение 3-х лет после подписания договора, в течение года взыскивается выданная ему ссуда в полной сумме, а с не получившим квартиру оформляется договор переуступки на получение квартиры генеральным заказчиком.

С работников, получивших квартиры и не выполнивших условия договора, уволившихся по собственному желанию, выданная им ссуда не взыскивается, а числится в дебиторской задолженности на общую сумму 0,71 млн. рублей.

Из 12 работников, не получивших квартиры, уволено по собственному желанию 4 человека. Договор переуступки получения квартиры между уволившимися работниками и ФСДН России не заключался.

Фактически ссуды, выданные работникам центрального аппарата ФСДН России на покупку квартир за счет внебюджетных средств, являются не только беспроцентными, но и безвозвратными.

Кроме того, в заключенном тройственном договоре предусмотрено, что в случае невыполнения

ЗАО РСЦ «Юнисстрой» своих обязательств по представлению квартир он уплачивает заказчику неустойку в размере 0,1% от суммы инвестиционного взноса за каждый день просрочки, но не более 10% от суммы инвестирования.

ФСДН России, как генеральный заказчик инвестирования средств в строительство квартир, не предъявил в 1997 году ЗАО РСЦ «Юнисстрой» претензию по уплате неустойки в сумме 252,1 тыс. рублей в связи с неисполнением им договорных обязательств.

Необходимо также отметить, что внебюджетные средства использовались ФСДН России в качестве кредитных ресурсов при выдаче ссуд юридическим лицам.

Так, руководители ФСДН России и Федерального долгового центра, создаваемого при Правительстве Российской Федерации, обратились в августе 1998 года с письмом к заместителю Председателя Правительства Российской Федерации В. Б. Христенко с просьбой разрешить ФСДН России выдать на становление Федерального долгового центра за счет внебюджетных средств беспроцентную возвратную ссуду в сумме 5,0 млн. рублей сроком на 6 месяцев. На письме имеется резолюция «согласиться», подпись и дата 8 августа 1998 года.

По состоянию на 1 ноября 1998 года ФСДН России оплатило 7 счетов Федерального долгового центра на сумму 59,0 тыс. рублей.

4. Соответствие штатного расписания и условий оплаты труда действующим законодательным и нормативным актам, определяющим прохождение федеральной государственной службы

В нарушение Положения о ФСДН России действующая структура центрального аппарата руководителем до настоящего времени не утверждена.

ФСДН России имеет в 85 субъектах Российской Федерации территориальные агентства (представительства), которые руководствуются Положением, утвержденным распоряжением Государственного комитета Российской Федерации по управлению государственным имуществом от 4 марта 1994 года № 460-р. Положения территориальных органов ФСДН России на день проверки не утверждены.

Структура и новые штатные расписания территориальных органов руководителем ФСДН России также не утверждены, а действующие штатные расписания не отвечают своему назначению, так как в связи с проведенной ранее индексацией заработной платы изменения в них не внесены, а установленные надбавки к должностному окладу и фонд оплаты труда в них не отражены, что не позволяет проверяющим определить его соответствие размеру, установленному Правительством Российской Федерации.

Постановлениями Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 года № 848 и 9 июля 1997 года № 857 установлена предельная численность центрального аппарата ФСДН России - соответственно 150 и 135 единиц - и его территориальных органов и представительств - 890 единиц (без персонала по охране и обслуживанию зданий).

ФСДН России разрешено иметь 6 заместителей руководителя, в том числе двух первых, и коллегию в количестве 15 человек.

Действующая структура центрального аппарата ФСДН России состоит из руководства, 7 управлений и 4 самостоятельных отделов.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 ноября 1995 года № 1094 "О структуре центрального аппарата федеральных органов исполнительной власти" установлено, что штатная численность управлений не может быть менее 20 человек, самостоятельных отделов - 10 человек, отделов в составе управлений - менее трех, а их численность - менее 5 человек.

По действующему штатному расписанию (утверждено приказом руководителя ФСДН России от 1 апреля 1998 года № 60-к) численность управлений составляет от 9 до 15 человек, 4 управления имеют в своем составе менее 3 отделов. Численность самостоятельных отделов составляет от 4 до 7 человек, а в ряде управлений - менее 5 человек.

Федеральным законом "Об основах государственной службы Российской Федерации" от 31 июля 1995 года (п.п.3 п.1 ст.1) и Указом Президента Российской Федерации от 9 апреля 1997 года № 310 предусмотрено, что для технического обеспечения государственных органов в их штатное расписание могут включаться должности, не относящиеся к государственным должностям. Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 июля 1997 года № 912 определены должности этой категории работников, установлены размеры должностных окладов и система оплаты труда.

При наличии в ФСДН России этой категории работников в утвержденном штатном расписании такие должности не предусмотрены, и в то же время для выполнения работы по техническому обеспечению деятельности центрального аппарата периодически привлекаются работники территориальных органов. Так, во время проведения настоящей проверки установлено, что для выполнения работы в центральном аппарате ФСДН России привлечено 9 работников Московского территориального агентства.

Вышеуказанным законом "Об основах государственной службы Российской Федерации" (ст. 6 п. 4) установлено, что гражданам, претендующим на государственную должность государственной службы, необходимо иметь для ведущих и старших государственных должностей - высшее профессиональное образование, а для младших государственных должностей - среднее профессиональное образование.

Следует отметить, что после принятия Федерального закона "Об основах государственной службы Российской Федерации» на государственную службу в ФСДН России принимались граждане, не имеющие соответствующего профессионального образования.

Так, в 1997 году на старшие государственные должности приняты 6 человек, имеющих среднее и среднее специальное образование.

Кроме того, необходимо отметить, что статья 25 названного закона предусматривает предельный

возраст для нахождения на государственной должности государственной службы - 60 лет с ежегодным продлением его для государственных служащих, занимающих высшие, главные и ведущие государственные должности, но не более чем до 65 лет.

По состоянию на 1 октября 1998 года в центральном аппарате ФСДН России числится на должности главного специалиста В. П. Захаров, возраст которого превышает возраст, дающий право занимать государственную должность государственной службы.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 9 июля 1997 года № 857 ФСДН России утвержден фонд оплаты труда в расчете на квартал в сумме 984,1 тыс. рублей с предельной численностью центрального аппарата в количестве 135 единиц. При этом средний должностной оклад штатных должностей ФСДН России с учетом порядка формирования фонда оплаты труда федеральных органов исполнительной власти, установленного Указом Президента Российской Федерации от 9 апреля 1997 года № 310, должен был составить 1,1 тыс. рублей. (984,1:135: 26,5х 4).

Фактически средний должностной оклад работников центрального аппарата ФСДН России по штатному расписанию, введенному с августа 1997 года, составил 1,28 тыс. рублей, по штатному расписанию, введенному с января 1998 года, – 1,28 тыс. рублей, а с апреля 1998 года – 1,29 тыс. рублей.

Превышение среднего должностного оклада по перечисленным штатным расписаниям над должностным окладом, исчисленного исходя из фонда оплаты труда работников центрального аппарата ФСДН России, установленного Правительством Российской Федерации, связано с непринятием мер по приведению структуры центрального аппарата ФСДН России в соответствие с требованиями постановления Правительства Российской Федерации от 5 ноября 1994 года № 1094 «О структуре центрального аппарата федеральных органов исполнительной власти».

В нарушение Указа Президента Российской Федерации от 9 апреля 1997 года № 310 работникам, уволенным из ФУДН(б) и вновь принятым на работу в августе-сентябре месяце 1997 года в ФСДН России, была сохранена надбавка к должностному окладу за сложность, напряженность и специальный режим работы в размере до 50%, которую они получали по предыдущему месту работы.

Кроме того, приказом от 2 декабря 1997 года № 183-к всем работникам ФСДН России за октябрь-декабрь 1997 года произведена доплата указанной надбавки до 50%.

За период работы с 1 сентября 1997 года по 30 сентября 1998 года, с учетом произведенной в декабре 1997 года доплаты, работникам ФСДН России необоснованно выплачена надбавка за сложность, напряженность и специальный режим работы в 1997 году в сумме 216,0 тыс. рублей и в 1998 году – 312,0 тыс. рублей.

Также необоснованно была сохранена и выплачена в 1997 году надбавка за секретность руководителю ФСДН России Г. К. Талю, советнику М. П. Волковой и начальнику управления кадров и подготовки специалистов С. Н. Меркушеву в общей сумме 2,2 тыс. рублей. В 1998 году указанная надбавка выплачена (Г. К.Талю и С. Н. Меркушеву) в сумме 1,9 тыс. рублей.

Положение о премировании, материальной помощи и другим выплатам государственным служащим ФСДН России утверждено приказом руководителя ФСДН России только 17 сентября 1998 года № 213.

Следует отметить, что в 1997 году на премирование работников ФСДН России, кроме средств федерального бюджета, использовались внебюджетные средства, предназначенные для осуществления антикризисных мероприятий.

В 1997 году на премирование работников центрального аппарата израсходованы бюджетные средства в сумме 280,1 тыс. рублей и внебюджетные средства в сумме 86,7 тыс. рублей, территориальных органов - соответственно 981,0 тыс. рублей и 471,0 тыс. рублей.

5. Законность и эффективность расходования денежных средств на содержание и наем служебного транспорта ФСДН России

Размер бюджетного финансирования в 1997 году центрального аппарата ФСДН России на оплату транспортных услуг доведены Минфином России в сумме 300,9 тыс. рублей и территориальных органов - в сумме 955,1 тыс.рублей (секвестированный вариант соответственно - 135,4 и 429,8 тыс. рублей).

Фактически Минфин России профинансировал в 1997 году расходы на оплату транспортных услуг по статье 110500 бюджетной классификации для центрального аппарата в сумме 75,1 тыс. рублей и территориальных органов - 151,3 тыс.рублей.

Доведенный Минфином России на 1998 год объем финансирования транспортных услуг для центрального аппарата составил 202,0 тыс. рублей и для территориальных органов – 110,0 тыс. рублей.

Фактически за 9 месяцев 1998 года для финансирования расходов ФСДН России по статье 110500 бюджетной классификации «Оплата транспортных услуг» для центрального аппарата из федерального бюджета поступило 42,0 тыс. рублей, а для территориальных органов средства вообще не выделялись.

Кроме средств федерального бюджета, в качестве источника финансирования затрат на оплату транспортных услуг ФСДН России использовались внебюджетные средства от продажи предприятий-должников.

В 1997 году на содержание и наем служебного автотранспорта центральным аппаратом за счет средств федерального бюджета израсходовано 78,1 тыс. рублей и согласно платежным документам за счет внебюджетных средств – 1207,0 млн. рублей, в том числе за счет статьи бюджетной классификации 110700 «Оплата коммунальных услуг» – 34,6 тыс. рублей, что в 4 раза больше, чем предусмотрено за счет средств федерального бюджета.

Только на транспортное обслуживание руководителя ФСДН России П. П. Мостового автомобилем марки “AUDI-A8” в 1997 году израсходовано 429,9 тыс. рублей, что на 129,0 тыс. рублей больше годо-

вых бюджетных назначений, в том числе за счет средств федерального бюджета – 75,0 тыс. рублей и за счет внебюджетных средств – 354,9 тыс. рублей. Кроме этого, в 1998 году произведена доплата за 1997 год за счет внебюджетных средств в сумме 11,1 тыс. рублей.

За 9 месяцев 1998 года на содержание и наем служебного автотранспорта для центрального аппарата ФСДН России израсходовано бюджетных средств 41,9 тыс. рублей и внебюджетных средств – 665,8 тыс. рублей, что в 3,3 раза больше объема бюджетного финансирования, доведенного Минфином России по этой статье на 1998 год.

Согласно сводному отчету территориальных органов об исполнении сметы расходов, за счет средств федерального бюджета за 1997 год (форма № 2) расходы по оплате транспортных услуг составили 139,0 тыс. рублей и за счет внебюджетных средств (форма № 4) – 725,0 тыс. рублей.

Следует отметить, что бюджетные средства в сумме 12,3 тыс. рублей были израсходованы не по целевому назначению. Из полученного финансирования транспортных услуг в сумме 151,3 тыс. рублей кассовые расходы составили 139,0 тыс. рублей. Фактические расходы по предъявленным счетам - 179,0 тыс. рублей.

За 9 месяцев 1998 года территориальными органами ФСДН России оплачены транспортные услуги в сумме 552,0 тыс. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета в сумме 13,0 тыс. рублей и за счет внебюджетных средств – 539,0 тыс. рублей, что в 5 раз больше объема финансирования, предусмотренного на 1998 год за счет средств федерального бюджета.

Транспортное обслуживание должностных лиц ФСДН России в 1997 году осуществлялось на основании контрактов и договоров на эксплуатацию и аренду автомобилей, заключенных с 5-ю сторонними коммерческими организациями, в том числе отечественными автомобилями ГАЗ-31029 «Волга» и импортным автомобилем AUDI- A8.

Кроме того, по 8 контрактам, заключенным с СП «Мосрентсервис» в отдельные периоды 1997 года для обслуживания заместителей руководителя ФСДН России, дополнительно использовались автомобили марки «Хонда-Аккорд» и для транспортного обслуживания структурных подразделений ФСДН России использовались 2 автомобиля марки ВАЗ-21093, которые числятся на балансе ФСДН России.

Общая сумма средств, израсходованных в 1997 году на оплату транспорта по контрактам, составила 266,0 тыс. рублей и в 1998 году – 58,7 тыс. рублей. При этом следует отметить их неэффективное расходование, так как стоимость 1 часа работы арендованных автомобилей по контрактам составила 60-70 тыс .рублей, что на 40% больше стоимости одного часа работы отечественного автомобиля.

Распоряжением Президента Российской Федерации от 31 марта 1997 года № 89-рп установлено, что с 1 апреля 1997 года прекращается аренда автомобилей иностранного производства для обеспечения автотранспортом федеральных органов власти.

Всего в 1997 году для обслуживания руководящих работников ФСДН России использовалось от 4 легковых автомобилей в январе-августе и до 7 автомобилей в октябре-ноябре 1997 года.

В 1998 году транспортное обслуживание руководящих работников ФСДН России осуществлялось легковыми автомобилями по договорам, заключенным с четырьмя сторонними коммерческими организациями, пятью автомобилями ГАЗ-31029 «Волга» и арендованным у ЗАО «Федеральный промышленный банк» автомобилем марки САЛБ-9000.

Следует отметить, что при нахождении ответственных пользователей автотранспорта в очередном отпуске, отсутствии на работе по болезни и другим причинам, фактически производилась оплата закрепленного за ними автотранспорта. В 1997 году по этой причине неэффективно израсходованы государственные средства в сумме 20,3 тыс. рублей и за 9 месяцев 1998 года – 9,3 тыс. рублей.

Приказом по ФСДН России от 10 ноября 1997 года № 11 с 17 ноября этого года введен лимит времени использования служебного транспорта для первого заместителя руководителя – 16 часов в день и заместителя руководителя – 12 часов в день и поручено главному бухгалтеру удерживать сумму расходов сверх установленных лимитов с пользователей автотранспортных средств.

Как показала выборочная проверка, этот приказ в ФСДН России не исполняется. Так, несмотря на указание руководителя ФСДН России, с заместителей руководителя ФСДН России Е. Л. Ефремова не взысканы расходы за 25 часов превышения установленного лимита использования автотранспорта, произведенные в декабре 1997 года, в сумме 2,3 тыс. рублей, и А. Э. Бикова за 35,5 часа – 4,5 тыс. рублей.

С разрешения руководителя ФСДН России в период с 3 июня по 28 августа 1998 года на транспортное обслуживание С. Я. Петровой, как исполняющей обязанности заместителя руководителя ФСДН России, израсходовано 37,3 тыс. рублей, при отсутствии решения Правительства Российской Федерации о назначении ее на эту должность. При этом в период с 3 июня по 27 июля 1998 года С. Я. Петрова в штате ФСДН России не значилась.

6. Расходование рублевых и валютных средств на служебные командировки

В проверяемом периоде ФСДН России не планировало получение от Минфина России средств в иностранной валюте для осуществления расходов по неторговым валютным операциям.

Несмотря на отсутствие централизованных валютных средств, командирование работников центрального аппарата и территориальных органов ФСДН России за рубеж производилось за счет внебюджетных средств, получаемых от продажи предприятий - должников.

Направление работников в загранкомандировки производилось на основании приказов по ФСДН России в связи с поручениями Правительства Российской Федерации, распоряжениями Госкомимущества Российской Федерации, Минэкономики Рос-

сийской Федерации и приглашениями международных организаций.

«Положением о порядке покупки и выдачи иностранной валюты для оплаты командировочных расходов» от 25 июня 1997 года № 62 Центрального банка Российской Федерации запрещена покупка наличной иностранной валюты для оплаты командировочных расходов.

Однако на основании приказов по ФСДН России работникам, командируемым за границу, выдавалась в подотчет сумма в рублях, эквивалентная сумме валютных средств, необходимых по установленным нормам на загранкомандирование, которая использовалась ими на приобретение иностранной валюты.

Авансовые отчеты о расходовании средств в иностранной валюте за рубежом составлялись подотчетными лицами также в рублях путем перевода израсходованных средств иностранной валюты в рубли по курсу, установленному на ММВБ на день их получения.

Учет израсходованных валютных средств ФСДН России не ведется, а израсходованные внебюджетные средства на загранкомандирование работников отражаются в отчете об исполнении сметы расходов по внебюджетным средствам (форма № 4).

В 1997 году ФСДН России расходы валютных средств за рубежом в рублевом эквиваленте составили 68,0 тыс. рублей, за 9 месяцев 1998 года - 55,4 тыс. рублей.

Расходы на командирование и служебные разъезды работников ФСДН России в 1997 году по территории Российской Федерации при отсутствии бюджетных средств производились за счет внебюджетных источников.

В 1997 году центральным аппаратом ФСДН России израсходовано на эти цели 473,0 тыс. рублей внебюджетных средств и за 9 месяцев 1998 года - 162,0 тыс. рублей. Кроме того, в расходы центрального аппарата необоснованно включены расходы на командирование работников территориальных органов соответственно в сумме 277,2 и 357,8 тыс. рублей, которые отражены в учете по статье 111000 «Оплата прочих расходов».

Кроме того, территориальными органами ФСДН России израсходовано за счет внебюджетных средств на командировки и служебные разъезды в 1997 году 366,0 тыс. рублей и за 9 месяцев 1998 года – 234,0 тыс. рублей.

При выборочной проверке порядка оформления и правильности определения расходов по авансовым отчетам установлено, что не ко всем авансовым отчетам при загранкомандировании прикладываются копии загранпаспортов с отметкой даты пересечения границы. Имели место случаи оплаты бухгалтерией расходов за пользование в аэропорту залом «VIP» начальникам управлений и отделов.

7. Использование федеральной собственности (служебной площади), выделенной ФСДН России для размещения центрального аппарата

В соответствии с постановлением Совета Министров-Правительства Российской Федерации от 17 ноября 1993 года № 1169 Госкомимущество России распоряжениями от 1 апреля 1994 года № 685-р и от 28 июня 1994 года № 1720-р приняло решение разместить центральный аппарат ФУДН(б) по адресам: г. Москва, ул. Щепкина, д. 42, в здании, занимаемом Российским космическим агентством, на площади 1971 кв. метр, и по ул. Гиляровского, дом 31, на площади 500 кв. метров. При этом было предусмотрено оформление договора аренды с ФУДН(б).

До настоящего времени отношения по вопросу аренды и порядка использования служебных помещений, занимаемых ФСДН России в здании по ул. Щепкина, дом 42, с Мингосимуществом России не оформлены.

По договору с Российским космическим агентством от 5 января 1998 года № 62/98 (с учетом ранее оформленных договоров по освобождению площади по ул. Гиляровского, дом 31, и соглашений на увеличение площади по ул. Щепкина, дом 42) общая площадь, занимаемая центральным аппаратом ФСДН России в здании по ул. Щепкина, дом 42, составляла 6564,0 кв. метра, полезная – 1674,4 кв. метра, или на одну штатную единицу приходилось 48,6 кв. метра общей площади и 12,4 кв. метра полезной (кабинетной) площади.

При этом следует отметить, что размер площади, занимаемой одним работником центрального аппарата ФСДН России, в 5,4 раза превышает норму в 9 кв. метров, установленную постановлением Правительства Российской Федерации от 5 января 1998 года № 3 «О порядке закрепления и использования в федеральной собственности административных зданий, строений и нежилых помещений».

Без права распоряжаться федеральной собственностью и без уведомления Мингосимущества России и Российского космического агентства ФСДН России в августе – сентябре 1998 года предоставило 512,3 кв. метра общей площади (6 кабинетов – 130,7 кв. метров) для размещения образованного постановлением Правительства Российской Федерации от 6 января 1998 года № 6 Федерального долгового центра.

За 9 месяцев 1998 года фактические расходы ФСДН России за площадь, превышающую норму, установленную постановлением Правительства Российской Федерации от 5 января 1998 года № 3, составили 2284,7 тыс .рублей и 39,5 тыс.рублей за площадь, предоставленную в августе-сентябре Федеральному долговому центру при Правительстве Российской Федерации.

Выводы

1. ФСДН России образована на базе Федерального управления по делам о несостоятельности (банкротстве) при Государственном комитете Российской Федерации по управлению государственным имуществом на основании Указа Президента Российской Федерации от 17 марта 1997 года № 249.

Правительство Российской Федерации постановлением от 8 июля 1997 года № 848 установило, что ФСДН России является правопреемником Федерального управления по делам о несостоятельности (банкротстве) в отношении имущественных, обяза-

тельственных прав и обязанностей этого Управления, федеральным органом исполнительной власти и финансирование расходов на ее содержание осуществляется за счет средств федерального бюджета, а также иных источников, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

2. При исполнении сметы расходов за 1997 год территориальными органами допущено нецелевое использование бюджетных средств в сумме 183,1 тыс. рублей и за 9 месяцев 1998 года - 78,5 тыс. рублей.

Кроме средств федерального бюджета, в 1997 году ФСДН России на содержание аппарата использовала внебюджетные средства, полученные от продажи предприятий-должников, которые законодательно не были предусмотрены в качестве источника финансирования расходов на содержание центрального аппарата и территориальных органов.

Так, в 1997 году на содержание территориальных органов израсходовано внебюджетных средств на сумму 8,3 млн. рублей и центрального аппарата – 8,1 млн. рублей, что более чем в 2 раза превышает сумму фактического финансирования за счет средств федерального бюджета.

Таким образом, в 1997 году на содержание ФСДН России израсходовано за счет бюджетных и внебюджетных средств – 32,0 млн. рублей, что в 1,7 раза больше, чем установлено Федеральным законом «О федеральном бюджете на 1997 год», а с учетом увеличения Минфином России фонда оплаты труда - в 1,5 раза.

Причем, на содержание центрального аппарата ФСДН России израсходовано 12,2 млн. рублей, территориальных органов – 19,9 млн. рублей, что превышает сумму, установленную федеральным бюджетом, соответственно в 1,8 и в 1,3 раза.

За 9 месяцев 1998 года на содержание центрального аппарата ФСДН России израсходованы внебюджетные средства в сумме 6,8 млн. рублей и территориальных органов – 5,2 млн. рублей.

Общая сумма расходов на содержание ФСДН России за 9 месяцев 1998 года за счет бюджетных и внебюджетных средств составила 23,9 тыс. рублей, что больше доведенного Минфином России бюджетного финансирования на 8,9 тыс. рублей, или в 1,6 раза.

3. Кроме использования внебюджетных средств, полученных ФСДН России от продажи предприятий-должников, на содержание центрального аппарата и территориальных органов, значительные суммы внебюджетных средств, вместо использования их на осуществление антикризисных мероприятий, направлялись на другие цели, которые также не были предусмотрены законодательством Российской Федерации.

В 1997 году ФСДН России оплачены работы по 36 трудовым соглашениям на сумму 146,8 тыс. рублей, в том числе по работам, входящим в круг обязанностей работников аппарата, – 25,1 тыс. рублей, за 9 месяцев 1998 года по 39 трудовым соглашениям - соответственно на сумму 144,9 тыс. рублей и 39,7 тыс. рублей.

Вместо использования внебюджетных средств по прямому назначению (финансовое оздоровление предприятий), ФСДН России размещало внебюджетные средства на депозитных счетах коммерческих банков и за проверяемый период получило в виде процентов доход в сумме 8,2 млн. рублей. Причем, только с дохода, полученного ФСДН России в марте и июне 1997 года в сумме 1,58 млн. рублей, был уплачен налог на прибыль в сумме 0,55 млн. рублей.

С полученного дохода в сумме 6,6 млн. рублей налог на прибыль ФСДН России не платила по причине исключения из суммы дохода произведенных за счет внебюджетных средств коммунальных и эксплуатационных расходов. По вопросу правомерности этой операции 30 октября 1998 года направлен запрос в Государственную налоговую службу Российской Федерации, которая письмом от 17 ноября 1998 года № 02-3-08 подтвердила ее неправомерность.

На основании приказа от 28 февраля 1996 года № 18 за подписью генерального директора ФУДН(б) П. П. Мостового 19 работникам центрального аппарата и по согласованию с руководством ФУДН(б) - одному работнику территориального агентства Иркутской области за счет внебюджетных средств на договорных условиях были выданы беспроцентные ссуды на приобретение в собственность квартир на общую сумму 4,67 млн. рублей, и 18 работникам территориальных органов по их заявлениям на оказание материальной помощи в 1997 году выданы на договорных условиях возвратные беспроцентные ссуды на сумму 0,17 млн. рублей.

Причем, с работников, получивших квартиры и не выполнивших условия договора, выданная им ссуда не взыскана, а числится в дебиторской задолженности на общую сумму 0,71 млн. рублей, а с работников, не получивших квартиры и уволившихся по собственному желанию, договор переуступки ФСДН России не заключала.

Кроме того, ФСДН России, как генеральный заказчик инвестирования средств в строительство квартир, не предъявил в 1997 году исполнителю (ЗАО РСЦ «Юнисстрой») претензию по уплате неустойки в сумме 252,1 тыс. рублей в связи с неисполнением им договорных обязательств.

4. Действующая структура центрального аппарата ФСДН России состоит из руководства, 7 управлений и 4 самостоятельных отделов и до настоящего времени в нарушение Положения руководителем не утверждена.

ФСДН России имеет в 85 субъектах Российской Федерации территориальные агентства (представительства). Структура, действующие штатные расписания и новые положения территориальных органов ФСДН России утверждены руководителем во время проведения проверки.

В нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 5 ноября 1995 года № 1094 по действующему штатному расписанию центрального аппарата ФСДН России численность управлений составляет от 9 до 15 человек, 4 управления имеют в своем составе менее 3 отделов, численность самостоятельных отделов составляет от 4 до

7 человек, а в ряде отделов в составе управлений менее 5 человек.

При потребности в технических работниках в штатном расписании центрального аппарата ФСДН России такие должности не предусмотрены. В то же время для выполнения работы по техническому обеспечению деятельности центрального аппарата ФСДН России периодически привлекаются работники территориальных органов. Так, во время проведения проверки установлено, что для выполнения работы в центральном аппарате ФСДН России привлечено 9 работников Московского территориального агентства.

В нарушение Федерального закона Российской Федерации от 31 июля 1995 года № 119-ФЗ (ст.6 п. 4 и ст.25) на старшие государственные должности в центральный аппарат ФСДН России приняты 6 человек, не имеющих высшего профессионального образования. По состоянию на 1 октября 1998 года в центральном аппарате ФСДН России числится на должности главного специалиста В. П. Захаров, возраст которого превышает возраст, дающий право занимать государственную должность государственной службы.

Средний должностной оклад работников центрального аппарата ФСДН России по штатному расписанию превышает средний должностной оклад, исчисленный исходя из фонда оплаты труда работников центрального аппарата ФСДН России, установленного постановлением Правительства Российской Федерации от 9 июля 1997 года № 857, что связано с непринятием мер по приведению структуры центрального аппарата ФСДН России в соответствие с требованиями постановления Правительства Российской Федерации от 5 ноября 1995 года № 1094.

В нарушение Указа Президента Российской Федерации от 9 апреля 1997 года № 310 работникам, уволенным из ФУДН(б) и вновь принятым на работу в августе-сентябре месяце 1997 года в ФСДН России, была сохранена и выплачена надбавка к должностному окладу за сложность, напряженность и специальный режим работы в размере до 50% и надбавка за секретность, которую они получали по предыдущему месту работы.

В 1997 году работникам ФСДН России необоснованно выплачены указанные надбавки соответственно в сумме 216,0 тыс. рублей и 2,2 тыс. рублей и в 1998 году – 312,0 тыс. рублей и 1,9 тыс. рублей.

5. В 1997 году центральным аппаратом ФСДН России допущено неэффективное расходование государственных средств, использованных на оплату транспортных услуг в сумме 286,3 тыс. рублей и за 9 месяцев 1998 года – 68,0 тыс. рублей.

6. Для осуществления расходов по неторговым валютным операциям ФСДН России не планировало получение от Минфина России средств в иностранной валюте, а осуществляло командирование работников за рубеж за счет внебюджетных средств. Командируемым за рубеж выдавалась в подотчет сумма в рублях, эквивалентная сумме валютных средств, необходимых по установленным нормам на загранкомандирование, которая использовались ими на приобретение иностранной валюты.

Следует заметить, что «Положением о порядке покупки и выдачи иностранной валюты для оплаты командировочных расходов» от 25 июня 1997 года № 62 Центральным банком Российской Федерации запрещена покупка наличной иностранной валюты для оплаты командировочных расходов.

7. Размер площади, занимаемой одним работником центрального аппарата ФСДН России, в 5,4 раза превышает норму в 9 кв. метров, установленную постановлением Правительства Российской Федерации от 5 января 1998 года № 3 «О порядке закрепления и использования в федеральной собственности административных зданий, строений и нежилых помещений».

Без права распоряжаться федеральной собственностью и без уведомления Мингосимущества России и Российского космического агентства ФСДН России в августе – сентябре 1998 года предоставило 512,3 кв. метра общей площади (6 кабинетов – 130,7 кв. метров) для размещения Федерального долгового центра, образованного постановлением Правительства Российской Федерации от 6 января 1998 года № 6.

За 9 месяцев 1998 года фактические расходы ФСДН России за площадь сверх установленной нормы составили 2,8 млн. рублей и за площадь, предоставленную Федеральному долговому центру, - 39,5 тыс. рублей, что является неэффективным расходованием государственных средств.

Таким образом, ФСДН России в 1997 году использовала не по целевому назначению 183,1 тыс. рублей бюджетных средств и за 9 месяцев 1998 года – 78,5 тыс. рублей. Использованные на содержание центрального аппарата и территориальных органов внебюджетные средства в 1997 году в сумме 16,5 млн. рублей и в 1998 году - 12,0 млн.рублей также квалифицируются как нецелевое использование средств. Неэффективное использование государственных средств ФСДН России составило 3,1 млн. рублей.

Предложения

В соответствии со ст.23 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» и на основании изложенного для устранения отмеченных актом проверки нарушений и недостатков в расходовании средств федерального бюджета и внебюджетных средств направить представления Счетной палаты Российской Федерации: Первому заместителю Председателя Правительства Российской Федерации Ю. Д. Маслюкову, руководителю Федеральной службы России по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению Г. К Талю, Министру финансов Российской Федерации М. М. Задорнову, руководителю Государственной налоговой службы Российской Федерации Г. В. Боосу, в которых предложить:

- приостановить расходование внебюджетных средств, кроме платежей в бюджет, получаемых от продажи предприятий-должников, и дохода от их размещения на депозитных счетах в коммерческих банках, на содержание центрального аппарата и территориальных органов. Дальнейшее их расходо-

вание на указанные цели производить в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 ноября 1998 года № 1669-р по согласованию с Минфином России;

- доначислить платежи в местный и республиканский бюджеты от прибыли, полученной в виде дохода от размещения внебюджетных средств на депозитных счетах в коммерческих банках за 1997 год и за 9 месяцев 1998 года в общей сумме 2,31 млн. рублей;

- восстановить в установленном порядке государственные средства в сумме 2,5 млн. рублей, выданные в форме ссуды на приобретение квартир сотрудникам, не получившим их от ЗАО РСЦ «Юнистрой», в том числе и с уволившихся по собственному желанию, а также с работников, купивших квартиры и не выполнивших условия договора – 0,71 млн. рублей.

- государственным служащим, принятым на работу после 1 апреля 1997 года, установить надбавку за особые условия труда в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 апреля 1997 года № 310.

- для осуществления расходов по неторговым валютным операциям производить планирование и централизованное получение от Минфина России средств в иностранной валюте. Получение иностранной валюты на загранкомандирование в банке осуществлять в соответствии с положением «О порядке покупки и выдачи иностранной валюты для оплаты командировочных расходов» от 25 июня 1997 г. № 62 Банка России;

- средства федерального бюджета, использованные ФСДН России в 1997 году и за 9 месяцев 1998 года не по целевому назначению, в сумме 261,6 тыс. рублей и внебюджетные средства, использованные на оплату труда в форме выплаты премий, оказание материальной помощи, дотации на питание и проезд, оплату труда внештатных сотрудников и начисления на заработную плату работников центрального аппарата, территориальных органов и внештатных сотрудников в сумме 5,2 млн. рублей, взыскать в доход федерального бюджета.

Материалы контрольного мероприятия направить в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации **А. Л. КУШНАРЬ**

*Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 29 декабря 1998 года №38(151) «**О справке по материалам проверок Счетной палаты российской Федерации «Основные проблемы эффективного использования средств займов Международного банка реконструкции и развития»**:*

Одобрить справку по материалам проверок Счетной палаты Российской Федерации «Основные проблемы эффективного использования средств займов Международного банка реконструкции и развития».

Аудитору Счетной палаты Э. В. Митрофановой с учетом предложений, высказанных в ходе обсуждения, оформить к справке по указанному вопросу табличные приложения.

Направить справку Председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Г. Н. Селезневу, Первому заместителю Председателя Правительства Российской Федерации - Управляющему от Российской Федерации в Международном банке реконструкции и развития и Многостороннем агентстве по гарантиям инвестиций Ю. Д. Маслюкову, заместителю Председателя Правительства Российской Федерации Г. В. Кулику и в Совет Безопасности.

Основные проблемы эффективного использования средств займов Международного банка реконструкции и развития

(Аналитическая записка по материалам проверок Счетной палаты Российской Федерации)

В настоящее время самыми крупными кредиторами России являются международные финансовые организации так называемой Бреттон-Вудской группы. К ним относятся специализированные учреждения ООН – Международный валютный фонд (МВФ) и Всемирный банк. Эти организации были созданы в 1944 году. Россия вступила в МВФ и Всемирный банк в 1992 г.

С 1992 г. по 1 октября 1998 г. было использовано кредитов от организаций Бреттон-Вудской группы по линии Минфина России (без ЦБ) на сумму 24,2 млрд. долл. США, в том числе в 1998 г. – 3,05 млрд. долл. США.

По этим кредитам с 1992 г. было выплачено 2,75 млрд. долл. США процентов и комиссий, в том числе 0,7 млрд. долл. США - в 1998 г.

Принимая во внимание тот факт, что крупнейшим зарубежным источником долгосрочного финансирования государственного сектора России является Международный банк реконструкции и развития (МБРР), в работе Счетной палаты РФ особое место занимает контроль за эффективным, рациональным и целевым использованием средств займов, предоставляемых этой международной организацией.

Общие условия займов МБРР следующие: возврат основного долга в течение 17 лет, начало его возвращения (льготный период) - через 5 лет, равными платежами каждые полгода. Займ I реабилитационный (1993 г.) и 3-й займ на структурную перестройку экономики (1998г.) предполагают возврат заемных средств через 15 и 7 лет соответственно.

Займы МБРР являются моновалютными или мультивалютными. По моновалютным займам в качестве базы для определения процентной ставки используется долларовый LIBOR, к которому добавляется маржа МБРР. Ставки меняются раз в месяц, в последнее время ставка составляет 6,0% - 6,1%.

Проценты по мультивалютным займам определяются на основе «стоимости квалифицированного заимствования». Они изменяются раз в полгода. В настоящее время ставка составляет 6,9%.

По своему характеру займы МБРР могут быть разделены на две категории, а именно:

- бюджетозамещающие (финансовые) для поддержки платежного баланса. Средства этих займов предоставляются конечным пользователям на безвозвратной основе;
- инвестиционные, включая оказание техпомощи, для финансирования конкретных проектов, направленных на решение социально-экономических задач страны-заемщика. Часть средств этих займов предоставляется на возвратной и платной основе, часть – на безвозвратной.

Особенностью займов МБРР, особенно инвестиционных, является то, что основные закупки проводятся на конкурсной основе и конкретные товары, работы и услуги определяются по итогам международных тендеров, при этом никакие ограничения по участию поставщиков (по страновой принадлежности) не допускаются.

Все займы предоставляются МБРР для Российской Федерации только под гарантии Правительства Российской Федерации.

С момента вступления Российской Федерации в члены МБРР по состоянию на 1 декабря 1998 года портфель действующих и завершенных проектов, финансируемых за счет средств займов МБРР, составил 39 проектов на сумму 10,9 млрд. долл. США. Из них 5 проектов завершены: 1-й и 2-й реабилитационные, проекты структурной перестройки экономики 1 и 2 (SAL I, SAL II), Проект структурной перестройки угольного сектора (COAL SECAL I) на общую сумму 3,1 млрд. долл. США. Действующих займов – 34 на об-

щую сумму 7,8 млрд. долл. США. Кроме этого, один проект – Содействие реструктуризации предприятий (85 млн. долл. США) – был аннулирован в августе 1998 года.

Общее расходование средств составило 6,43 млрд. долл. США (2,08 млрд. долл. США приходится на инвестиционные займы, в т.ч. займы на техническую помощь, 4,35 млрд. долл. США – на бюджетозамещающие займы) - **приложение 1**.

Оценка динамики общей структуры заимствования у МБРР показывает, что в 1997-1998 гг. резко возросла доля быстро расходуемых бюджетозамещающих займов (в 3,9 раза на декабрь 1997 г. по отношению к декабрю 1996 г.). В период с 1993-1998 гг. Российской Федерации было выделено 8 бюджетозамещающих (финансовых) займов на сумму в 6,2 млрд. долл. США (57% от общей суммы портфеля), в том числе первый и второй реабилитационные займы – 1,2 млрд. долл. США (1993 и 1995 гг.) Остальные бюджетозамещающие займы были предоставлены для целевых расходов, в том числе: для финансирования угольной отрасли 500,0 млн. долл. США в 1996 г. и 800,0 млн. долл. США в 1998 г., на структурную перестройку экономики – 600,0 млн. долл. США в 1997 г., 800,0 млн. долл. США и 1 500 млн. долл. США в 1998 году, на финансирование структурной перестройки системы социальной защиты – 800,0 млн. долл. США в 1998 г.

В структуре портфеля займов МБРР инвестиционные займы составляют 41%. Среди этих займов наибольший объем средств направлялся на сектор инфраструктуры и окружающей среды – 39% (1,82 млрд. долл.), далее следуют: энергетический сектор-25% (1,16 млрд. долл.), социальный сектор - 16% (0,74 млрд. долл.), финансовый сектор и реформа предприятий - 14% (0,16 млрд. долл.). На секторы сельского хозяйства и институционального развития приходится 5% (0,4 млрд. долл.)

Направлениями по контролю за государственным долгом и банковской системой и по контролю за внешнеэкономической и международной деятельностью Счетной палаты Российской Федерации (в дальнейшем - Счетная палата) проведен ряд тематических проверок за эффективным, рациональным и целевым использованием средств займов МБРР, в том числе инвестиционные займы, включая:

- развитие служб занятости и социальной защиты;
- поддержка осуществления приватизации;
- Первый и Второй нефтяные займы;
- управление окружающей средой;
- развитие портфеля проектов;
- жилищный проект;
- проект передачи ведомственного жилья;
- медицинское оборудование;
- подготовка управленческих и финансовых кадров.

Бюджетозамещающие займы, включая:

- проект структурной перестройки экономики;
- проект структурной перестройки системы социальной защиты населения.

Проверка двух бюджетозамещающих займов МБРР, привлеченных для финансирования Проекта структурной перестройки экономики (САЛ 1 и 2) в 1997 году – I полугодии 1998 года на сумму 1,4 млрд. долларов США показала, что их средства были использованы на финансирование текущих расходов федерального бюджета (874 млн. долларов США) и на погашение внешнего долга (526 млн. долларов США). Установлено, что ряд мероприятий, предусмотренных Проектом структурной перестройки экономики, не были выполнены. Не были достигнуты основные показатели экономического развития страны в части снижения бюджетного дефицита до 2 процентов ВВП и роста доходов федерального бюджета, которые обуславливались при получении этих займов. Средства займов практически расходовались безадресно. Контроль за целевым расходованием средств займов со стороны федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, а также со стороны МБРР фактически не осуществлялся.

В целом по всем займам на финансирование Проекта структурной перестройки экономики (САЛ 1,2 и 3), включая 1-й транш в сумме 300 млн. долларов США по займу САЛ-3, на покрытие дефицита федерального бюджета израсходовано 1,26 млрд. долларов США, или почти 73% от суммы привлеченных средств, и 26% на оплату внешнего долга.

Примером также может также служить проверка исполнения займа МБРР на структурную перестройку системы социальной защиты населения (СПАЛ) в размере 800,0 млн. долл. США.

Средства МБРР предназначались для переориентации социальной политики и адресной помощи семье, а также наименее защищенным слоям населения.

Первый транш этого займа в размере 300,0 млн. долл. США Минфин России использовал для осуществления платежей по погашению внешнего долга Российской Федерации. Средства второго транша займа в сумме 250,0 млн. долл. США Минфином России были конвертированы в рубли (1,49 млрд. руб.) и направлены в основном на текущие бюджетные расходы, связанные с осуществлением социальной политики.

Предоставление третьего транша из-за недофинансирования программ социальной помощи населению руководством МБРР было отсрочено с июня 1998 года на неопределенное время.

При проверках займов МБРР Счетной палатой установлено, что одним из основных недостатков является отсутствие серьезных технико-экономического обоснований для их привлечения и оценок экономической эффективности в результате реализации проектов, что наряду со значительными расходами по управлению проектами резко снижает общую эффективность таких заимствований.

Проверка двух займов – на финансирование Жилищного проекта и Проекта передачи ведомственного жилья общей суммой заемных средств в размере 700 млн. долл. США, в том числе 50 млн. долл. США - полностью возмещаемых федеральным бюджетом, показала следующее. Ожидаемый экономический и социальный эффект от реализации Проекта передачи ведомственного жилищного фонда и Жилищного проекта может быть неадекватным тем заемным средствам МБРР (с учетом процентов), которые необходимо будет возвращать российской стороне, так как он снижается в результате:

- увеличения стоимости строительства жилья более чем в два раза по сравнению с первоначально определенной стоимостью в Соглашении о займе по Жилищному проекту, что делает покупку жилья труднодоступной для широких слоев населения;

- завышения процентных ставок коммерческих банков в процессе перекредитования заемных средств МБРР, из-за чего для конечных пользователей средств эти ставки достигают 15% (ставка МБРР на момент проверки - 6%), что увеличивает стоимость жилья и снижает его ликвидность;

- необоснованного представления российским коммерческим банкам срока возврата заемных средств в 12 лет, между тем как для городов этот срок составляет 5 лет;

- применения недостаточно адаптированных для российских условий технических решений по экономии энергоресурсов при эксплуатации жилых домов, предлагаемых иностранными консультантами, из-за чего нерационально расходуются как средства займа, возмещаемые за счет федерального бюджета, так и средства займа МБРР, возмещаемые городами - участниками по Проекту передачи ведомственного жилищного фонда.

Проверками Счетной палаты установлено, что Минфин России, Минэкономики России, соответствующие федеральные органы исполнительной власти и Федеральный центр проектного финансирования слабо осуществляют экономическую оценку эффективности привлекаемых и кредитных ресурсов. Не проводится анализ действующих и подготавливаемых проектов МБРР с целью определения их приоритетности и улучшения структуры заимствований. Не ведется достаточная работа по отбору проектов с учетом перспективных задач реализации среднесрочной программы экономических реформ и развития российской экономики.

Следует также отметить, что существенно изменившаяся финансово-экономическая ситуация негативно влияет на ход реализации займов МБРР, а в ряде случаев цели проектов требуют корректировки с учетом особенностей нынешнего этапа экономического развития. При этом необходимо учесть, что в соответствии с Соглашениями о займах МБРР предусмотрена выплата со стороны заемщика (Российская Федерация) комиссионных в размере не менее 0,25% в год от суммы израсходованных средств. Таким образом, федеральный бюджет только в 1998 году заплатит МБРР не менее 11 млн. долларов США за неизрасходованную часть своих заимствований.

Следует также принять во внимание, что основные выплаты за счет средств федерального бюджета по займам МБРР должны начаться уже с 1999 года. Так, если в 1998 г. фактическое погашение составит 62 млн. долларов США, то в 1999 г. – 160 млн. долларов США, а в 2000 г. – 328 млн. долларов США. В дальнейшем суммы погашений за счет федерального бюджета возрастают до 700 – 750 млн. долларов США в год.

В этой связи требуют решения два вопроса: пересмотр портфеля проектов МБРР с целью его сокращения без изменения основных параметров программы заимствования и принятие мер по максимальному возврату заемных средств в федеральный бюджет от конечных заемщиков. По предварительной оценке, проведенной Счетной палатой и Федеральным центром проектного финансирования, общая сумма действующих займов МБРР может быть сокращена на 700–800 млн. долларов США. Ситуация с возвратностью заемных средств до настоящего времени была сравнительно благоприятная (погашаются в основном проценты и комиссии). Однако, начиная с 1999 г., когда наступает срок погашения основного долга, эта ситуация может резко ухудшиться, так как конечные заемщики, которым перекредитовывались Минфином России средства МБРР (администрации муниципалитетов и субъектов Российской Федерации, отдельные предприятия и банковские организации), в связи с изменением экономического положения не в состоянии будут возвращать бюджету заемные суммы.

Ключевая роль в реализации проектов, финансируемых за счет средств МБРР, должна принадлежать группам реализации проектов (ГРП). На сегодняшний день функционируют 22 организационные структуры, действующие в качестве центральных ГРП, и 15 региональных групп. ГРП выступают в качестве самостоятельных юридических лиц, включая некоммерческие фонды, акционерные общества, а также государственные предприятия и учреждения.

Проверки работы групп реализации проектов показали весьма расточительное расходование средств займов, предоставляемых МБРР, что в конечном итоге возмещается полностью за счет средств федерального бюджета, что еще больше обуславливает рост внешнего долга. Счетная палата оценочно определила расходы на содержание ГРП, консультационные услуги иностранных специалистов и другие операционные расходы по подготовке и реализации проектов в сумме около 800 млн. долларов США.

Так, при вышеуказанной проверке Жилищного проекта и Проекта передачи ведомственного жилья установлено, что нерационально и необоснованно расходуется часть средств займов, возмещаемых за счет федерального бюджета, которая направляется в основном на финансирование содержания групп реализации проектов и иностранных консультантов. Отсутствуют обосновывающие расчеты по высокой оплате труда российских специалистов (до 5 тыс. долл. США в месяц) и особенно иностранных консультантов (более 1 тыс. долл. США в день). В отдельном случае оплата одного иностранного консультанта составила 479,5 тыс. долл. США.

Следует отметить и такие нарушения, как незаконное предоставление иностранным консультантам (физическим лицам и фирмам) скрытых налоговых льгот, которые не уплачивают налоги на территории Российской Федерации, что наносит прямой ущерб интересам государства. В случае, если бы в договорах и контрактах с иностранными консультантами в максимальной степени учитывались интересы российской стороны, бюджеты всех уровней могли бы получить расчетно до 1,0 млн. долл. США налоговых поступлений в год.

Проверками Счетной палаты выявлены случаи необоснованных выплат значительных сумм вопреки уставным документам таких групп. Так, Национальный

фонд подготовки финансовых и управленческих кадров (НФПК), которому было поручено осуществлять проект RU–3824, заплатил Председателю Совета директоров Фонда и его заместителю (на тот момент занимавшим высокие должности в федеральных органах исполнительной власти) за чтение лекций для сотрудников Фонда по 500 долл. США за академический час (в общей сложности по 7,5 тыс. долл. США).

Тематика лекций касалась вопросов деятельности в России программы ТАСИС (консультационно-техническое содействие Европейского Союза, оказываемое на безвозмездной основе). Большинство лекций были якобы организованы в здании, в котором располагается консультационное бюро ТАСИС. Более того, было установлено, что, несмотря на наличие актов по приемке работ, чтение таких лекций не имело места в действительности.

Значительные суммы из средств займов расходуются на аренду и содержание офисных помещений для ГРП, их оснащение современным оборудованием. Для проведения различных семинаров и конференций, проживания их участников обычно снимаются престижные пансионаты или дорогостоящие отели.

В ходе проверок также установлено, что ГРП владеют значительным имуществом, приобретенным в конечном итоге за счет федерального бюджета. Величина этого имущества, в основном оргтехники и транспортных средств, оценочно составляет 100-150 млн. долларов США. Данных об эффективном использовании и целесообразности списания находящегося на балансах ГРП оборудования и транспортных средств при проверках Счетной палатой не найдено, аудиторские проверки в этом направлении не проводятся.

В результате бесконтрольности за расходованием средств займа «Проект содействия структурной перестройке социальной защиты населения, осуществляемого группой реализации проекта «Фонд социальных реформ», за период с ноября 1997 года по июль 1998 года выявлено нецелевое использование средств на сумму в 345 тыс. деноминированных рублей, в том числе на оплату дополнительных медицинских услуг для персонала - 45,7 тыс. рублей.

За счет мероприятий по социальной помощи детям, пенсионерам и безработным проводились семинары с большим числом участников с оплатой расходов на питание, банкеты, коктейли на общую сумму 299 тыс. рублей.

Заработная плата персонала Фонда за проверяемый период составила 309,6 тыс. долл. США, или 25% от суммы использованных средств займа.

Исходя из вышеизложенного, по результатам проверки Фонда Счетная палата потребовала возврата в бюджет 345 тыс. рублей.

Имевшее место отставание от графиков освоения средств инвестиционных займов МБРР может также обуславливаться стремлением руководства групп реализации проектов продлить исполнение займов и тем самым период финансирования своих коллективов. Это касается прежде всего выступающих в качестве таких групп различных общественно–государственных фондов. Такая форма организации групп дает их руководству более широкие возможности выбора тематики подпроектов, привлечения к их выполнению тех или иных организаций и экспертов, давать оценку полученным результатам, а также определять уровень оплаты их труда и заработную плату штатных сотрудников подобных фондов. Размер вознаграждения и социальных привилегий последних более соответствует уровню наиболее процветающей страны–донора, а не страны-реципиента, находящейся в чрезвычайно сложной экономической ситуации.

На ранних этапах формирования программы заимствований выполнение проектов поручалось группам, формируемым в федеральных министерствах и ведомствах, которые были укомплектованы штатными сотрудниками без каких-либо особых привилегий и льгот, заработная плата которых соответствовала тарифной ставке этих учреждений. Примером может служить группа по реализации Проекта развития служб занятости в Федеральной службе занятости Российской Федерации и Проекта по модернизации налоговой службы в Государственной налоговой службе Российской Федерации. Нужно отметить слабую работу обеих групп по освоению средств займов. В известной мере это может объясняться резким контрастом в оплате труда между сотрудниками таких групп и штатом общественно–государственных фондов фактически за одну и ту же работу. В настоящее время в большинстве случаев в качестве групп реализации проектов выступают различные фонды, зачастую отмечается передача ответственности за выполнение проектов или подпроектов от государственных структур различным фондам и другим общественным организациям.

Оценка эффективности и целевого использования средств займов, предназначенных для финансирования реальной экономики посредством закупок технологического и другого оборудования, показала в целом положительное воздействие на решение некоторых конкретных задач. Например, заем на закупки медицинского оборудования в известной степени позволил улучшить медицинское обслуживание населения на уровне первичного звена системы здравоохранения. Что же касается займов, не связанных непосредственно с развитием экономики и конкретной социальной помощью, оценка их эффективности является более проблематичной.

Проверки исполнения таких займов показали, что, как правило, вся основополагающая документация, идеология, цели, механизмы и способы их достижения разработаны экспертами МБРР при недостаточно активном участии отечественных экспертов. Проектная деятельность слабо адаптирована к специфическим местным условиям.

МБРР осуществляет постоянный контроль за ходом реализации каждого проекта, выполняемого за счет его займов. На регулярной основе с этой же целью из штаб-квартиры МБРР в Россию приезжают специальные миссии этой организации. Такие оценки, как правило, носят формальный характер, концентрируя основное внимание на процессе расходования средств займов, а не на результатах их использования.

По мнению Счетной палаты, прерогатива оценки результатов проектной деятельности по существу должна принадлежать российской стороне,

включая Минэкономики России, Минфин России и прежде всего Межведомственную комиссию по сотрудничеству с международными финансово-экономическими организациями.

Следует также отметить, что раннее проведенные проверки Счетной палатой Российской Федерации по оценке эффективности использования инвестиционных займов МБРР, как правило, показывали значительное отставание освоения заемных средств. При этом следует подчеркнуть, что замедленные темпы освоения средств касались также проектов, имеющих казалось бы высокоприоритетное значение для развития экономики и социальной защиты населения.

Анализ состояния реализации всего портфеля проектов, финансируемых за счет средств займов МБРР, как и тематические проверки исполнения отдельных проектов, выявили определенную закономерность. А именно - активную деятельность Правительства Российской Федерации, Минфина России, Минэкономики России других федеральных министерств и ведомств по привлечению займов МБРР и заметную потерю интереса к реализации проектов после подписания займа и начала регулярного финансирования групп реализации проектов.

В качестве примера можно привести результаты тематической проверки исполнения займа МБРР «Проект развития служб занятости и социальной защиты». Заем был подписан Советом директоров Банка 24 ноября 1992 г., вступил в силу только спустя два года - 26 сентября 1994 г. В соответствии с Соглашением из общей суммы займа 60,0 млн. долл. США. 40,0 млн. должны были пойти на развитие служб занятости (ответственность за исполнение возложена на Федеральную службу занятости Российской Федерации), а 20,0 млн.- на закупки оргтехники для служб социальной защиты (исполнение было возложено на Минсоцзащиты России). В настоящее время эти органы исполнительной власти объединены в Министерство труда и социальной политики Российской Федерации.

Проверкой установлено, что на 31 декабря 1996 г. из 60 млн. долл. США было израсходовано всего 23,8 млн. долл., т.е. 40 процентов, при этом закрытие займа предполагалось уже в апреле 1997 г. Основной причиной срыва графика реализации проекта явился компонент, связанный с развитием служб занятости. Из 40,0 млн. долл. США, выделенных на него, было освоено около 4,2 млн. долл., т.е. 10,4%. Эти средства были израсходованы на оплату консультантов, стажировку сотрудников ФСЗ за рубежом, подготовку специалистов для работы на оборудовании, предназначенном для оснащения служб занятости, а также возврат МБРР аванса в 1,2 млн. долл. США, взятого на разработку проекта и уплаты по нему процентов. В известной мере отставание обусловлено тем, что на первоначальной стадии выполнения займа в стране действовал Указ Президента Российской Федерации от 10 июня 1994 г. № 1199, согласно которому ввоз в страну товаров, приобретенных за счет кредитов международных финансовых организаций, освобождался от уплаты налога на добавленную стоимость, спецналога и таможенных пошлин. Эти льготы были отменены другим Указом Президента Российской Федерации от 13 марта 1995 г. № 264. Согласно объяснению ФСЗ, в результате за ввоз запланированного оборудования на сумму 24,1 млн. долл. США необходимо было заплатить в бюджет налогов и пошлин 7,2 млн. долл. США. Этой суммы у ведомства, по его заявлению, не оказалось.

Счетной палатой установлено, что ФСЗ Российской Федерации, Минэкономики России, Минфин России не предприняли необходимых шагов по преодолению возникших трудностей. Из-за неспособности ФСЗ освоить средства займа оставшаяся неизрасходованной часть суммы была передана на финансирование закупок оборудования для служб социальной защиты.

Помимо бросовых затрат на подготовку указанного проекта, из средств федерального бюджета было израсходовано еще 2,5 млн. долл. США, предоставленных России в качестве безвозмездной помощи со стороны Великобритании, США, Германии и др.

Другим примером отрицательного воздействия на эффективность использования средств МБРР изменений налоговой политики после начала реализации проектов могут служить два приоритетных займа: Первый нефтяной реабилитационный заем стоимостью в 610 млн. долл. США (подписан 17 июня 1993 г.) и Второй нефтяной реабилитационный заем в размере 510 млн. долл. США (подписан 29 июня 1994 года).

Проверки Счетной палаты Российской Федерации показали, что серьезные срывы графиков работ по этим займам произошли именно из-за изменения условий, предусматривающих увеличение таможенных пошлин ввоз оборудования из-за рубежа и установление акцизных ставок. Между тем, политика МБРР в области налогообложения состоит в том, чтобы средства займов не использовались для покрытия налогов, которыми государство-заемщик облагает товары, работы и услуги, финансируемые за счет конкретного займа.

В связи с тем, что в 1996 году общественно-государственный фонд «Российский центр приватизации» (РЦП) смог освоить только 32,2 млн. долл. США (35,7%), по дополнительному соглашению между Правительством Российской Федерации и МБРР от 22 мая 1996 г. 31 млн. долл. США был передан в распоряжение Федеральной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку на разработку Программы развития паевых инвестиционных фондов. Срок закрытия проекта был перенесен с июля 1998 г. на июнь 1999г.

Срыв графиков реализации проектов означает снижение эффективности использования средств заимствований России в МБРР и других международных финансовых организациях, уменьшения доли средств займов, предназначенной для финансирования непосредственной работы по достижению поставленных целей весьма значительных проектов за счет увеличения административных затрат на содержание группы их реализации.

К серьезным причинам, снижающим эффективность использования средств займов МБРР, следует отнести недостаточный опыт взаимодействия российской стороны с МБРР, особенно на первых этапах. Помимо указанных выше изменений в

ходе реализации проектов, их целей и задач, передачи ответственности за проекты другим группам, основные документы, регламентирующие осуществление проектов были разработаны уже после широкого развертывания программы заимствований Российской Федерации в МБРР. Так, Постановление Правительства Российской Федерации № 395 «Об утверждении порядка работы с проектами, финансируемыми за свет займов МБРР» было принято только 3 апреля 1996 года, т.е. почти через 4 года после вступления России в эту международную организацию. Порядок отчетности групп подготовки и реализации проектов и заемщиков по проектам, финансируемым займами МБРР и ЕБРР, был утвержден Минфином России, Минэкономики России и Федеральным центром проектного финансирования лишь 21 октября 1996 года.

О недостаточной готовности российской стороны к использованию средств МБРР свидетельствует состояние Проекта по развитию портфеля проектов, призванного обеспечить получение быстрой отдачи от инвестиций, финансируемых МБРР, за счет передачи российской стороне функций по подготовке и управлению портфелем проектов.

Соглашение о займе было подписано 25 апреля 1995 года в размере 40,0 млн. долл. США. При обсуждении обзора портфеля проектов делегациями России и МБРР банка в феврале 1996 года результаты реализации данного проекта были признаны неудовлетворительными. К единственному практическому выходу можно отнести только то, что в течение этого периода группа реализации проекта – Федеральный центр проектного финансирования при Минэкономики России – был преобразован в акционерное общество под таким же названием. К моменту этого рассмотрения результатов сотрудничества с МБРР в России, помимо двух реабилитационных займов в сумме 1,2 млрд. долл. США, начали выполняться 15 инвестиционных проектов на общую сумму 2995,8 млн. долл. США, из которых было израсходовано 294,0 млн. долл. США.

Проверка реализации этого проекта Счетной палатой Российской Федерации выявила в организации работы ФЦПФ крупные недостатки и нарушения, результатом чего явилось низкий мониторинг проектов за счет займов МБРР. После проверки в конечном итоге полностью был заменен кадровый состав ФЦПФ.

Как показывает рассмотрение основополагающих документов по проектам, финансируемым за счет займов МБРР, главная роль в формулировании их целей и задач, разработке организационной структуры проектной деятельности, распределении средств займа по различным направлениям принадлежит экспертам МБРР, а не соответствующим отечественным органам исполнительной власти.

В результате, несмотря на весьма тщательную подготовку предпроектной и проектной документации, несомненно, высококвалифицированными сотрудниками и экспертами, в ходе реализации приходится вносить значительные корректировки в работу, обусловленные недостаточным учетом специфики местных условий.

Ежегодно проводятся совместные сессии представителей российской стороны и МБРР по обзору портфеля проектов, финансируемых МБРР. Подготавливаемый по результатам этих сессий итоговый документ «Совершенствование хода реализации проектов» фактически является документом самого банка и рассматривает программу реализации проектов с его точки зрения, пользуется его терминологией и выпускается на английском языке. Русский перевод документа появляется много месяцев спустя, в связи с чем его практическое значение крайне незначительно.

Инспекторский состав Счетной палаты Российской Федерации сталкивается во время проведения проверок исполнения многих займов МБРР с проблемами оценки эффективности использования средств и соответствия их расходования целевому назначению.

В том случае, если речь идет о проектах, направленных на решение задач реальной экономики, оценка по вышеназванным показателям не вызывает особых трудностей. Например, оценка результатов реализации таких проектов, как «Ремонт шоссейных дорог», «Городской транспорт», «Реконструкция мостов» или «Медицинское оборудование». Проверка выполнения последнего проекта была проведена Счетной палатой в апреле 1998 года. Проверкой выявлено соответствие в целом установленному графику закупок и поставок медицинского оборудования, запасных частей и расходных материалов для 1262 учреждений первичного звена здравоохранения (поликлиник, женских консультаций, фельдшерско-акушерских пунктов), а также учреждений вторичного звена (районные больницы, родильные дома). Выборочная проверка в нескольких лечебно-профилактических учреждениях показала, что доставка оборудования осуществляется по графику, соответствует техническим характеристикам, утвержденным Минздравом России.

Многие проекты МБРР не имеют столь конкретно поставленных целей, что затрудняет определить вообще целесообразность привлечения этих займов. К их числу, например, относятся такие проекты, как «Правовая реформа» стоимостью 58,0 млн. долл. США, «Развитие финансовых учреждений» –200,0 млн. долл. США, «Совершенствование портфеля проектов» – 40,0 млн. долл. США, «Поддержка сельскохозяйственной реформы»– 240,0 млн. долл. США, «Проект содействия осуществлению приватизации» и др.

Основными направлениями этого займа являются:

- оказывать содействие Российской Федерации в разработке и проведении в жизнь разумных мер по приватизации государственных предприятий и в других областях, связанных с приватизацией;

- предоставить ресурсы для осуществления приватизации в виде профессиональных навыков, международного опыта и содействия технических экспертов, а также оборудования, требующихся для разработки и осуществления Государственной программы приватизации на ее начальном и наиболее важном этапе;

- оказать Российской Федерации содействие в развитии предпринимательства путем облегчения доступа на рынок новым фирмам, а также консультационные услуги в этой области.

Такие направления предоставляют широкие возможности для интерпретации получаемых результатов, целесообразности произведенных платежей из средств займа. В частности, нашей проверкой установлено, что основная часть подпроектов направлена на

такие цели, как кампании по информированию общественности о программе приватизации в России (6 млн. долл. США), проведение консультаций и исследований по проблемам приватизации (24,0 млн. долл. США) и пр. В частности, для пропаганды программы приватизации «Российский центр приватизации» заключил 12 мая 1995 г. контракт на общую сумму 2,9 млн. долл. США с редакцией газеты «Жизнь и кошелек» для подготовки бесплатного приложения к газете «Аргументы и факты». К моменту проверки (ноябрь 1997 г.) эта издательская деятельность уже прекратилась.

Использование средств займа в размере 7,0 млн. долл. США, предназначенных для развития малого бизнеса, было поручено Рабочему центру экономических реформ, в то время государственному предприятию «Либеральная инициатива», который в свою очередь поручил выполнение указанного подпроекта некоммерческой организации - Институту стратегического анализа и предпринимательства (ИСАРП) со штатной численностью 11 сотрудников (включая сотрудников бухгалтерии и технический персонал), образованного на базе одной из лабораторий Рабочего центра. Средства займа МБРР расходовались на осуществление таких разработок, как «Сравнительное исследование финансовых услуг, доступных для микро- и малого бизнеса (цена контракта 59,0 тыс. долл. США), «Разработка концепции реформирования предприятия» (99,5 тыс. долл. США), «Неформальный сектор в российской экономике: формы существования, роль и масштабы» (149,7 тыс. долл.) и др.

В момент проверки не были представлены рецензии независимых экспертов, оценивающие научную и практическую значимость этих исследований.

Осуществление проекта «Содействие осуществлению приватизации» было передано Государственным антимонопольным комитетом Российской Федерации общественно-государственному фонду «Российский центр приватизации».

В целом проверкой Счетной палаты установлено, что проекты по вышеуказанному приватизационному займу не в полной мере соответствовали его первоначальным целям, предусмотренным в Соглашении между Российской Федерацией и МБРР и концентрировались в основном на финансировании проектов, относящихся к институциональным преобразованиям, в ущерб отработке моделей приватизации на конкретных предприятиях. Вместо создания целостной системы приватизации по ограниченному кругу конкретных предприятий, конечной целью которой было бы перенесение полученных результатов на другие предприятия для повышения эффективности их работы и создания новых экономических индикаторов в условиях приватизации, средства займов были распылены на решение локальных вопросов, включая финансирование услуг и закупок оборудования для федеральных органов исполнительной власти, и другие цели, напрямую не связанные с процессами приватизации.

Проверкой выявлены также факты неэффективного и нецелевого расходования средств приватизационного займа. Часть средств приватизационного займа направлялась Федеральной комиссией по рынку ценных бумаг на развитие единой общегосударственной системы расчетов, клиринга и хранения ценных бумаг в Российской Федерации.

Анализ состояния портфеля проектов, финансируемых за счет средств займов МБРР, показывает весьма широкий круг проблем, который предполагается решить с помощью привлечения средств этой международной организации.

Проведенные Счетной палатой проверки дают основание сделать вывод, что именно такой широкий спектр проблематики займов МБРР, преобладание проектов, не связанных с реальным сектором экономики и решением конкретных задач, представляющих приоритетное значение для социально-экономического развития страны, может свидетельствовать об отсутствии долгосрочной стратегии нашего участия во Всемирном банке, использовании его средств для краткосрочных тактических задач. Причем, в ряде случаев, как было показано выше, значимость поставленных целей и задач проектов вряд ли может претендовать даже на это. О таком отношении свидетельствует отсутствие интереса к быстрому и эффективному использованию данного источника финансирования со стороны федеральных и региональных органов исполнительной власти.

Как показали проверки, отставание в освоении средств наблюдалось даже при реализации проектов, связанных с решением высокоприоритетных задач, а также несмотря на выгодные условия обслуживания и погашения кредитов МБРР.

Проведенные проверки ряда займов выявили тенденцию к усложнению организационных структур, участвующих в реализации проектов, передачу некоторых контрольных функций различным негосударственным организациям и фондам, что приводит к увеличению затрат из средств займов на финансирование административных расходов, а также к размыванию поставленных целей.

В результате рассмотрения хода реализации портфеля проектов, финансируемых за счет средств МБРР, в целом, а также проведения выборочных проверок исполнения отдельных проектов, можно сделать заключение о недостаточно эффективном использовании возможностей привлечения средств МБРР в российскую экономику.

Выявленные в ходе проверок Счетной палаты нарушения и недостатки в использовании средств МБРР как со стороны органов исполнительной власти, так и групп реализации проектов и привлекаемых ими исполнителей отдельных подпроектов, зачастую оправдываются ссылками на сложившуюся практику работы МБРР, следование духу и букве его уставных и иных регулирующих документов.

Представляется целесообразным установить прямые рабочие контакты Счетной палаты Российской Федерации с МБРР, в первую очередь - с его представительством в Москве, в частности - путем участия представителей Счетной палаты в рассмотрении портфеля проектов в качестве наблюдателей, взаимных консультаций по отдельным вопросам реализации программ сотрудничества, совместного обсуждения результатов оценочных миссий МБРР в России.

Особое внимание следует уделить контактам с подразделениями штаб-квартиры МБРР, в задачу которых, согласно его регламенту, входит проведение оценки результатов выполнения каждого проекта как важнейшего инструмента повышения эффективности и целевого использования предоставляемых средств.

Кроме того, представляется целесообразным провести анализ результатов использования органами исполнительной власти Российской Федерации выводов и рекомендаций Счетной палаты РФ по повышению эффективности займов МБРР, а также их рассмотрения в Государственной Думе и Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации
Э. В. МИТРОФАНОВА

Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации
А. Г. НОЖНИКОВ

Приложение 1

Общие результаты реализации портфеля проектов по займам МБРР

(по состоянию на 1 декабря 1998 г.)

Тип проекта	Название проекта	Дата вступления в силу	Дата закрытия	Сумма займа (млн. $)	Сумма израсходованных средств (млн. $)	Доля использ. времени %	Доля использ. средств %
Бюджето-замещ.	1-й реабилитационный проект	29.12.92	30.09.94	600	600	100	100
Инвестиц. Техпомощь	1-й нефтяной реабилитационный проект	15.11.93	31.12.98	426,3 (610)	411,77	99	97
Техпомощь, оборудов.	Поддержка осуществления приватизации	07.12.93	30.06.99	90	77,87	91	87
Техпомощь, оборудов.	Развитие служб занятости и социальной защиты населения	09.09.94	30.04.99	60	33,91	93	57
Инвестиц.	Ремонт и содержание автомобильных дорог	21.10.94	31.12.99	300	255,29	79	85
Инвестиц.	Поддержка осуществления реформ в сельском хозяйстве	21.11.94	30.06.00	160 (240)	57,80	72	36
Инвестиц.	Поддержка осуществления земельной реформы	26.04.95	30.06.00	80	18,74	69	23
Инвестиц.	2-й нефтяной реабилитационный проект	20.05.95	31.12.98	495,3 (500)	336,69	98	68

Чрезвыч.	Ликвидация нефтяного загрязнения (Коми)	29.06.95	30.03.00	99	77,93	74	79
Бюджето-замещ.	2-й реабилитационный проект	28.09.95	30.06.96	600	600	100	100
Инвестиц.	Модернизация налоговой службы	03.07.95	31.12.98	16,8	7,22	98	43
Инвестиц.	Подготовка финансовых и управленческих кадров	03.07.95	31.10.99	40	30,54	79	76
Инвестиц.	Жилищный проект	27.07.95	31.12.01	400	142,94	52	36
Техпомощь, оборудов., фин. поср-во	Развитие финансовых учреждений	28.07.95	31.12.00	200	64,75	62	32
Фин. поср-во	Поддержка предприятий	31.07.95	30.06.00	200	27,59	68	14
Техпомощь, оборуд., фин.поср-во	Управление окружающей средой	30.08.95	30.06.01	110	39,22	56	36
Техпомощь	Развитие портфеля проектов	02.01.96	31.12.99	40	10,31	73	26
Инвестиц.	Городской транспорт	28.03.96	30.06.01	329	229,14	51	70
Техпомощь, фин.поср-во, оборуд.	Развитие стандартизации	05.06.96	31.12.99	24	7,51	70	31
Бюджето-замещ.	Структурная перестройка угольного сектора -1	02.07.96	31.12.97	500	500	100	100
Техпомощь, инвестиц.	Содействие реализации структурной перестройки угольного сектора	25.07.96	31.12.99	25	5,72	68	23
Инвестиц.	Реконструкция мостов	19.08.96	31.12.01	350	42,88	44	12
Техпомощь инвестиц.	Поддержка правовой реформы	09.09.96	31.12.00	58	7,41	52	13
Инвестиц.	Передача и реструктуризация ведомственного жилья	18.11.96	31.12.02	300	12,67	33	4
Техпомощь	Развитие рынка капитала	17.12.96	30.06.01	89	5,61	44	6
Инвестиц. Техпомощь	Повышение эффективности использования энергии	26.12.96	30.06.01	70	3,59	43	5
Инвестиц.	Поддержка региональной социальной инфраструктуры	31.01.97	31.12.02	200	13,53	31	7

Инвестиц.	Медицинское оборудование	31.01.97	30.06.99	270	149,92	76	56
Бюджето-замещ.	Структурная перестройка системы социальной защиты	26.06.97	31.12.98	800	550,00	94	69
Бюджето-замещ.	Структурная перестройка экономики - 1	17.06.97	31.03.98	600	600	100	100
Бюджето-замещ.	Структурная перестройка угольного сектора -2	19.12.97	31.12.99	800	400,00	48	50
Бюджето-замещ.	Структурная перестройка экономики - 2	22.12.97	31.12.98	800	800,00	92	100
Техпомощь	Бюро экономического анализа	18.12.97	30.09.03	22,6	3,83	17	17
Инвестиц.	Восстановление центра Санкт-Петербурга	13.04.98	31.12.00	31	4,33	23	14
Инвестиц. Техпомощь	Реформа здравоохранения	17.04.98	30.04.04	66	1,80	10	3
Техпомощь	Инновационный образовательный	20.04.98	31.12.03	71	1,76	11	2
Техпомощь	Содействие реализации структурной перестройки системы социальной защиты	01.07.98	31.12.01	28,6	1,69	12	6
Бюджето-замещ.	Структурная перестройка экономики - 3	07.08.98	31.12.99	1500	300,00	24	20
Инвестиц. Техпомощь	Реформа в электроэнергетике	12.08.98	31.12.00	40	0,00	12	0

- завершенные проекты

*Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 29 декабря 1998 года№ 38(151) **«О результатах проверки использования средств федерального бюджета, выделенных в 1997 году и за истекший период 1998 года на поддержку льноводства»**:*

Утвердить отчет о результатах проверки.

Поддержать предложение аудитора Счетной палаты С. П. Опенышева о направлении по результатам указанной проверки представлений Счетной палаты Министру сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации В. А. Семенову, губернатору Тверской области В. И. Платову, президенту ОАО ФКК «Росхлебопродукт» Л. С. Чешинскому, председателю правления ОАО «Россахар» В. А. Юхимцу и информационных писем Генеральному прокурору Российской Федерации Ю. И. Скуратову, главе администрации Костромской области В. А. Шершунову.

В связи с резким за последние годы сокращением (более чем в 5 раз) посевов льна-долгунца и разрушением льняного комплекса России подготовить и направить в I квартале 1999 года Президенту Российской Федерации, Федеральному Собранию Российской Федерации и Правительству Российской Федерации аналитическую записку по проблемам развития льняного комплекса России.

ОТЧЕТ
о результатах проверки использования средств федерального бюджета, выделенных в 1997 году и за истекший период 1998 года на поддержку льноводства

В соответствии с планом работы Счетной палаты Российской Федерации на 1998 год и на основании удостоверения на право проведения проверки от 28 октября 1998 г. № 256 заместителем начальника инспекции В. С. Крыловым, ведущими инспекто-рами А. Н. Алексеевым, И. И. Базановой, С. В. Резниковой и Н. И. Сухенко проведена проверка использования средств федерального бюджета, выделенных в 1997 году и за истекший период 1998 года на поддержку льноводства.

Цель проверки: проверить исполнение федеральных законов «О федеральном бюджете на 1997 год» и «О федеральном бюджете на 1998 год» в части использования средств федерального бюджета, выделенных на поддержку льноводства.

Предмет проверки: планирование и фактическое выделение средств федерального бюджета на поддержку льноводства.

Объекты проверки:

Минсельхозпрод России, департамент АПК администрации Костромской области (далее - департамент), центральная бухгалтерия администрации Красносельского района Костромской области, областное государственное унитарное предприятие «Шолоховский льнозавод» Костромской области, ТОО «Родина» Костромской области, государственное предприятие «Красносельская межрайонная льносеменоводческая станция» Костромской области, департамент по социально-экономическому развитию села администрации Тверской области (далее - департамент), управление сельского хозяйства администрации Торжокского района Тверской области, открытое акционерное общество «Высоковский льнозавод» Тверской области, колхоз имени Дзержинского Тверской области, государственное предприятие «Торжокская межрайонная льносеменоводческая станция» Тверской области, государственное научное учреждение «Научно-исследовательский институт по переработке лубяных культур» (далее - ГНУ «НИИЛК»), г. Кострома, центральный научно-исследовательский, проектно-технологический и конструкторский институт механизации льноводства (далее - ЦНИПТКИМЛ), г. Тверь, государственное научное учреждение «Всероссийский научно-исследовательский институт льна» (далее – ГНУ «ВНИИЛ») Тверской области.

Перечень изученных и использованных в ходе проверки документов:

- федеральные законы «О федеральном бюджете на 1997 год» и «О федеральном бюджете на 1998 год»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 1997 г. № 224 «Об экономических условиях функционирования агропромышленного комплекса Российской Федерации в 1997 году»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 15 марта 1998 г. № 392 «Об экономических условиях функционирования агропромышленного комплекса Российской Федерации в 1998 году»;
- федеральная целевая программа «Развитие льняного комплекса России на 1996-2000 годы», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 19 декабря 1996 г. № 1498 «О федеральной целевой программе «Развитие льняного комплекса России на 1996-2000 годы»;
- нормативные документы Минфина России, Минсельхозпрода России, Минэкономики России;
- постановления, распоряжения и приказы главы администрации Костромской области и губернатора

Тверской области, связанные с проверяемыми вопросами;

- материалы проверок предприятий и организаций АПК, проведенных контрольными и финансовыми органами России и их структурными подразделениями.

Получена информация от Минсельхозпрода России, Минфина России, Минэкономики России и от управлений федерального казначейства Минфина России по Костромской и Тверской областям о выделении средств из федерального бюджета на выплату дотаций и компенсаций сельским товаропроизводителям Костромской и Тверской областей, другим предприятиям и организациям льняного комплекса России в 1997 году и за истекший период 1998 года.

Проверка проводилась с 29 октября по 30 ноября 1998 г.

Перечень оформленных в ходе проверки актов:

- акт проверки использования средств федерального бюджета, выделенных в 1997 году и за истекший период 1998 года на поддержку льноводства (по Минсельхозпроду России);

- акт проверки использования средств федерального бюджета, выделенных на дотации на сырье льна, реализуемое сельскохозяйственными товаропроизводителями и компенсацию части затрат на энергоресурсы, используемые предприятиями по переработке льна в 1997 году и за истекший период 1998 года в АПК Костромской области;

- акт проверки использования средств федерального бюджета, выделенных на дотации на сырье льна и конопли, реализуемое сельскохозяйственными товаропроизводителями, и компенсацию части затрат на энергоресурсы, используемые предприятиями по переработке льна и конопли в 1997 году и за истекший период 1998 года в администрации Красносельского района Костромской области;

- акт проверки использования средств федерального бюджета, выделенных в 1997 году и за истекший период 1998 года на выполнение федеральной целевой программы «Развитие льняного комплекса России на 1996-2000 годы» (по ГНУ «НИИЛК», г. Кострома);

- акт проверки использования средств федерального бюджета, выделенных в 1997 году и за истекший период 1998 года на поддержку льноводства (по государственному предприятию «Красносельская межрайонная льносеменоводческая станция» Костромской области);

- акт проверки использования средств федерального бюджета, выделенных в 1997 году и за истекший период 1998 года на поддержку льноводства (по областному государственному унитарному предприятию «Шолоховский льнозавод» Костромской области);

- акт проверки использования средств федерального бюджета, выделенных на дотации на сырье льна, реализованное в 1997 году и истекший период 1998 года в ТОО «Родина» Красносельского района Костромской области;

- акт проверки использования средств федерального бюджета, выделенных на поддержку льноводства в 1997 году и за истекший период 1998 года в АПК Тверской области;

- акт проверки использования средств федерального бюджета, выделенных на дотации на сырье льна, реализуемое сельскохозяйственными товаропроизводителями, и компенсацию части затрат на энергоресурсы, используемые предприятиями по переработке льна и конопли в 1997 году и за истекший период 1998 года, в управлении сельского хозяйства администрации Торжокского района Тверской области;

- акт проверки использования средств федерального бюджета, выделенных в 1997 году и истекший период 1998 года на выполнение федеральной целевой программы «Развитие льняного комплекса России на 1996-2000 годы» (по ЦНИПТКИМЛ, г. Тверь);

- акт проверки использования средств федерального бюджета, выделенных в 1997 году и за истекший период 1998 года на выполнение федеральной целевой программы «Развитие льняного комплекса России на 1996-2000 годы» (по ВНИИЛ, г. Торжок Тверской области);

- акт проверки использования средств федерального бюджета, выделенных в 1997 году и за истекший период 1998 года на поддержку льноводства (по государственному предприятию «Торжокская межрайонная льносеменоводческая станция» Тверской области);

- акт проверки использования средств федерального бюджета, выделенных в 1997 году и за истекший период 1998 года на поддержку льноводства (по открытому акционерному обществу «Высоковский льнозавод» Тверской области);

- акт проверки использования средств федерального бюджета, выделенных на дотации на сырье льна, реализованное в 1997 году и за истекший период 1998 года, в колхозе имени Дзержинского Торжокского района.

Акты по проведенным в ходе комплексной проверки контрольным мероприятиям подписаны руководителями соответствующих организаций без замечаний, кроме акта проверки использования средств федерального бюджета, выделенных в 1997 году и за истекший период 1998 года на поддержку льноводства, в Минсельхозпроде России. Замечания Минсельхозпрода России пояснительного характера учтены при составлении отчета.

Состояние развития льноводства в Российской Федерации за 1997 году и за истекший период 1998 года

В 1997 году в Российской Федерации объем посевных площадей льна-долгунца составил 113,8 тыс. га, в 1998 году – 103,9 тыс. га. По сравнению со среднегодовым уровнем 1986-1990 гг. (481 тыс. га) объем посевных площадей льна в Российской Федерации сократился почти в пять раз.

Если в 1998 году по сравнению с 1997 годом по Российской Федерации объем посевных площадей сократился на 9,9 тыс. га (почти на 10%), то в Тверской области сокращение составило 13,7 тыс. га, или 30%; в Новгородской области - 1,6 тыс. га, или 25%; в Ивановской области – 1,5 тыс. га, или 23%; в Смоленской области – 2,3 тыс. га, или 29 процентов. Почти полностью за эти годы сократили посевы льна-долгунца хозяйства Красноярского края, Омской, Владимирской и других областей, где посевы составляют от 100 до 400 га.

Валовый сбор льна-долгунца во всех категориях хозяйств в 1997 году составил 23,2 тыс. тонн, или сократился по сравнению с 1996 годом на 36,8 тыс. тонн, а по сравнению с 1986-1990 годами - почти в шесть раз.

В ходе проверки АПК Костромской области было установлено, что к 1997 году область сократила более чем в пять раз посевные площади и валовое производство льноволокна по сравнению со среднегодовым производством в 1986-1990 годы. В 1998 году область увеличила посевы льна по сравнению с 1997 годом до 8,6 тыс. гектаров, или на 35 процентов.

Рентабельность льноводства в сельхозпредприятиях без учета дотаций в среднем по Костромской области составляла: в 1990 году – 36%, в 1991 году – 38%, в 1992 году – 75 процентов. Начиная с 1993 года, производство льна в области становится убыточным. Убытки льноводства возросли с 7% в 1993 году до 82% в 1997 году.

В области с учетом целей и задач федеральной целевой программы "Развитие льняного комплекса Российской Федерации на 1996-2000 годы" разработана региональная целевая научно-техническая программа "Развитие льняного комплекса области на 1997-2000 годы".

За счет средств областного бюджета льняному комплексу оказывается финансовая помощь. Так, в 1998 году выделено 3 млн. рублей* на целевую программу "Развитие льняного комплекса области на 1997-2000 годы", 9 млн. рублей - на внедрение новых технологий в льноводстве, 5 млн. рублей - на дотацию за реализованное льноволокно.

Постановлением главы администрации области для координации работы льняного комплекса создана интегрированная структура на базе ТОО "Костромапромлен", объединяющая производителей, переработчиков льна и льняную промышленность.

Схема предусматривает закупку льнотресты от хозяйств ТОО "Костромапромлен", а затем переработку давальческого сырья на льнозаводах, а льноволокна - на текстильных предприятиях области. Это позволит уменьшить налогообложение и снизить себестоимость льнопродукции.

ТОО "Костромапромлен" под поручительство администрации области взят кредит в размере 2 млн. рублей для авансирования закупки льносырья урожая 1998 года 83 льносеющим хозяйствам.

Распоряжением главы администрации Костромской области от 25 июня 1998 г. № 624-р на укрепление материально-технической базы предприятий по переработке льна из областного бюджета выделены денежные средства в объеме 418,7 тыс. рублей.

Необходимо отметить, что за последние годы (1996-1998) резко сократилась государственная поддержка из федерального бюджета льняного комплекса области.

Так, в 1997 году полностью прекратилась выплата дотации на сырье льна, реализуемое сельхозтоваропроизводителями. Выплата компенсации 30% затрат на энергоресурсы, используемые на технологические нужды на предприятиях по первичной обработке льна, была оформлена зачетом задолженности по кредитам объединению "Росльно-пеньковолокно".

В 1998 году финансирование государственной поддержки льноводства практически не производилось.

При проверке АПК Тверской области было установлено, что в 80-е годы посевы льна-долгунца по области находились в пределах 110-120 тыс. га, что составляло около 25% от всех посевов льна по России. Производство льноволокна составляло 35-40 тыс. тонн в год.

В 1998 году посевы льна сократились до 31,2 тыс. га, или почти в четыре раза против 80-х годов и в 2 раза по сравнению с 1996 годом.

Льняной комплекс Тверской области включает в себя 350 льносеющих хозяйств, 19 государственных льносеменоводческих станций, 40 льнозаводов, завод по выпуску льноуборочной техники, два научно-исследовательских института, 6 текстильных предприятий, частично перепрофилированных с переработки хлопка на лен, 3 цеха коттонизации короткого волокна.

В 1996 году убыток от производства льна составил 35 млрд. рублей, в 1997 году – 14 млрд. рублей.

У большинства льносеющих хозяйств нет реальных материально-технических возможностей возделывать эту трудоемкую культуру. Не в лучшем положении и предприятия по первичной переработке льна. По состоянию на 1 ноября 1998 г., по данным департамента по социально-экономическому развитию села администрации Тверской области, льносеющие хозяйства обеспечены тракторами на 61%, разбрасывателями минеральных удобрений - на 68%, плугами - на 86%, сеялками - на 84%. Стоимость недостающей техники составляет 56 млн. рублей. Требуют капитального ремонта около 400 карусельных противоточных сушилок льновороха, стоимость ремонта оценивается в размере не менее 25 млн. рублей.

По состоянию на 16 ноября 1998 г., на льнозаводы Тверской области сельхозтоваропроизводителями сдано 9,6 тыс. тонн льнопродукции (в переводе на волокно). Ожидается заготовка около 10 тыс. тонн льноволокна. С учетом того, что остатков сырья урожая прошлого года на льнозаводах нет, каждый четвертый льнозавод будет остановлен в ближайшее время.

Проверка использования средств федерального бюджета, выделенных на дотации на сырье льна и конопли, реализуемое сельскохозяйственными товаропроизводителями, и компенсацию части затрат на энергоресурсы, используемые предприятиями по переработке льна и конопли

В Федеральном законе "О федеральном бюджете на 1997 год" было предусмотрено выделить в 1997 году средства федерального бюджета в размере 164300 млн. рублей на дотацию на сырье льна и конопли и 38300 млн. рублей - на компенсацию части затрат на энергоресурсы.

Фактически в 1997 году было выделено 32180 млн. рублей на дотацию на сырье льна и конопли и 7580 млн. рублей - на выплату компенсации части затрат на энергоресурсы, что составляет соответственно 19,6% и 19,8% от предусмотренных бюджетом средств. Фактическая потребность в дотации на сырье льна составляла 51199 млн. рублей, т.е. про-

* Здесь и далее - средства 1996-1997 годов в недоминированных рублях, средства 1998 года - в деноминированных рублях.

финансировано 62,8% от потребности; по компенсации части затрат на энергоресурсы потребность составляла 24788 млн. рублей, профинансировано 30,6% от потребности.

Проверка распределения средств федерального бюджета, выделенных на дотацию на сырье льна и конопли и компенсацию части затрат на энергорсурсы показала, что распределение в 1997-1998 годах бюджетных средств произведено Минсельхозпродом России не пропорционально утвержденным лимитам и фактическим затратам. Федеральные бюджетные средства на дотацию на сырье льна и конопли выделены только 16 регионам, хотя справки-расчеты представлены 30 регионами. При встречной проверке департамента АПК администрации Костромской области было установлено, что в 1997 году финансирование из федерального бюджета этого вида дотации вообще не производилось. В то же время, по данным Минсельхозпрода России, сельхозтоваропроизводители Брянской области при фактической потребности в дотационных средствах в 343,6 млн. рублей профинансированы в размере 1600 млн. рублей, или в 4,6 раза больше фактической потребности. Тверская область была профинансирована в 1997 году в объеме 18120 млн. рублей при фактической потребности 13443 млн. рублей, или на 134,8% от потребности.

При распределении бюджетных средств на компенсацию части затрат на энергоресурсы установлено, что из 27 регионов, представивших справки-расчеты, средства выделены только 12 регионам. При этом в целом по России выделено средств только на 20%, а Брянской области, Республике Мордовия и Республике Удмуртия финансирование произведено на 100% к лимиту.

В соответствии с Федеральным законом "О федеральном бюджете на 1998 год" постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 1998 г. № 392 "Об экономических условиях функционирования агропромышленного комплекса Российской Федерации в 1998 году" на дотацию на сырье льна и конопли, реализуемое сельхозтоваропроизводителями, было предусмотрено выделить из федерального бюджета 83700 тыс. рублей, на компенсацию части затрат на энергоресурсы, используемые на технологические нужды на предприятиях по первичной переработке льна и конопли, - 10000 тыс. рублей.

Фактическое финансирование из федерального бюджета в 1998 году на 1 октября 1998 г. составило:

- 5000 тыс. рублей, или 6% по дотации на сырье льна и конопли;

- 5010 тыс. рублей, или 50% по компенсации части затрат на энергоресурсы льнозаводам.

В нарушение установленного порядка Минсельхозпрод России средства федерального бюджета, выделенные для компенсации части затрат на энергоресурсы в 1998 году, распределял по регионам не пропорционально установленному лимиту. Так, финансирование на 1 октября 1998 г. по хозяйствам Псковской области произведено на 194,2% к лимиту, по Тверской области - на 142,2%, по Алтайскому краю – на 146,7 процента. В то же время 10 регионам из 27 в текущем году Минсельхозпродом России не были выделены бюджетные средства на указанный вид компенсации.

Дотацию на сырье льна и конопли не получили сельхозтоваропроизводители 12 регионов.

При проверке АПК Костромской области установлено, что за последние годы государственная поддержка льняного комплекса области из федерального бюджета резко сократилась.

Так, в 1997 году области согласно справкам-расчетам причиталось 2836,1 млн. рублей, выплата дотации на сырье льна не производилась. В 1998 году было перечислено всего 800 тыс. рублей в счет имеющейся задолженности федерального бюджета за 1997 год. Финансирование затрат текущего года на указанный вид господдержки из федерального бюджета не производилось.

На компенсацию части затрат на энергоресурсы предприятиям по переработке льна в 1997 году было предусмотрено финасирование из федерального бюджета в объеме 1150 млн. рублей. Причиталось по справкам-расчетам 693,3 млн. рублей.

В 1997 году в счет компенсации части затрат на энергоресурсы предприятиям по переработке льна был произведен взаимозачет в размере 850 млн. рублей в погашение задолженности по кредитам, полученным этими предприятиями через Федеральную продовольственную корпорацию при Минсельхозпроде России (далее – ФПК).

В 1998 году было предусмотрено выделить из средств федерального бюджета на компенсацию части затрат на энегоресурсы 125 тыс. рублей. Фактически причитается по справкам-расчетам 504,3 тыс. рублей, профинансировано в размере 80 тыс. рублей, или на 64% к лимиту и 15,9% к потребности.

При встречной проверке администрации Красносельского района Костромской области было установлено, что в 1997 году согласно представленным справкам-расчетам сельхозтоваропроизводителям Красносельского района на дотацию за реализованное льноволокно причиталось возмещение из средств федерального бюджета 665,7 млн. рублей, однако финансирование не производилось.

В 1998 году в погашение задолженности федерального бюджета по дотации за реализованное сельхозтоваропроизводителями сырье льна в 1997 году через управление федерального казначейства были перечислены 188,1 тыс. рублей, или 28,3% от потребности. Выплата дотации за 1998 год до 1 ноября 1998 г. вообще не производилась.

При проверке областного государственного унитарного предприятия "Шолоховский льнозавод" установлено, что в 1997 году предприятие полностью профинансировано по компенсации части затрат на энергоресурсы из средств федерального бюджета.

По состоянию на 1 ноября 1998 г., средства федерального бюджета на компенсацию части затрат на энергоресурсы Шолоховскому льнозаводу из федерального бюджета не выделялись. Задолженность федерального бюджета на 1 октября 1998 г. составляла 412,6 тыс. рублей.

При проверке АПК Тверской области было установлено, что Минсельхозпродом России на 1997 год был доведен лимит финансирования по дотации на сырье льна в объеме 52200 млн. рублей и по компенсации части затрат на энергоресурсы предприятиям по переработке льна - 13810 млн. рублей. Фактически профинансировано по дотации на сырье льна в объеме 42523,5 млн. рублей. На компенсацию части затрат на энергоресурсы средства федерального бюджета не выделялись.

Основное финансирование в 1997 году производилось путем различных зачетов. Так, Минсельхозпрод России, ОАО «Тверской межрегиональный продовольственный оптовый рынок» и ОАО «Россахар» заключили соглашение от 23 июня 1997 г. (без номера) «О поставке сахара в счет взаимных требований» - о поставке сахара-песка от ОАО «Россахар» на сумму 8000 млн. рублей ОАО «Тверской межрегиональный оптовый продовольственный рынок». Полученные от реализации сахара средства должны были быть направлены на погашение задолженности из федерального бюджета по следующим направлениям:

- кредиторская задолженность по капстроительству за 1996 год - 2278 млн.рублей;
- дотация на сырье льна за 1997 год - 5722 млн. рублей.

Проверкой установлено, что на 1 ноября 1998 г. ОАО «Россахар» передало ОАО «Тверской межрегиональный продовольственный оптовый рынок» сахар-песок на сумму 3714 тыс. рублей. Задолженность за ОАО Россахар» по поставке сахара-песка составляет 4285,1 тыс. рублей.

ОАО «Тверской межрегиональный продовольственный оптовый рынок» из полученного сахара-песка на сумму 3714,9 тыс. рублей перечислило департаменту Тверской области только 1001,7 тыс. рублей. Задолженность ОАО «Тверской межрегиональный продовольственный оптовый рынок» на 1 ноября 1998 г. составляет 2642,5 тыс. рублей.

Таким образом, сельхозтоваропроизводители области на 1 ноября 1998 г. недополучили по указанному соглашению 6927,6 тыс. рублей (4285,1+2642,5). В то же время Минсельхозпрод России 8 млн. рублей полностью засчитывает как финансирование из федерального бюджета АПК Тверской области в счет лимита 1997 года.

В счет погашения задолженности по дотации на сырье льна Минфин России письмом от 30 сентября 1997 г. № 3-Г2-08/194 «О проведении зачета задолженности по возврату кредита» сообщил, что на основании просьбы Минсельхозпрода России и с согласия администрации Тверской области проведен зачет задолженности ассоциации «Тверской лен» по кредиту, предоставленному в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 29 сентября 1995 г. № 970 "О финансировании закупок зерна и другой сельскохозяйственной продукции в федеральный фонд в 1995 году" через Тверскую областную продовольственную корпорацию в объеме 9401,5 млн. рублей (в том числе начисленные проценты за пользование кредитом в размере 1401,5 млн. рублей) в счет недофинансирования Тверской области за 1996 год по дотации на сырье льна. Департамент Тверской области письмом от 21 октября 1997 г. представил ассоциации «Тверской лен» и районным управлениям сельского хозяйства распределение на дотацию на сырье льна по районам в объеме 9401,5 млн. рублей, причитающуюся сельхозтоваропроизводителям области из федерального бюджета за 1996 год. На проведение указанного зачета были заключены договоры между льнозаводами и сельхозтоваропроизводителями. На 1 ноября 1998 г. льнозаводы не погасили задолженность сельхозтоваропроизводителям в размере 2980,2 млн. рублей.

Минсельхозпрод России, ФПК, Федеральная контрактная корпорация «Росхлебопродукт» (далее – ОАО "ФКК «Росхлебопродукт"), администрация Тверской области подписали соглашение от 28 октября 1997 г. № 18/5 «О зачете задолженности Федеральной продовольственной корпорации при Минсельхозпроде России по поставленному продовольствию в счет финансирования из федерального бюджета по Минсельхозпроду России» на поставку зерна и других видов продукции администрации Тверской области в объеме 15000 млн. рублей в счет финансирования дотации на сырье льна за 1996 год. Во исполнение указанного соглашения ФКК «Росхлебопродукт» и департамент заключили договор от 22 октября 1997 г. № 1415/97 на поставку и приемку хлебопродуктов в счет финансирования дотации из федерального бюджета. В тот же день был составлен акт приемки-передачи хлебопродуктов, где указано, что, согласно упомянутому договору, ОАО "ФКК Росхлебопродукт" передала, а департамент принял хлебопродукты на сумму 15000 млн. рублей, предназначенных для выплаты дотации на сырье льна.

В то же время проверкой установлено, что по соглашению от 28 октября 1997 г. № 18/5 ФКК «Росхлебопродукт» сельхозтоваропроизводителям области недопоставила продукции в счет причитающихся из федерального бюджета средств на дотацию сырья льна урожая 1996 года на 2843,2 млн. рублей.

Финансирование по компенсации части затрат на энергоресурсы предприятиям по переработке льна в 1997 году не производилось. Согласно представленным справкам-расчетам, предприятиям Тверской области по переработке льна требовалось средств на компенсацию части затрат на энергоресурсы, используемые на технологические нужды, в размере 7746,4 млн. рублей.

На 1998 год Минсельхозпрод России приказом от 30 апреля 1998 г. № 253 установил Тверской области лимит финансирования на дотации на сырье льна в объеме 32280 тыс. рублей и на компенсации части затрат на энергоресурсы - в объеме 3150 тыс. рублей.

Фактическая потребность составила: по дотации на сырье льна - 3246,8 тыс. рублей, на компенсацию части затрат на энергоресурсы - 3400,8 тыс. рублей.

Фактическое финансирование в 1998 году на государственную поддержку льноводства Тверской области составило: на дотацию на сырье льна - 560 тыс. рублей, или 1,7% к лимиту и 17,2% к потреб-

ности; на компенсацию части затрат на энергоресурсы - 2240 тыс. рублей, или 71,1% к лимиту и 65,9% к потребности.

Поступившие бюджетные средства были распределены департаментом по социально-экономическому развитию села администрации Тверской области по районам на основании представленных справок-расчетов согласно установленным порядкам выплаты дотаций и компенсаций.

При встречной проверке Торжокского района Тверской области установлено, что за 1997 год сельхозтоваропроизводителям района из средств федерального бюджета на выплату дотации на сырье льна причиталось 3730,1 млн. рублей, а с учетом задолженности за 1996 год (10011,5 млн. рублей) - 13741,6 млн. рублей.

Фактически из федерального бюджета в 1997 году на выплату дотации на сырье льна, реализуемое сельхозтоваропроизводителями области, было выделено 7306,84 млн. рублей с учетом задолженности за 1996 год.

В нарушение установленного порядка выплаты дотации на сырье льна департамент Тверской области распределяет по районам дотации, где базовым хозяйствам отдельной строкой определяет сумму дотационных выплат, при этом нарушает пропорциональность выплаты дотации. Базовым хозяйствам Торжокского района за 1997 год выплачено дотации на 8,6% больше, чем остальным льносеющим хозяйствам.

В счет погашения задолженности федерального бюджета сельхозтоваропроизводителям Торжокского района через льнозаводы в 1997 году были поставлены товаро-материальные ценности на сумму 2363,3 млн. рублей. Выделенными средствами был погашен кредит, полученный льнозаводами Торжокского района через филиал ФПК Тверской области, в том числе:

- Высоковским льнозаводом - 470,1 млн. рублей;
- Грузинским льнозаводом - 1175,2 млн. рублей;
- Вышневолоцким льнозаводом - 718 млн. рублей.

По состоянию на 1 октября 1998 г. Высоковский льнозавод недопоставил материально-технических ресурсов на сумму 19,5 тыс. рублей; Грузинский льнозавод - на 146,6 тыс. рублей; Вышневолоцкий льнозавод полностью рассчитался с сельхозтоваропроизводителями.

В счет финансирования из федерального бюджета на дотацию за реализованное сырье льна сельхозтоваропроизводителям Торжокского района выделено через ОАО «Мелькомбинат» 2304,2 тонн продовольственной ржи по цене 850 рублей за 1 кг на сумму 1958,54 млн. рублей. Согласно заключенному договору от 22 октября 1997 г. № 1415/97 между департаментом по социально-экономическому развитию села администрации Тверской области и ОАО ФКК «Росхлебопродукт» ОАО «Мелькомбинат» Тверской области полностью поставил продукцию согласно заключенному договору. Однако в результате произведенной операции сельхозтоваропроизводители Торжокского района потеряли 758 тыс. рублей, или 38,7% от причитающейся суммы дотации. При этом хозяйствам были поставлены такие условия, когда в случае отказа от данного зачета они вообще могли лишиться дотации. Так как продовольственная рожь во многих хозяйствах имелась в наличии, хозяйства вынуждены были на кабальных для них условиях продать эту рожь, но уже по цене 620 рублей, включая НДС.

При встречной проверке колхоза имени Дзержинского Торжокского района Тверской области установлено, что согласно представленной справке-расчету в 1998 году колхозом реализовано 106 тонн льноволокна. Сумма причитающейся дотации составляет 184,4 тыс. рублей.

Выплата дотации и учет в колхозе и управлении сельского хозяйства ведется нарастающим итогом с 1996 года. За 1996 год задолженность по дотации составляет 283, 8 млн. рублей.

Фактически в 1997 году, по данным годового отчета, колхозом получена дотация на сырье льна 187,5 млн. рублей. Кроме этого, в 1998 году перечислена задолженность федерального бюджета за 1997 год в размере 53,3 тыс. рублей. Всего получено дотации на сырье льна 240,8 тыс. рублей. Из этой суммы колхоз получил денежными средствами только 6,9 тыс. рублей. Остальное финансирование производилось различными зачетами.

Поставляемые колхозу взаимозачетом материально-технические средства, как правило, на 30-50% превышают рыночные цены, что приводит к невосполнимым потерям средств, причитающихся сельхозтоваропроизводителям.

По состоянию на 20 ноября 1998 г., задолженность федерального бюджета по дотации на сырье льна колхозу имени Дзержинского составляла 364,9 тыс. рублей.

При встречной проверке ОАО «Высоковский льнозавод» Торжокского района Тверской области было установлено, что на возмещение компенсации 30% стоимости энергоресурсов, использованных на технологические нужды, льнозаводу за 1997 год согласно справкам-расчетам начислено 191,5 млн. рублей. Фактически финансирование льнозаводу в 1997 году не производилось.

За 9 месяцев текущего года согласно справкам-расчетам льнозаводу из федерального бюджета на выплату указанной компенсации причитается 126 тыс. рублей, фактически получено 30 тыс. рублей. Задолженность федерального бюджета льнозаводу на 1 ноября 1998 г. составляет 96 тыс. рублей.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 13 марта 1995 г. № 241 «О мерах по реализации Федераль-ного закона «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» ОАО «Тверской лен» заключило договор от 29 января 1996 г. № 8-КОР с ОАО «Высоковский льнозавод» на предоставление кредита на финансирование закупок сырья, затрат на переработку и поставку льноволокна для федеральных нужд в размере 400 млн. рублей. На момент проверки задолженность полностью не погашена и составляла на 1 ноября 1998 г. 19,9 тыс. рублей.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 1993 г. № 863 «О федеральной целевой программе «Возрождение российского льна» на 1993-1995 годы» льносеменоводческие станции входят в систему Минсельхозпрода России, выполняют государственные функции сортового обмена, сортосмены и сортообновления льна-долгунца и финансируются из средств федерального бюджета.

На основании приказа от 3 апреля 1997 г. № 152 Минсельхозпродом России был доведен лимит бюджетных ассигнований на финансирование государственных функций по сортовому контролю, сортосмене и сортообновлению льноконоплесемстанций (ст. 31) в размере 3700 млн. рублей, в том числе: на заработную плату с начислениями – 3490 млн. рублей, на прочие расходы – 210 млн. рублей. Фактически на заработную плату с начислениями поступило 3196 млн. рублей, или 86,3% к лимиту, на прочие расходы - 210 млн. рублей, или 100%, а также погашена задолженность по заработной плате за 1996 год в размере 200 млн. рублей.

Письмом от 22 апреля 1998 г. № 242-22 Минсельхозпрод России довел лимит денежных ассигнований на 1998 год по статье 31 "Текущее содержание подведомственных организаций" на финансирование льноконоплесемстанций в размере 3495 тыс. рублей, в том числе: на заработную плату с начислениями - 3385 тыс. рублей, на прочие расходы - 110 тыс. рублей. На момент проверки фактическое финансирование составило 2260 тыс. рублей, или 64,6% к лимиту, в том числе: на заработную плату с начислениями - 2205 тыс. рублей, на прочие расходы - 55 тыс. рублей.

При проверке ГП "Красносельская межрайонная льносеменоводческая станция" Костромской области и ГП "Торжокская межрайонная льносеменоводческая станция" было установлено, что вышеуказанные льносеменоводческие станции средства федерального бюджета в 1997 году и за 9 месяцев 1998 г. получали и использовали на содержание аппарата, выполняющего государственные функции.

За 9 месяцев 1998 г. ГП "Красносельская межрайонная льносеменоводческая станция" профинансирована на 59% к лимиту года, а ГП "Торжокская льносеменоводческая станция" - на 61 процент.

Выполнение федеральной целевой программы "Развитие льняного комплекса России на 1996 – 2000 годы"

В целях увеличения производства льна-долгунца и конопли, развития льноводческого и льноперерабатывающего комплексов агропромышленного производства, текстильной и легкой промышленности, повышения экспортного потенциала и насыщения потребительского рынка конкурентоспособными товарами постановлением Правительства Российской Федерации от 19 декабря 1996 г. № 1498 утверждена федеральная целевая программа «Развитие льняного комплекса России на 1996 - 2000 годы» (далее - Программа), представленная Минэкономики России, Минсельхозпродом России и Минпромом России. Государственными заказчиками Программы являются Минсельхозпрод России и Минэкономики России.

Программой определено дальнейшее проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по направлениям научных исследований, которые определены республиканской целевой научно-технической программой «Лен и конопля» и не были профинансированы в 1993-1995 годы.

Минфину России и Минэкономики России было поручено осуществлять в 1997 году выделение организациям и предприятиям, реализующим Программу, бюджетные средства, предусмотренные в расходной части федерального бюджета на развитие и государственную поддержку агропромышленного комплекса, текстильной и легкой промышленности, а также включить в перечень федеральных программ, подлежащих финансированию за счет средств федерального бюджета, начиная с 1998 года.

Программой предусмотрено финансирование по трем направлениям: капитальное строительство, научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (далее - НИОКР) и прочие расходы. Следует отметить, что в статью "Прочие расходы" включены средства, которые выделяются по разделу "Сельское хозяйство и рыболовство" и включают в себя государственную поддержку и текущее содержание, что приводит к дублированию бюджетных статей.

При запланированных на 1997 год средствах по Программе на финансирование в объеме 51500 млн. рублей, в том числе на капвложения - 41000 млн. рублей, на НИОКР - 10500 млн. рублей, денежные ассигнования из бюджета в 1997 году не выделялись. Прочие расходы финансировались только по разделу "Сельское хозяйство и рыболовство".

Федеральным законом «О федеральном бюджете на 1998 год» предусмотрено финансирование Программы: на капвложения в объеме 17200 тыс. рублей, на НИОКР – 11300 тыс. рублей, всего 28500 тыс. рублей. Программой было определено финансирование соответственно в размере 43900 тыс. рублей и 10500 тыс. рублей, всего 54400 тыс. рублей. По состоянию на 1 октября 1998 г. финансирование за счет средств федерального бюджета на капвложения не производилось, а по НИОКР средства выделены только в размере 4073 тыс. рублей. Таким образом, на 1997-1998 годы для реализации Программы было предусмотрено выделить на капвложения и НИОКР 105900 тыс. рублей. Фактически профинансировано только в объеме 4073 тыс. рублей, или 4% от предусмотренного Программой, а с учетом 1996 года – около 2 процентов.

Для проверки использования средств федерального бюджета, выделенных в 1998 году на НИОКР, были взяты 3 института:

- ЦНИПТКИМЛ, который осуществляет разработку машин и оборудования для возделывания, уборки и послеуборочной обработки льнопродукции;

- ВНИИЛ, осуществляющий исследования по ведущим направлениям науки в области льноводства и переработки льна;

- ГНУ «НИИЛК», занимающийся разработкой и внедрением прогрессивных технологий заготовки и первичной обработки льна и конопли.

Минсельхозпродом России заключены договоры в 1994-1996 годах с вышеуказанными институтами на выполнение НИОКР, в том числе:

- 8 договоров с ЦНИПТКИМЛ, из них: три договора с 1994 года (№ 80.006.94, № 80.007.94, № 80.021.94) и 5 договоров от 10 января 1996 г. Общая сметная стоимость всех договоров - 1998 млн. рублей;

- 5 договоров от 10 января 1996 г. с ВНИИЛ общей сметной стоимостью затрат за 1996-2000 годы 1561,2 млн. рублей;

- 7 договоров с ГНУ "НИИЛК", из них: 4 договора со сроком исполнения 1996-1999 годы, 2 договора со сроком исполнения 1995-1996 годы, 1 договор со сроком исполнения 1995-1997 годы. Общая сметная стоимость договоров - 1279,4 млн. рублей.

Все договоры заключены до утверждения Правительством Российской Федерации Программы, т.е. до 19 декабря 1996 г.

Минсельхозпрод России 26 мая 1997 г. прислал вышеуказанным институтам письма «О прекращении действия договоров на выполнение НИОКР по заказам Минсельхозпрода России», где сообщил, что в одностороннем порядке с 1 июня 1998 г. прекращает действие всех договоров и считает закрытыми и оплаченными в размерах перечисленных средств и опроцентованных этапов (включая 100%), ссылаясь, что Законом о бюджете на 1997 год не предусмотрено финансирование федеральной целевой программы «Развитие льняного комплекса России на 1996-2000 годы»

ЦНИПТКИМЛ и ВНИИЛ оформили претензию на предмет расторжения договоров по федеральной целевой программе, указывая о задолженности Минсельхозпрода России по выполненным объемам работ 1996-1997 годов.

Минсельхозпрод России в письмах от 1 августа 1997 г. № 26-2/358 и от 2 декабря 1997 г. № 26-2/543 «О результатах рассмотрения претензий по договорам НИОКР» сообщил, что оплата задолженности, образовавшейся в 1996-1997 годах, будет произведена по мере ликвидации Минфином России бюджетной задолженности перед Минсельхозпродом России за 1996-1997 годы.

За 10 месяцев 1998 г. Минсельхозпрод России перечислил средства из федерального бюджета, погасил задолженность за выполненный объем НИОКР за 1996-1997 годы по ВНИИЛ в размере 1649,9 тыс. рублей, ЦНИПТКИМЛ - 1572 тыс. рублей, ГНУ «НИИЛК» - 335,9 тыс. рублей. Кроме того, была погашена задолженность за выполненные объемы работ в 1994-1995 годах по ЦНИПТКИМЛ в размере 195 тыс. рублей и 31,7 тыс. рублей - по ГНУ «НИИЛК».

Фактическое финансирование за счет средств федерального бюджета поступало на раздел 0602 «Разработка перспективных технологий и приоритетных направлений научно-технического прогресса», статья 281 – НИОКР, вид расходов 187 – проведение НИР и ОКР в рамках федеральной целевой программы.

В 1997 году выполнение НИОКР было прекращено во всех институтах. Задолженности федерального бюджета перед ЦНИПТКИМЛ на 1 ноября 1998 г. на НИОКР нет, по ВНИИЛ задолженность составляла 644,1 тыс. рублей, по ГНУ «НИИЛК» на 1 октября 1998 г. задолженность составляла 1,7 тыс. рублей.

Таким образом, принятая постановлением Правительства Российской Федерации от 19 декабря 1996 г. № 1498 «О федеральной целевой программе «Развитие льняного комплекса России на 1996-2000 годы» федеральная целевая программа, по состоянию на 1 ноября 1998 г., не выполняется. При этом основное финансирование было направлено на погашение задолженности институтам по НИОКР за 1993-1997 годы по договорам, заключенным Минсельхозпродом России до принятия указанной Программы.

Выводы

1. В 1997 г. в Российской Федерации посевные площади льна-долгунца составили 113,8 тыс. га, в 1998 году – 103,9 тыс. га. По сравнению со среднегодовым уровнем 1986-1990 годов посевные площади льна в Российской Федерации сократился почти 5 раз. Валовый сбор льна-долгунца во всех категориях хозяйств за этот период сократился почти в 6 раз.

2. В 1997 году дотации на сырье льна были профинансированы всего на 19,6% и компенсации – на 19,8%. За 9 месяцев 1998 г. - соответственно на 6 и 50%.

3. Рентабельность льноводства в сельхозпредприятиях без учета дотаций в среднем по Костромской области составляла: в 1990 году - 36%, в 1991 году – 38%, в 1992 году – 75 процентов. Начиная с 1993 года, производство льна в области становится убыточным. Убытки от льноводства возрасли с 7% в 1993 году до 82% в 1997 году.

4. В Тверской области в 80-е годы посевы льна-долгунца находились в пределах 110-120 тыс. гектар, что составляло 25% от всех посевов льна в России. Производство льноволокна составляло 35-40 тыс. тонн в год. В 1998 году посевы льна сократились до 31,2 тыс. га, или почти в 4 раза против 80-х годов и в 2 раза по сравнению с 1996 годом.

В 1996 году убыток от производства льна в области составил 35 млрд. рублей, в 1997 году – 14 млрд. рублей. У большинства льносеющих хозяйств нет реальных материально-технических возможностей возделывать эту трудоемкую культуру.

5. По состоянию на 16.11.1998 г., на льнозаводы Тверской области сельхозтоваропроизводителями сдано 9,6 тыс. тонн льнопродукции (в переводе на волокно). Ожидается заготовка около 10 тыс. тонн льноволокна. С учетом того, что остатков сырья урожая прошлого года на льнозаводах нет, каждый четвертый льнозавод будет остановлен в ближайшее время.

6. Минсельхозпрод России в нарушение установленных порядков в 1997-1998 годах осуществлял финансирование льносеющих регионов по дотации на сырье льна и конопли и компенсации 30% затрат на энергоресурсы непропорционально утвержденным лимитам и фактическим затратам согласно справкам-расчетам. Отдельным льносеющим регионам вообще не выделял полагающиеся средства.

7. В нарушение установленного порядка выплаты дотаций на сырье льна департамент Тверской области распределяет по районам дотацию, где базовым хозяйствам отдельной строкой определяет сумму дотационных выплат. При этом он нарушает пропорциональность выплаты дотации. Базовым хозяйствам Торжокского района за 1997 год выплачено дотации на 8,6% больше, чем остальным льносеющим хозяйствам.

8. Проверкой установлено, что ОАО «Россахар» по состоянию на 1 ноября 1998 г. недопоставило сахара-песка ОАО «Тверской межрегиональный продовольственный оптовый рынок» в объеме 1477,6 тонны на 4285,1 тыс. рублей.

9. ОАО «Тверской межрегиональный продовольственный оптовый рынок» не выполнило условия договора от 25 августа 1997 г. (без номера) «О порядке исполнения соглашения о поставке сахара-песка в счет взаимных требований от 23.07.97 г.» и недоперечислило департаменту 2642,5 тыс. рублей, полученные от реализации сахара-песка для погашения задолженности сельхозтоваропроизводителям по дотации на сырье льна.

За предприятиями по переработке льна Тверской области по состоянию на 1 ноября 1998 г. имелась задолженность перед сельхозтоваропроизводителями в размере 2980,2 тыс. рублей за дотации на сырье льна.

10. ОАО "ФКК Росхлебопродукт" не выполнило соглашение от 28 октября 1997 г. № 18/5 «О зачете задолженности Федеральной продовольственной корпорации при Минсельхозпроде России по поставленному продовольствию в счет финансирования из федерального бюджета по Минсельхозпроду России», заключенное между Минсельхозпродом России, Федеральной продовольственной корпорацией при Минсельхозпроде России и администрацией Тверской области и договор от 22 октября 1997 г. № 1415/97, заключенный между ОАО "ФКК Росхлебопродукт" и департаментом по социально-экономическому развитию села администрации Тверской области на поставку хлебопродуктов в счет финансирования из федерального бюджета в объеме 15000 тыс. рублей по дотации на сырье льна. На 1 ноября 1998 г. ОАО "ФКК Росхлебопродукт" недопоставило зерна и других видов продукции сельхозтоваропроизводителям Тверской области в счет причитающихся из федерального бюджета средств на дотацию сырья льна урожая 1996 года на сумму 2843,2 тыс. рублей. Средства федерального бюджета в размере 2843,2 тыс. рублей ОАО ФКК «Росхлебопродукт» использовал не по целевому назначению.

11. Принятая постановлением Правительства Российской Федерации от 19 декабря 1996 г. № 1498 «О федеральной целевой программе «Развитие льняного комплекса Росии на 1996-2000 годы» федеральная целевая программа «Развитие льняного комплекса России на 1996-2000 годы» по состоянию на 1 ноября 1998 г. не выполняется. При этом основное финансирование было направлено на погашение задолженности институтам по НИОКР за 1993-1997 годы по договорам, заключенным Минсельхозпродом России до принятия указанной Программы.

На основании изложенного для устранения выявленных нарушений необходимо направить представления с предложением принять следующие меры.

1. Министру сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации В. А. Семенову:

- распределение средств федерального бюджета производить в соответствии с установленными порядками финансирования, пропорционально утвержденным лимитам и фактическим затратам согласно представленным справкам-расчетам;

- обеспечить поставку в счет финансирования дотации на сырье льна сельхозтоваропроизводителям Тверской области сахара-песка на 4285,1 тыс. рублей, зерна и других видов продукции – на 2843,2 тыс. рублей;

- рассмотреть вопрос о состоянии финансирования федеральной целевой программы «Развитие льняного комплекса России на 1996-2000 годы» и определить перспективы ее выполнения.

2. Губернатору Тверской области В. И. Платову:

- не допускать случаев нарушения действующего порядка выплаты дотации на сырье льна и соблюдать пропорциональность распределения по выплатам бюджетных средств согласно справкам-расчетам. При последующих расчетах с сельхозтоваропроизводителями устранить допущенную неравномерность распределения бюджетных средств по дотации на сырье льна в 1997-1998 годах;

- обеспечить перечисление ОАО «Тверской межрегиональный продовольственный оптовый рынок» департаменту по социально-экономическому развитию села администрации области 2642,5 тыс. рублей, полученных от реализации сахара-песка, для погашения задолженности сельхозтоваропроизводителям по дотации на сырье льна;

- обеспечить предприятиями по переработке льна возврат денежных средств сельхозтоваропроизводителям за дотацию на сырье льна в размере 2980,2 тыс. рублей.

3. Президенту ОАО "ФКК Росхлебопродукт" Л. С. Чешинскому срочно погасить задолженность перед сельхозтоваропроизводителями Тверской области в размере 2843,2 тыс. рублей, а также перечислить в доход федерального бюджета штраф за нецелевое использование средств федерального бюджета в размере 3299 тыс. рублей.

4. Председателю правления ОАО «Россахар» В. А. Юхимцу срочно погасить задолженность по поставке сахара-песка перед ОАО «Тверской межрегиональный продовольственный оптовый рынок» в размере 4285,1 тыс. рублей, а также перечислить в доход федерального бюджета штраф в размере 4275 тыс. рублей.

5. Направить информационные письма Генеральному прокурору Российской Федерации Ю. И. Скуратову с просьбой дать правовую оценку нарушениям, выявленным в ходе проверки, и главе администрации Костромской области В. А. Шершунову.

6. В связи с резким за последние годы сокращением (более чем в 5 раз) посевов льна-долгунца и разрушением льняного комплекса России подготовить и направить в I квартале 1999 г. Президенту Российской Федерации, Федеральному Собранию Российской Федерации и Правительству Российской Федерации аналитическую записку по проблемам развития льняного комплекса России.

Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации **С. П. ОПЕНЫШЕВ**

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 29 декабря 1998 года № 38(151) ***«О результатах тематической проверки по вопросу организации работы по правильности исчисления и уплаты в федеральный бюджет платежей при пользовании недрами и особенностей применения нормативной базы при определении объемов платежей в налоговых органах, на предприятиях и в организациях Архангельской области и Ненецкого автономного округа за 1997 год и 9 месяцев 1998 года»:***

Утвердить отчет о результатах проверки.

Поддержать предложение аудитора Счетной палаты В. Г. Панскова о направлении представлений Счетной палаты по итогам проверки Правительсьвту Российской Федерации, Государственной налоговой службе Российской Федерации, а также информационных писем Совету Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ
о результатах тематической проверки организации работы по правильности исчисления и уплаты в федеральный бюджет платежей при пользовании недрами и особенностей применения нормативной базы при определении объемов платежей в налоговых органах, на предприятиях и организациях Архангельской области и Ненецкого автономного округа за 1997 год и 9 месяцев 1998 года

Основание для проверки: Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» от 11 января 1995 года №4-ФЗ, план работы Счетной палаты Российской Федерации на 1998 год (пункт 1.1.2).

Цель проверки: Проверка работы налоговых органов и предприятий по правильности определения и исчисления налогооблагаемой базы платежей при пользовании недрами и своевременности их уплаты в федеральный бюджет с учетом особенностей применения нормативных и инструктивных материалов по налогообложению.

Предмет проверки:

1. Отчетность Государственной налоговой службы Российской Федерации за 1997 год и 9 месяцев 1998 года по установленным формам.
2. Расчеты по платежам при пользовании недрами, представляемые предприятиями в налоговые органы.
3. Материалы по учету недропользователей и водопользователей.
4. Акты документальных и тематических проверок налоговых органов.
5. Соблюдение требований положения о порядке лицензирования пользования недрами.
6. Состояние работы по лицензированию объектов водопользования, а также действующий порядок и критерии определения лимитов водопользования и расчетов тарифов платы за воду.
7. Законность и экономическая обоснованность предоставления налоговых льгот и отсрочек по платежам при пользовании природными ресурсами, зачисляемым в федеральный бюджет. Эффективность действия постановления Правительства РФ от 19 сентября 1996 г. № 1120 «О дополнительных мерах по реализации Федеральной программы развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации на 1994-2000 годы и стабилизации геолого-разведочных работ».

Объекты проверки:

1. Государственная налоговая инспекция по Ненецкому автономному округу.
2. Государственная налоговая инспекция по Архангельской области.
3. Открытое акционерное общество «Архангельское геолого-добычное предприятие» (ОАО «Архангельскгеолдобыча»).
4. Комитет по водному хозяйству Архангельской области (Архкомвод).
5. Северный комитет по геологии и использованию недр (Севергеолком).

Перечень изученных документов:

1. Уставные документы.
2. Бухгалтерская отчетность за 1997 год и I полугодие 1998 года (по ОАО «Архангельскгеолдобыча»).
3. Отчеты по формам №1-НМ, №1-НОМ, №4-НМ, №7-НП.
4. Реестры недропользователей по территории Архангельской области и Ненецкого автономного округа.
5. Соглашения о порядке и формах взаимодействия налоговых органов с органами Госгортехнадзора и Госгеолконтроля.
6. Материалы территориальных программ проведения конкурсов (аукционов) на право пользования недрами.
7. Протоколы государственной и территориальной комиссий по запасам, утверждающие состояние запасов на месторождениях.
8. Лицензии на право пользования недрами (выборочно).
9. Материалы проверок надзорных органов по выполнению недропользователями условий лицензионных соглашений.
10. Переписка налоговых органов с предпри-

ятиями, организациями, органами законодательной и исполнительной власти по вопросам налогообложения.

11. Законодательные и нормативные документы, определяющие порядок выдачи и регистрации лицензий, платежи при пользовании недрами и порядок их взимания, предоставления налоговых льгот и отсрочек.

В тексте отчета стоимостные показатели приведены в деноминированном исчислении.

Перечень оформленных актов проверок:

1.Акт проверки ГНИ по Ненецкому автономному округу.

2.Акт проверки ГНИ по Архангельской области.

3.Акт проверки Северного комитета по геологии и использованию недр.

4.Акт проверки открытого акционерного общества «Архангельскгеолдобыча».

5.Акт проверки Комитета по водному хозяйству Архангельской области.

Все затребованные документы получены, случаев отказа в представлении документов или иных фактов препятствования в работе не было.

Проверкой установлено:

В Архангельском регионе запасы нефти и газа сосредоточены на территории Ненецкого автономного округа (далее по тексту - НАО) на 78 месторождениях.

Наиболее разведанными являются Печоро-Колвинская, Хорейверская и Варандей-Адзьвинская нефтегазоносные области, содержащие 97 процентов нефтяных ресурсов района. Запасы разведанного углеводородного сырья составляют: по нефти -1983 млн. тонн, газу - 67,6 млрд. куб. метров. Там же сосредоточены крупнейшие в Европе месторождения алмазов и бокситов. В 1987 году сдано в эксплуатацию месторождение алмазов им. М. В. Ломоносова, которое является одним из крупнейших в мире.

Топливно-энергетический комплекс Ненецкого автономного округа (далее по тексту - ТЭК НАО) представлен 14 предприятиями, из которых 10 являются добывающими, а 4 ведут поиск и геологическую разведку. В состав топливно-энергетического комплекса Архангельской области входит 15 предприятий и организаций электроэнергетики.

Предприятиями Ненецкого автономного округа за 1997 год перечислено ресурсных платежей в бюджеты всех уровней на сумму 201,8 млн. руб. и за 9 месяцев 1998 года -106,1 млн. руб.; при этом удельный вес этих платежей от всех налоговых поступлений составил соответственно - 42,8 и 35 процентов.

Поступление налоговых платежей в бюджеты всех уровней осуществлялось денежными средствами, денежными зачетами и взаимозачетами. Как правило, удельный вес поступаемых налогов в окружной бюджет, зачисляемых денежными средствами, выше, чем в федеральный. Например, в 1997 году в федеральный бюджет денежными средствами внесено только 35 , а в окружной - 61 %, за 9 месяцев 1998 года - соответственно 77 и 80 процентов.

По состоянию на 1.10.98 г. более 60% всей задолженности по платежам за природные ресурсы по предприятиям и организациям Ненецкого автономного округа, или 109,4 млн. руб., относятся к федеральному бюджету.

В Архангельской области основным недоимщиком является открытое акционерное общество энергетики и электрификации «Архэнерго» (далее - ОАО «Архэнерго»). Поступление налогов и платежей ОАО «Архэнерго» осуществлялось в 1997 году в основном взаимозачетами (95%).

С 1998 года Указом Президента РФ от 7 ноября 1997 года № 1173 «О дополнительных мерах по мобилизации кассовых поступлений в федеральный бюджет» любые формы зачетов по обязательствам организаций по уплате налогов (недоимки) в федеральный бюджет прекращены. В этих условиях в ОАО «Архэнерго» в 1998 году из всех налоговых платежей денежными средствами поступило всего 30%, а 70% проведено различными зачетами.

Ситуация с поступлением платежей в федеральный бюджет по ОАО «Архэнерго» сложная - недоимка по всем видам налогов и платежам за 9 месяцев 1998 года возросла на 8,2 млн. руб., или 30 процентов. Основной причиной увеличения недоимки является высокий уровень дебиторской задолженности организаций и предприятий за поставленную им электроэнергию и теплоэнергию, которая за 2 прошедших года увеличилась более чем в 2 раза и по состоянию на 1.11.98 г. составила 540,4 млн. рублей. Основными дебиторами ОАО «Архэнерго» являются предприятия и организации военно-промышленного комплекса, Минобороны России, МВД России и другие.

Одной из основных причин неудовлетворительного состояния в расчетах с бюджетом по платежам при пользовании недрами является то, что на территории Ненецкого автономного округа нефть добывают предприятия и их филиалы, находящиеся на самостоятельном балансе, расположенные в Архангельской, Мурманской областях и других регионах. Так, ОАО «Коминефть» - владелец лицензии на разработку Харьягинского месторождения, расположенного на территории Ненецкого автономного округа, - находится в городе Усинске Республики Коми, где состоит на налоговом учете. При этом реализацией добытой нефти занимается ОАО «Нефтяная компания «Коми ТЭК», находящееся в городе Сыктывкаре.

Один из основных недропользователей - открытое акционерное общество «Архангельское геологодобычное предприятие» (зарегистрировано в г. Архангельске) - имеет 25 лицензий на право пользования недрами и осуществляет добычу нефти на территории Ненецкого автономного округа. Его филиалы, которые являются обособленными подразделениями, расположены на территории Калининградской, Мурманской, Московской областей и в Ненецком автономном округе. Филиалы не являются юридическими лицами и действуют на основании доверенности, выданной ОАО «Архангельскгеолдобыча», имея выделенный самостоятельный баланс.

Платежи за пользование недрами они производят по месту пользования недрами. Например, Арктическое геологодобычное предприятие (далее - Аркти-

ческая ГДНГЭ) зарегистрировано как налогоплательщик в пос. Факел Ненецкого автономного округа, а юридический адрес - в Мурманской области, куда представляются копии расчетов платежей за право на пользование недрами.

Акцизы на нефть, включая газовый конденсат, уплачиваются в соответствии с пунктом 14 Инструкции Госналогслужбы Российской Федерации от 1 ноября 1995 года «О порядке уплаты акцизов на нефть, включая газовый конденсат, и природный газ» по месту нахождения предприятия. Объект обложения у этих налогов практически одинаков, но в этих условиях контроль за исчислением и уплатой платежей при пользовании недрами рассредоточивается между налоговыми органами, находящимися в разных регионах, что может отрицательно отражаться как на его своевременности, так и на качестве.

Следует отметить, что во всех положениях о филиалах, утвержденных генеральным директором ОАО «Архангельскгеолдобыча», записано, что проверка и контроль деятельности филиала осуществляется ОАО «Архангельскгеолдобыча». Однако проверки их деятельности, в том числе по вопросам полноты и своевременности поступления платежей в бюджет, в 1997- 1998 годах не проводились.

Отсутствие такого контроля со стороны головного предприятия является одной из причин того, что 18 структурных подразделений из 26 , включая дочерние общества, имеют убытки на общую сумму 15,2 млн. руб.; 4 имеют задолженность перед федеральным бюджетом по всем видам налогов и других обязательных платежей на сумму 20,6 млн. руб., в том числе Калининградская ГДНГЭ и Арктическая ГДНГЭ, реализующие нефть на экспорт - 5,0 млн. рублей (по состоянию на 1.10.98 г.).

Одной из основных предпосылок обеспечения эффективного недропользования и правильности установленной законодательством платности пользования недрами является неукоснительное выполнение установленного Законом Российской Федерации «О недрах» порядка лицензирования права на пользование недрами.

Проверка на предприятиях, в организациях, органах государственной власти, регулирующих отношения недропользования в Архангельской области и Ненецкого автономного округа, показала, что лицензирование пользования недрами в регионе производится с нарушением ряда требований Закона Российской Федерации «О недрах».

Так, большинство лицензий на пользование недрами предоставлено Комитетом Российской Федерации по геологии и использованию недр (Министерством природных ресурсов) и администрациями проверенных субъектов Российской Федерации без проведения конкурсов и аукционов, чем нарушаются требования статьи 13 названного выше закона.

Первым предприятием, получившим в 1992 году лицензии на эксплуатацию недр в Архангельском геологическом регионе, является ООО «Компания «Полярное Сияние» (ранее - СП «Компания «Полярное Сияние»), учредители которого - ОАО «Архангельскгеолдобыча» и американская компания «Коноко».

Проверка в Северном комитете по геологии и использованию недр показала, что 4 лицензии выданы Государственным Комитетом Российской Федерации по геологии и использованию недр (Роскомнедрами) ООО «Компания «Полярное Сияние» с нарушением требований статей 10 и 12 Закона «О недрах», а именно:

- все лицензии имеют один и тот же текст лицензионного соглашения, несмотря на то, что виды пользования недрами и степень изученности объектов различны;
- не установлены размеры платежей на поиск и оценку месторождений;
- в лицензионных соглашениях отсутствуют сроки начала и объемы геологоразведочных работ.

При переоформлении лицензий «Архангельскгеолдобыча», связанном с изменением организационно-правовой формы предприятия (с государственного на акционерное общество), Министерством природных ресурсов продлены сроки геологического изучения недр без предусмотренного Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 октября 1992 года №828 «Об утверждении положения о порядке и условиях взимания платежей за право на пользование недрами, акваториями и участками морского дна» увеличения установленных платежей в полтора раза.

В связи с тем, что платежи за поиск и разведку полезных ископаемых полностью зачисляются в местные бюджеты, исчисление потерь в рамках данной проверки не производилось.

По этому же предприятию без проведения конкурса взамен поисковой лицензии НРМ №10076 НП, срок которой истек в 1996 году, Севергеолкомом выдана эксплуатационная лицензия НРМ № 00289 на Песчаноозерское нефтяное месторождение, что противоречит статье 10 Закона РФ «О недрах».

Проверки деятельности этого недропользователя по выполнению его лицензионных соглашений, проведенные органами геологического, горнотехнического и экологического контроля, показали, что ОАО «Архангельскгеолдобыча» в настоящее время не располагает необходимыми средствами для эффективного использования недр по большинству лицензионных объектов. В результате отстает развитие минерально-сырьевой базы одного из перспективных регионов страны, а бюджеты всех уровней недополучают от недропользователя значительные суммы налогов и платежей.

Проверкой законности и экономической обоснованности льгот по платежам при пользовании природными ресурсами на нефтегазодобывающих предприятиях, осуществляющих свою деятельность на территориях Архангельской области и Ненецкого автономного округа, установлено следующее.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 сентября 1996 г. №1120 «О дополнительных мерах по реализации Федеральной программы развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации на 1994-2000 годы и стабилизации геологоразведочных работ» геологоразведочным предприятиям разрешено, в виде исключения, поставлять за пределы таможенной территории Рос-

сийской Федерации по системе магистральных нефтепроводов нефть, получаемую в порядке возмещения задолженности предприятий в федеральный бюджет, а также все количество нефти, добываемой и сдаваемой акционерной компании «Транснефть» геологоразведочными предприятиями и организациями.

Для таких предприятий, в том числе ОАО «Архангельскгеолдобыча», этим постановлением предусмотрена льготная ставка акциза на нефть в размере одного процента от средневзвешенной ставки акциза.

Вместе с тем, в постановлении Правительства Российской Федерации от 15 января 1997 года № 30 «Об установлении дифференцированных ставок акциза на нефть, добываемую на территории Российской Федерации» это условие не было учтено и ОАО «Архангельскгеолдобыча» вошло в состав льготируемых предприятий без оговоренной ссылки на исполнение условий пользования льготой в соответствии с положениями статьи 4 постановления Правительства Российской Федерации от 19 сентября 1996 г. №1120.

За 1997-1998 годы применение льготной ставки акциза позволило оставить в распоряжении ОАО «Архангельскгеолдобыча» 14,8 млн. руб., не менее половины, из которых в соответствии с пунктом 7 постановления Правительства Российской Федерации от 19 сентября 1996 г. №1120 должно было направлено на финансирование геологоразведочных работ по воспроизводству минерально-сырьевой базы.

Проверить целевое использование дополнительно полученных средств в результате использования льготы в филиалах предприятия, находящихся в Калининграде и Мурманске, в ходе данной проверки не представилось возможным, так как бухгалтерский учет этих операций ведется в самих филиалах, а проверки целевого использования средств на геологоразведочные работы ОАО «Архангельскгеолдобыча» в 1997-1998 годах не проводило.

Одним из основных предприятий, осуществляющих платежи при пользовании недрами на территории Ненецкого автономного округа, является ООО «Компания «Полярное Сияние».

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 1252-р совместному предприятию «Компания «Полярное Сияние» (в настоящее время - ООО «Компания «Полярное Сияние») установлена **ставка платы за право на добычу полезных ископаемых в размере 5 процентов от стоимости добытой нефти.**

В то же время постановлением Правительства Российской Федерации от 28 октября 1992 года № 828 «Об утверждении Положения о порядке и условиях взимания платежей за право пользования недрами» установлены предельные уровни регулярных платежей за право на добычу углеводородов от стоимости добытого минерального сырья для всех недропользователей в размере 6-16 процентов.

Необходимо отметить, что на территории Ненецкого автономного округа все предприятия, добывающие нефть, имеют одинаковую ставку платы за пользование недрами - 8 процентов.

Тем не менее, в лицензии, выданной Комитетом Российской Федерации по геологии и использованию недр и Советом народных депутатов Ненецкого автономного округа 15 декабря 1992 года, этому предприятию была установлена ставка в размере 5%, что ниже минимального значения предусмотренного шкалой ставок.

Вместе с тем, статьей 41 Федерального Закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О недрах» определено, что размеры платежей за добычу полезных ископаемых устанавливаются с учетом горно-геологических и экономических условий, а из статьи 46 этого же закона следует, что акцизы на отдельные виды минерального сырья, добываемого из месторождений с относительно лучшими горно-геологическими и экономико-географическими характеристиками могут вводиться Правительством Российской Федерации в соответствии с Законом Российской Федерации «Об акцизах».

Законом Российской Федерации от 7 марта 1996 года № 23-ФЗ «Об акцизах» установлена средневзвешенная ставка акциза на нефть в размере 55 рублей. Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 апреля 1997 года № 408 «О дифференцированных ставках акциза на нефть, включая газовый конденсат, добываемую на территории Российской Федерации» для ООО «Компания «Полярное Сияние» ставка установлена в размере 84 рубля за тонну.

Таким образом, учитывая практически одинаковые критерии установления ставок платежей за добычу полезного ископаемого и акциза, в первом случае ставка оказалась ниже минимальной, а во втором более чем наполовину выше средней.

По экспертному заключению об установлении конкретного размера регулярного платежа за добычу нефти из Ардалинского месторождения, данному в соответствии с «Временным методическим положением по определению конкретных размеров регулярных платежей за добычу нефти», утвержденным 27.07.95 г. Роскомнедрами по согласованию с Минтопэнерго России, группой ученых, возглавляемой академиком Международной академии минерального сырья С. Я. Кагановичем, суммарной оценке рентообразующих показателей Ардалинского месторождения соответствует регулярный размер ставки платы за добычу нефти в 9,5 процента.

Вопрос о несоответствии установленной в лицензионном соглашении ставки платежа за добычу нефти ставился окружной налоговой инспекцией и администрацией округа перед федеральными законодательными органами и органами исполнительной власти с 1995 года, однако окончательного решения не получил.

Вместе с тем необходимо отметить, что Министерство природных ресурсов письмом от 23 октября 1997года в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 9 сентября 1997 года № МБ-П1-28787 в ответе на запрос главы администрации Ненецкого автономного округа В. Я. Бутова сообщило, что оно совместно с Минтопэнерго России и Минэкономики России прорабатывает вопрос о возможности корректировки ставки

платежа за добычу нефти и внесения изменения в лицензионное соглашение по Ардалинскому месторождению, разрабатываемому ООО «Компания «Полярное Сияние».

В этом письме подчеркнуто, что, учитывая благоприятные добычные возможности и высокий темп отбора запасов, Министерство природных ресурсов считает актуальным постановку вопроса об оптимизации ставки регулярных платежей за добычу нефти по Ардалинскому месторождению. При этом полагалось целесообразным провести тщательный анализ достигнутых технологических и финансовых показателей разработки.

Через год письмом от 9 октября 1998 года В-О-8154 Минтопэнерго сообщило, что считает возможным поддержать предложение главы администрации Ненецкого автономного округа об отмене распоряжения Правительства Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 1252-р, как противоречащего постановлению Правительства Российской Федерации от 28 октября 1992 года № 828.

Однако вопрос до сих пор не решен и потери консолидированного бюджета за период разработки Ардалинского месторождения ООО «Компания «Полярное Сияние» по платежам за добычу нефти с 1994 года по 1 октября 1998 года, оцененные по экспертной оценке исходя из ставки в 9,5%, составили 114,3 млн. рублей.

Сумма потерь федерального бюджета, исходя из доли в 20 процентов, оценивается в 22,8 млн. рублей.

В лицензионном соглашении на право пользования недрами совместного предприятия «Компания «Полярное Сияние», преобразованного впоследствии в ООО «Компания «Полярное Сияние» (приложение к лицензии №100038 от 16 декабря 1992 г.), установлено, что финансирование своих геологоразведочных работ в пределах предоставленного района полностью производится СП «Компания» Полярное Сияние», в связи с чем плата в бюджет **отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы не производится**.

Лицензия на пользование недрами была предоставлена совместному предприятию в период действия Закона Российской Федерации «О недрах», то есть до внесения в него изменений и дополнений. Между тем, законом «О внесении изменений и дополнений в закон Российской Федерации «О недрах» (статья 44) предусмотрено, что суммы отчислений в государственный внебюджетный фонд воспроизводства минерально-сырьевой базы, вносимые предприятиями, самостоятельно финансирующими работы по завершению геологоразведочных проектов, утвержденных до введения Закона в действие, уменьшаются на величину фактического финансирования.

То есть, закон «О недрах» предусматривал не освобождение от отчислений, а лишь возможность их уменьшения на величину фактического финансирования геологоразведочных работ. Следовательно, льгота была предоставлена в нарушение действующего законодательства.

С утверждением Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 25 февраля 1993года № 4546-1 Положения о Государственном внебюджетном фонде Российской Федерации, согласно которому отчисления не взимаются с реализации полезных ископаемых, добытых на месторождениях, по которым недропользователями полностью оплачена геологическая информация, неисчисление этого платежа ООО «Компания «Полярное Сияние» стало аргументировать ссылкой на это положение.

В 1992 году американская фирма «Коноко» внесла в уставный фонд совместного предприятия «Компания «Полярное Сияние» 40 миллионов долларов США, что и выдвигается в качестве аргумента за освобождение от отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы.

Право на льготу по Закону было обусловлено полной оплатой геологической информации, однако вопрос о том, в какой мере возмещены затраты государства на геологоразведочные работы, остается открытым.

Из справки, выданной председателем комитета по комплексному использованию природных ресурсов администрации Ненецкого автономного округа следует, что администрация автономного округа не обладает конкретными сведениями об объеме государственных затрат на проведение геологоразведочных работ на Ардалинской группе месторождений, правом пользования которыми владеет ООО «Компания «Полярное Сияние», и считает, что затраты государства, оцененные в 40 млн. долларов, значительно занижены. Согласно этому документу оценка затрат экспертами определяется в 300-320 млн. долларов США.

Проверка в Северном комитете по геологии и использованию недр (г. Архангельск) показала, что документы, подтверждающие объем произведенных «Компанией «Полярное Сияние» геологоразведочных работ по Ардалинскому месторождению и возмещение всех расходов государства на поиски и разведку, в этой организации отсутствуют.

В соответствии со статьей 44 Федерального закона Российской Федерации от 03.03.95 №27-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О недрах» пользователи недр, осуществившие за счет собственных средств поиск и разведку разрабатываемых ими месторождений или полностью возместившие все расходы государства на поиск и разведку соответствующего количества запасов полезных ископаемых, освобождаются от отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы при разработке этих месторождений в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Таким образом, на момент ввода в действие указанного Закона (15 марта 1995 года) порядок освобождения от отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы не был установлен. Порядок использования отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы и освобождение пользователей недр от указанных отчислений установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 17 мая 1996года № 597.

Согласно этому порядку, в случае, если место-

рождение разведано полностью или частично за счет государственных источников финансирования, освобождение от уплаты отчислений производится после полного возмещения соответствующему бюджету затрат на проведение работ по данному месторождению за счет государственных средств.

В федеральный и региональный бюджеты суммы возмещения не поступали, а направлены в уставный фонд совместного предприятия. В качестве основания приводится согласие комитета по управлению имуществом Архангельской области, который не правомочен решать эти вопросы.

Согласно пункту 19 названного выше порядка решение об освобождении пользователей недр от отчислений принимается органами, предоставляющими лицензии на пользование недрами.

Согласно статье 12 Закона Российской Федерации «О недрах» лицензия и составные части ее (лицензионное соглашение) должны содержать условия, связанные с платежами при пользовании недрами.

Решение об освобождении ООО «Компания «Полярное Сияние» от отчислений по установленным Законом обстоятельствам не принималось, соответствующие изменения и дополнения в лицензионное соглашение не вносились.

Таким образом, льгота в установленном порядке не предоставлялась, и вся переписка с органами законодательной и исполнительной власти, имеющая своей целью оправдание льготирования, является беспредметной.

За период с 1 сентября 1994 года по сентябрь 1998 года ООО «Компания «Полярное Сияние» не исчислила и не перечислила в бюджет платежи на воспроизводство минерально-сырьевой базы по нефти на сумму 244,1 млн. руб. и по газу - 0,2 млн. рублей.

При контроле правильности исчисления платежей при пользовании недрами определенные трудности вызывает состояние нормативной базы по данным налогам.

После ввода в действие с 15 марта 1995 года Закона Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О недрах» в инструкцию Министерства финансов, Государственной налоговой службы и Федерального горного и промышленного надзора России №17 «О порядке и сроках внесения в бюджет платы за право на пользование недрами», принятую еще в январе 1993 года, соответствующие изменения не вносились.

Например, в соответствии с инструкцией платежи за добычу полезных ископаемых должны определяться как доля от стоимости добытого минерального сырья с учетом погашаемых в недрах запасов, то есть включать в себя объем нормативных и сверхнормативных потерь. Законом «О недрах» определено, что при расчете учитываются только потери при добыче, превышающие нормативы.

До сих пор не устранено противоречие Закона Российской Федерации «О недрах» инструкции ГНС РФ № 17 от 30 января 1993года «О порядке и сроках внесения в бюджет платы за право на пользование недрами», согласно пункту 17 которой при добыче попутных компонентов плата за их добычу взимается только за попутные компоненты, учтенные Государственным балансом полезных ископаемых и указанные в лицензии. Между тем, согласно закону (ст.39) пользование недрами является платным, за исключением случаев, предусмотренных статьей 40 этого закона. Однако эта статья закона не предусматривает освобождения от платежей за добытые попутные компоненты, не учтенные государственным балансом полезных ископаемых.

В большинстве случаев добыча попутного газа на территории Ненецкого автономного округа не лицензирована, конкретные ставки не установлены, что отражается на полноте исчислений этого налога.

В связи с тем, что расчеты платежей за право добычи полезного ископаемого в соответствии с пунктом 23 инструкции ГНС РФ «О порядке и сроках внесения в бюджет платы за право на пользование недрами» представляются нарастающим итогом, а в соответствии с пунктом 18 инструкции стоимость добытого минерального сырья исчисляется по ценам реализации товарной продукции, действующим на момент определения суммы платежа, изменение цен реализации фактически корректирует налог по объему продукции, добытой за период до месяца предоставления расчета.

Так, например, налогооблагаемая база для начисления платежа за добычу полезных ископаемых за 1997 год по ООО «Компания «Полярное Сияние» нарастающим итогом составляет 844,1 млн. руб., а при исчислении налогооблагаемой базы за текущие отчетные периоды - 981 млн. рублей. Потери налога за 1997 год составили 6,9 млн. руб., в том числе доля федерального бюджета – 2,7 млн. рублей.

Статьей 12 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1998 год» установлено, что формирование доходной части федерального бюджета в 1998 году производится за счет платы за пользование объектами животного мира и водными биологическими ресурсами в размере 40% доходов.

В связи с тем, что законодательно не определены ставки платежей и отсутствует нормативная база для их исчисления и взимания, платежи в федеральный бюджет не поступали. Контрольными показателями по мобилизации доходов в федеральный бюджет в 1998 году такие платежи по Архангельской области определены в размере 5,4 млн. руб., которые можно оценивать как выпадающие доходы из федерального бюджета.

Водным кодексом Российской Федерации, принятым 16 ноября 1995 года №167-ФЗ, установлен водный налог в виде платы за пользование водными объектами. Федеральный закон «О плате за пользование водными объектами» принят спустя 2 года - в мае 1998 года, а Правительство Российской Федерации постановлением № 818 утвердило минимальные и максимальные ставки платы за пользование водными объектами по бассейнам рек, озерам, морям и экономическим районам только 22 июля 1998 года.

Статьей 4 указанного Федерального закона установлено, что ставки платы по категориям плательщиков в зависимости от вида пользования водными

объектами, состояния водных объектов и с учетом местных условий водообеспечения населения и хозяйственных объектов устанавливаются законодательными органами субъектов Российской Федерации.

Однако на момент окончания проверки (13 ноября 1998 года), ставки платы за пользование водными объектами по категориям плательщиков законодательными органами Архангельской области и Ненецкого автономного округа не установлены.

ГНИ по Архангельской области и Ненецкому автономному округу при исчислении платежей за пользование водными объектами руководствуются письмом Министерства финансов РСФСР от 27 мая 1991 г. №16/111 «Об исчислении и внесении в бюджет платы за воду» пунктом 3 которого определено, что платежи по плате за воду вносятся в доходы местных бюджетов. Тариф платы за воду, забираемую из водохозяйственных систем (поверхностные и подземные источники), утвержденный постановлением Госкомцен СССР от 14 октября 1988 года № 551 введен в действие с 1 января 1991 года (прейскурант № 03-03) и не отменен до настоящего времени. Так, плата за воду предприятиями-плательщиками на территории Архангельской области по поверхностным источникам составляет 3 рубля за 1 тыс. куб. м., подземным источникам- 5 рублей за 1 тыс. куб. м., в то же время минимальные и максимальные ставки платы за пользование водными объектами по бассейнам рек, озерам, морям и экономическим районам, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июля 1998 г. № 818 возросли более чем в 20 раз (минимальная - 46 руб., максимальная - 82 рубля).

В связи с тем, что нормативные документы, определяющие платежи за пользование водными объектами, приняты после формирования федерального бюджета на 1998 год, их поступления в федеральный бюджет незначительны. Так, по состоянию на 1 октября 1998 года в бюджеты всех уровней поступило указанных платежей всего на сумму 1,2 млн. руб., том числе в федеральный бюджет - 0,3 млн. руб., что составляет лишь 0,24% от общего объема поступлений (форма № 1-НМ). По расчетам комитета по водному хозяйству, сумма платы за пользование водными объектами в 1998 году должна была составить по Архангельской области и Ненецкому автономному округу более 280 млн. рублей.

Исходя из установленной доли (40%), перечисляемой в федеральный бюджет, выпадающая сумма дохода федерального бюджета составит по двум субъектам Российской Федерации около 110 млн. руб. в год.

Статьей 36 и статьей 37 Водного кодекса установлен перечень водных объектов, принадлежащих к федеральной собственности и собственности субъекта. Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 1997 г. № 383 «Об утверждении правил предоставления в пользование водных объектов, находящихся в государственной собственности, установления и пересмотра лимитов водопользования, выдачи лицензии на водопользование и распорядительной лицензии» утвержден порядок предоставления в пользование находящихся в государственной собственности водных объектов. До настоящего времени документ, определяющий разграничение государственной собственности на водные объекты между Российской Федерацией и Архангельской областью, отсутствует.

Следует отметить, что на государственном учете в Архкомводе по состоянию на 10 ноября 1998 года состоит 446 предприятий-водопользователей, которые представляют отчетность по форме № 2-ТП (водхоз). При включении в перечень предприятий водопользователей и постановки на государственный учет Архкомвод руководствуется « Критериями охвата водопользователей планированием и государственной отчетностью об использовании воды по форме № 2-ТП (водхоз)», утвержденными Минводхозом СССР по согласованию с ЦСУ СССР и отделом охраны природы Госплана СССР 10 марта 1983 года.

Проверка показала, что в Архомводе отсутствуют данные о предприятиях, пользующихся водными ресурсами и не представляющих в тоже время отчетность по форме № 2-ТП (водхоз). Кроме того, не учтены также водопользователи, которым выданы разрешения на спецводопользование Комитетом по охране окружающей среды.

Таким образом, отсутствие данных об общем количестве водопользователей, не позволяет упорядочить работу по планированию процесса лицензирования.

Как показала проверка, процесс лицензирования объектов водопользования затягивается до 2000 года. Так, по состоянию на 10 ноября 1998 года выдано всего 12 лицензий, или 3 процента от числа водопользователей, 49 лицензий находится в стадии рассмотрения.

Акты проверок подписаны руководителями проверяемых предприятий и организаций без замечаний.

Выводы

1. Платежи при пользовании природными ресурсами в консолидированный бюджет по Ненецкому автономному округу составляют 40 процентов от всех налоговых поступлений, однако при зачислении платежей денежными средствами в 1997 году приоритет имел региональный бюджет - 61%, в федеральный бюджет внесено только 35%. В 1998 году эти показатели составили, соответственно, 80 и 77 процентов.

В результате более 60 процентов (109,4 млн. рублей) всей задолженности по платежам при пользовании недрами относится к федеральному бюджету.

Одной из причин высокой задолженности федеральному бюджету является то, что на территории Ненецкого автономного округа добывают и реализуют нефть предприятия и их филиалы, находящиеся в других регионах, что рассредоточивает налоговый контроль и снижает его эффективность.

2. Неудовлетворительно исполняются требования Указа Президента Российской Федерации от 7 ноября 1997 года №1173 «О дополнительных мерах по мобилизации кассовых поступлений в федеральный бюджет», вследствие чего таким крупным налогоплательщиком как ОАО «Архэнерго» в 1998 го-

ду из всех налоговых платежей денежными средствами внесено только 30 процентов, а остальное зачтено различными денежными суррогатами.

3. В регионе при предоставлении права на пользование недрами нарушаются требования Закона Российской Федерации «О недрах», регламентирующие порядок выдачи лицензий, их содержание, что непосредственно влияет на качество разработки недр и платность их использования.

4. Установлены факты предоставления налоговых льгот с нарушением действующего порядка.

ОАО «Архангельскгеолдобыча» пользуется льготой при исчислении акцизов на нефть с нарушением требований, обусловленных постановлением Правительства Российской Федерации от 19 сентября 1996 года №1120, оставив вследствие этого в своем распоряжении 14,8 млн. рублей.

ООО «Компания «Полярное Сияние» в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июля 1992 года №1252-р, но вопреки постановлению Правительства Российской Федерации от 28 октября 1992 года №828, исчисляет платежи за добычу нефти по пониженной ставке, что нанесло ущерб федеральному бюджету за 1994-1998 годы в сумме 45,7 млн. рублей.

5. Эта же компания без законных оснований с 1994 года по настоящее время не исчисляла и не уплачивала в бюджет платежи на воспроизводство минерально-сырьевой базы на сумму 244,3 млн. рублей.

6. Определенные трудности в порядке определения налогооблагаемой базы и исчисления налогов при пользовании недрами вызывает состояние нормативной базы.

Несмотря на то, что применение положений Закона Российской Федерации «О недрах» в измененном и дополненном варианте, а также практика исчисления платежей при пользовании недрами требует уточнения механизма действий, в инструкцию Министерства Финансов Российской Федерации, Госналогслужбы и Федерального горного и промышленного надзора России, принятую еще в январе 1993 года, до сих пор не внесены необходимые изменения и дополнения.

7.До сих пор на законодательном уровне Архангельской области и Ненецкого автономного округа не приняты акты, определяющие ставки платежей за пользование водными объектами, неудовлетворительно идет лицензирование этого вида деятельности, что привело к выпадению доходов федерального бюджета в 1998 году в размере около 110 млн. рублей.

8. Несмотря на то, что в доходной части федерального бюджета на 1998 год предусмотрено поступление платежей за пользование объектами животного мира и водными биологическими ресурсами, установленные Федеральным законом от 24 апреля 1995 года №ФЗ-52 «О животном мире», на законодательном уровне ставки платежей не установлены, нормативная база для исчисления отсутствует. Вследствие этого плата за пользование объектами животного мира и водными биологическими ресурсами не исчисляется, что по Архангельской области привело к выпадению доходов федерального бюджета в 1998 года на сумму 5,4 млн. рублей.

Предложения

Направить представление Правительству Российской Федерации по фактам незаконного предоставления налоговых льгот с нарушением действующего порядка, что привело к значительным потерям федерального бюджета, нарушениям требований Закона Российской Федерации « О недрах», регламентирующих вопросы выдачи лицензий на право пользования недрами, а также по несоответствию законодательных и нормативных актов, принятых федеральными органами исполнительной власти.

Направить представление Государственной налоговой службе Российской Федерации о внесении необходимых изменений в инструкции, усилении контроля за исчислением и уплатой налогов, возмещении бюджету сумм ущерба, нанесенного неоправданным льготированием.

Кроме того, направить отчет Совету Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации в порядке информации.

Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

В. Г. ПАНСКОВ

*Из постановления Коллегии счетной палаты Российской Федерации от 22 января 1999 года № 2(153) «**О результатах проверки в Минфине России и Министерстве Российской Федерации по налогам и сборам (МНС России) правомерности, экономической обоснованности и эффективности предоставления налоговых льгот, отсрочек, рассрочек и налоговых кредитов в июле-декабре 1998 года**»:*

С учетом предложений, высказанных в ходе обсуждения, утвердить отчет о результатах проверки.

Направить представление Счетной палаты по выявленным фактам нарушений Председателю Правительства Российской Федерации Е. М. Примакову.

Направить представления Счетной палаты по результатам проверки Президенту Республики Татарстан и Президенту Республики Башкортостан.

ОТЧЕТ
о результатах проверки в Минфине России и Госналогслужбе России* правомерности, экономической обоснованности и эффективности предоставления налоговых льгот, отсрочек, рассрочек, налоговых кредитов в июле-декабре 1998 года

Основание для проведения проверки: Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», план работы Счетной палаты на 1998 год и удостоверение на право проведения проверки от 4 декабря 1998 года № 03-01-26/408.

Цель проверки: определение соответствия налоговому законодательству нормативных актов и решений, принятых Правительством Российской Федерации, Минфином России и Госналогслужбой России, по вопросам налогообложения и налоговой политики, а также правомерность предоставления налоговых льгот и их влияние на доходы федерального бюджета в июле-декабре 1998 года.

Объекты проверки: Министерство финансов Российской Федерации, Государственная налоговая служба Российской Федерации.

Изучены нормативные документы по вопросам налогообложения, принятые непосредственно Правительством Российской Федерации, Минфином России, Госналогслужбой России или совместно с другими федеральными органами управления, решения Минфина России и Госналогслужбы России о предоставлении преференций налогоплательщикам. Рассмотрены материалы по основной деятельности Госналогслужбы России, направленной на выполнение законов Российской Федерации, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, затрагивающих процесс налогообложения. Проанализированы данные налоговой и финансовой отчетности.

Все затребованные документы представлены в полном объеме и в согласованные сроки, препятствий в проведении проверок не отмечено.

По результатам проверки оформлены два акта (один по результатам проверки вышеуказанных вопросов в Минфине России и второй - в Госналогслужбе России), с которыми ознакомлены соответственно первый заместитель Министра финансов Российской Федерации С. М. Игнатьев и первый заместитель Руководителя Госналогслужбы России В. В. Гусев. По этим актам замечаний представлено не было.

В ходе проверки было установлено следующее.

Минфином России в течение второго полугодия 1998 года была предоставлена рассрочка по уплате налоговых платежей в федеральный бюджет ОАО «Точприбор» (г. Иваново) на сумму 813,1 тыс. рублей со сроком погашения с 16 ноября по 9 декабря 1998 года. Рассрочка была предоставлена в соответствии со статьей 23 Федерального закона от 26 марта 1998 г. № 42-ФЗ «О федеральном бюджете на 1998 год» и Порядком, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 12 августа 1998 г. № 940, в связи с необходимостью ликвидации последствий пожара, произошедшего на данном предприятии в мае истекшего года, и погашена в установленный срок.

Финансовое управление администрации Ивановской области и г. Иваново предоставили ОАО «Точприбор» отсрочки уплаты платежей, зачисляемых этим предприятием в областной и городской бюджеты.

За рассматриваемый период Правительство Российской Федерации и Минфин России не предоставляли предприятиям и организациям инвестиционный налоговый кредит.

Госналогслужбой России за указанный период

---

* С 23.12.98 г. - Министерство Российской Федерации по налогам и сборам (МНС России)

отсрочки (рассрочки) по уплате налоговых платежей, штрафных санкций и пени налогоплательщикам не предоставлялись.

В течение указанного периода Минфином России и Госналогслужбой России проведена работа по выполнению постановления Правительства Российской Федерации от 15 июня 1998 г. № 595 «О Правилах предоставления органами местного самоуправления дополнительных льгот по налогам и сборам юридическим лицам, зарегистрированным в качестве налогоплательщиков в налоговых органах закрытых административно-территориальных образований».

В целях реализации пункта 5 этого постановления Госналогслужба России установила порядок предоставления информации о суммах дополнительных налоговых льгот, предоставленных юридическим лицам, зарегистрированным в качестве налогоплательщиков в ЗАТО, в соответствии с законами Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» и от 31 июля 1998 г. № 144-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании». Этот порядок был доведен до госналогинспекций по субъектам Российской Федерации письмом от 21 сентября 1998 г. № ВК-6-09/638а.

Согласно пункту 6 указанного постановления Минфином России был подготовлен проект Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании» и внесен на рассмотрение Правительства Российской Федерации 18 июня 1998 г. № 01-10/04-2111.

Проектом Закона предусматривалось прекратить с 1 января 1999 года срок действия дополнительных льгот сверх установленных налоговым законодательством по налогам и сборам юридическим лицам, зарегистрированным в качестве налогоплательщиков в ЗАТО. Однако при утверждении проекта этого закона в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации указанная временная норма была продлена до 1 января 2000 года, что позволяет налогоплательщикам, зарегистрированным в ЗАТО, пользоваться налоговыми преференциями в сроки, определенные Федеральным законом от 31 июля 1998 г. № 144-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании». По данным Госналогслужбы России, по состоянию на 1 октября 1998 года в этих территориальных образованиях, которые функционировали в 23 регионах Российской Федерации, зарегистрировано 16360 налогоплательщиков, из числа которых 1728 (10,6%) предоставлены дополнительные льготы по налоговым платежам в бюджетную систему страны на общую сумму 7055,4 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет – 5714,5 млн. рублей. Наибольшая доля этих льгот приходится на ЗАТО, расположенные в Челябинской области - 66,2%, Нижегородской области - 13,0%, Томской области - 8,4%.

В общей сумме предоставленных этим налогоплательщикам преференций налог на реализацию горюче-смазочных материалов составлял 2829,5 млн. рублей (40,1%), налог на прибыль – 1495,3 млн. рублей (21,2%), налог на добавленную стоимость – 1010,5 млн. рублей (14,3%).

В целях устранения противоречий в действующем законодательстве по ЗАТО с Законом Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» в части предоставления органами местного самоуправления льгот по налогам федерального уровня, а также ликвидации значительных потерь финансовых средств бюджетами всех уровней в результате предоставления дополнительных налоговых льгот юридическим лицам, зарегистрированным в этих территориальных образованиях, Минфин России и Госналогслужба России внесли в Правительство Российской Федерации предложение об отмене в установленном порядке с 1 января 1999 года дополнительных налоговых льгот для предприятий, зарегистрированных в ЗАТО. Соответствующий законопроект по этому вопросу был внесен Правительством Российской Федерации 8 декабря 1998 года в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, где он в настоящее время находится на рассмотрении.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 19 января 1996 г. № 65 «О предоставлении предприятиям и организациям отсрочки по уплате задолженности по налогам, пеням и штрафам за нарушение налогового законодательства, образовавшейся до 1 января 1996 года» 29007 предприятий, имевших такую задолженность перед федеральным бюджетом в сумме 26470 млн. рублей, и которым была предоставлена отсрочка уплаты этой суммы, по условиям данного Указа должны были погасить 50% задолженности к 1 октября 1998 года.

Однако 301 предприятие не выполнило вышеуказанные условия, не погасив на 1 октября 1998 года в общей сложности 170,84 млн. рублей задолженности в федеральный бюджет, что составило 0,6% от первоначальной суммы отсрочки. С учетом пени и штрафов общая сумма задолженности в федеральный бюджет составила 216,6 млн. рублей.

Необходимо отметить, что из 83 регионов, предприятиям которых были предоставлены упомянутые налоговые преференции, в 42 регионах налогоплательщики не погасили задолженность до 1 октября 1998 года. Наибольший удельный вес (в стоимостном выражении) налогоплательщиков, не погасивших 50% отсроченной суммы задолженности по налоговым платежам, приходится на Свердловскую область (60,8%), Оренбургскую область (12,7%) и Астраханскую область (8,9%).

По условиям, предусмотренным этим Указом, предприятия-нарушители налоговой дисциплины с 1 октября 1998 года должны быть исключены финансовыми органами из контингента налогоплательщиков, пользующихся налоговыми преференциями.

На момент проведения проверки территориальные финансовые органы не только не приняли решений по отмене льгот, но принимали незаконные

решения по пролонгации отсрочек отдельным налогоплательщикам, несмотря на то, что о недопустимости таких незаконных решений налоговые органы своевременно информировали финансовые органы.

Принимая во внимание замечания, сделанные Счетной палатой Российской Федерации по итогам предыдущих проверок в части исполнения данного Указа, Минфин России неоднократно направлял в соответствующие финансовые органы субъектов Российской Федерации письма об отмене отсрочек, действующих в нарушение Указа, на которые не было адекватной реакции.

В связи с этим Минфин России вынужден был неоднократно в течение второго полугодия 1998 года обращаться в Генеральную прокуратуру Российской Федерации по принятию мер прокурорского реагирования к руководителям финансовых органов, обязанных отменять отсрочки налогоплательщикам, допустившим нарушения норм этого Указа.

Таким образом, непринятие финансовыми органами своевременных решений об отмене отсрочек, которыми пользуются предприятия-нарушители налоговой дисциплины, фактически привело к незаконному отвлечению финансовых средств из федерального бюджета на 1 октября 1998 года в сумме 216,6 млн. рублей.

Правительство Российской Федерации не обеспечило соблюдение требований статьи 41 Федерального закона от 26 марта 1998 г. № 42-ФЗ «О федеральном бюджете на 1998 год», согласно которой оно должно внести изменения в соглашения с субъектами Российской Федерации, содержащие иные нормы межбюджетных взаимоотношений, и привести их в соответствие с указанным Законом.

Не выполнен также Указ Президента Российской Федерации от 5 мая 1998 г. № 495 «О дополнительных мерах по обеспечению выплаты заработной платы работникам бюджетной сферы и оздоровлению государственных финансов», пунктом 3 которого Правительству Российской Федерации вменено в обязанность приостановить действие двухсторонних соглашений с субъектами Российской Федерации, содержащих нормы межбюджетных взаимоотношений, противоречащие Федеральному закону от 26 марта 1998 г. № 42-ФЗ.

На момент проверки не отменено подписанное Правительством Российской Федерации и Кабинетом министров Республики Татарстан Соглашение от 15 февраля 1994 года, которым предусмотрено полностью оставлять в бюджете республики акцизы на спирт, водку и ликероводочные изделия, доходы от приватизации, плату за землю и акцизы на нефть и газ. Кроме того, ежегодно между Минфином России и Кабинетом министров Республики Татарстан подписывались дополнительные соглашения, согласно которым в 1994-1997 годах отчисления от налога на добавленную стоимость оставлялись в распоряжении республики на уровне 50% (вместо 25%, устанавливаемых в законах о федеральном бюджете на соответствующие годы) с одновременным возложением на Кабинет министров республики обязанности финансировать на суммы дополнительно оставленного налога федеральные программы и расходы на территории республики, предусмотренные федеральным бюджетом на эти годы. Необходимо отметить, что в 1998 году такое соглашение не заключалось, вследствие чего фактическое поступление налога на добавленную стоимость в консолидированный бюджет страны за 11 месяцев 1998 года составило 2,5 млрд. рублей, из них в федеральный бюджет – 0,66 млрд. рублей, или 26,3% от общей суммы, что на 48,7% ниже уровня, предусмотренного статьей 12 Федерального закона от 26 марта 1998 г. № 42-ФЗ. При этом в 1998 году отсутствует обязательство правительства Республики Татарстан по финансированию федеральных программ и расходов.

Соглашением между Правительством Российской Федерации и Кабинетом министров Республики Башкортостан от 2 июля 1998 года «Об оздоровлении государственных финансов и условиях оказания финансовой помощи бюджету Республики Башкортостан за счет средств федерального бюджета» межбюджетные отношения в нормативно-правовом аспекте не приведены в соответствие с действующим законодательством. В результате Республика Башкортостан до сих пор не перечисляет в федеральный бюджет 100-процентные суммы акцизов на нефть, газ, автомобильный бензин и 50-процентные суммы акцизов на спирт, водку и ликероводочные изделия, предусмотренные федеральным законодательством, а за счет указанных средств Кабинет министров республики обязан финансировать федеральные расходы на территории республики, предусмотренные федеральным бюджетом на 1998 год.

В целях обеспечения защиты интересов федерального бюджета и полноты мобилизации в нем финансовых ресурсов Правительство Российской Федерации в соответствии со статьей 44 Федерального закона от 26 марта 1998 г. № 42-ФЗ вправе в случае нарушения отдельными субъектами Российской Федерации установленного действующим законодательством порядка зачисления налогов и иных доходов в федеральный бюджет, оплаты работ и услуг для государственных нужд применять к указанным субъектами Российской Федерации соответствующие санкции (приостанавливать финансирование из федерального бюджета федеральных программ и мероприятий, осуществляемых на территории соответствующих субъектов Российской Федерации, а также передачу средств по взаимным расчетам, трансфертов, субвенций, дотаций, бюджетным ссудам и кредитам; прекращать выдачу лицензий на экспорт; приостанавливать выделение средств из фонда льготного кредитования сезонных затрат в сельском хозяйстве и лизингового фонда обеспечения агропромышленного комплекса машиностроительной продукцией и приобретения племенного скота; приостанавливать централизованные поставки продукции из государственных ресурсов).

Однако действенных мер по устранению потерь федерального бюджета Правительством Российской Федерации и Минфином России принято не было. Лишь в октябре 1998 года Правительством Российской Федерации было дано поручение Минфину России и другим федеральным органам власти

(19 октября 1998 г. № ВГ-П11-29523) принять необходимые меры по устранению нарушений действующего бюджетного и налогового законодательства республиками Башкортостан и Татарстан, которое до настоящего времени не выполнено. По истечении более одного месяца после этого поручения Министр финансов Российской Федерации М. М. Задорнов обратился к Председателю Правительства Российской Федерации (25 ноября 1998 г. № 01-10/10-4310) с просьбой дать согласие на применение экономических санкций в виде приостановления финансирования из федерального бюджета всех видов финансовой помощи бюджету Республики Башкортостан, а также мероприятий и учреждений, финансируемых из федерального бюджета на территории Республики.

Из-за нерешенности вопросов межбюджетных отношений в части распределения федеральных налогов между федеральным бюджетом и бюджетами республик Башкортостан и Татарстан в рамках действующего бюджетного и налогового законодательства, по оценке Госналогслужбы России доходы по налогам и платежам, выпадающие из федерального бюджета, за 11 месяцев 1998 года составили по Республике Татарстан 2,24 млрд. рублей. Кроме того, за указанный период потери федерального бюджета из-за неперечисления в Федеральный дорожный фонд налога на реализацию горюче-смазочных материалов и налога на пользователей автомобильных дорог составили по республике 0,63 млрд. рублей. Распределение акцизов и отчислений в дорожные фонды по Республике Башкортостан осуществлено в 1998 году не в соответствии с установленными Федеральным законом от 26 марта 1998 г. № 42-ФЗ «О федеральном бюджете на 1998 год» нормативами, а оставленные в республике средства в сумме 2,7 млрд. рублей подлежали направлению на финансирование федеральных программ и расходов.

По фактам, отмеченным в акте о результатах проверки в Минфине России правомерности, экономической обоснованности и эффективности предоставления налоговых льгот в январе-июне 1998 года, включенным сначала в представление, а затем и в предписание Счетной палаты Российской Федерации (соответственно от 11 сентября 1998 г. № 01-941/03 и от 3 ноября 1998 г. № 02-1136/03) Минфин России представил проект постановления Правительства Российской Федерации «Об изменении, приостановлении действия и признании утратившим силу некоторых актов Правительства Российской Федерации в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 1999 год» (письмо от 29 ноября 1998 г. № 01-10/02-4355), в котором предлагается отменить постановления Правительства Российской Федерации от 4 декабря 1995 г. № 1189 и от 6 декабря 1996 г. № 1321 о предоставлении налоговых льгот ОАО «Новокуйбышевский НПЗ» и АО «Оренбургнефть». Однако в последующем Минфин России обратился в Счетную палату Российской Федерации (от 6 января 1999 г. № 06-06-06) с просьбой приостановить действие предписания Счетной палаты Российской Федерации от 3 ноября 1998 г. № 02-1136/03 в отношении отмены налоговых льгот ОАО «Новокуйбышевский НПЗ».

Решением Кабинета министров Республики Татарстан от 7 августа 1998 года № 552-р во исполнение представления Счетной палаты Российской Федерации от 11 сентября 1998 г. № 01-941/03 отменена незаконно установленная отсрочка уплаты налоговых платежей 222 предприятиям, расположенным на территории республики, а также решением Государственной налоговой инспекции по Республике Башкортостан от 6 августа 1998 года № 36-01/7523 была отменена незаконно установленная отсрочка уплаты налоговых платежей ОАО «Уральское моторостроительное производственное объединение».

Письмом в Правительство Российской Федерации от 11.06.98 г. № БФ-13-10/278 Госналогслужба России сообщила об отмене своего Соглашения с Минтопэнерго России, РАО «Газпром» и ООО «Межрегионгаз» о порядке осуществления налоговых платежей РАО «Газпром», его дочерних предприятий и ООО «Межрегионгаз» в федеральный бюджет в 1998 году.

Кроме того, Госналогслужбой России (телеграмма от 03.07.98 г. № БФ-6-10/401) по системе было дано указание налоговым органам принять необходимые меры по безусловному выполнению организациями, относящимися к системе РАО «Газпром», своих обязательств перед федеральным бюджетом по текущим налоговым платежам.

Однако уведомления об отмене вышеуказанного Соглашения в адрес РАО «Газпром» и Минтопэнерго России Госналогслужба России не направляла.

Выводы и предложения

1. Правительством Российской Федерации, Минфином России и Госналогслужбой России во втором полугодии 1998 года отсрочки (рассрочки) налоговых платежей, штрафов и пени не предоставлялись, за исключением рассрочки уплаты налогов в федеральный бюджет ОАО «Точприбор», которая была оформлена согласно действующему законодательству. В течение указанного периода Правительство Российской Федерации, Минфин России и Госналогслужба России не предоставляли предприятиям инвестиционный налоговый кредит.

2. Во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 15 июня 1998 г. № 595 Минфином России и Госналогслужбой России проведена работа по совершенствованию нормативной базы механизма предоставления дополнительных налоговых льгот юридическим лицам, зарегистрированным в качестве налогоплательщиков на территории ЗАТО.

Однако в действующем законодательстве по-прежнему сохраняется возможность легализованного ухода от уплаты налогов широкого круга налогоплательщиков вплоть до 2000 года.

3. Проверка хода исполнения Указа Президента Российской Федерации от 19 января 1996 г. № 65 «О предоставлении предприятиям и организациям отсрочки по уплате задолженности по налогам, пеням и штрафам за нарушение налогового законодательства, образовавшейся до 1 января 1996 года» пока-

зала, что налоговые и финансовые органы не принимали своевременных мер к налогоплательщикам-нарушителям норм данного Указа в форме прекращения действия предоставленным им льгот по уплате налоговых платежей, что привело к потерям финансовых средств федеральным бюджетом на 1 октября 1998 года в сумме 216,6 млн. рублей.

4. Правительством Российской Федерации не обеспечено соблюдение требований статьи 41 Федерального закона от 26 марта 1998 г. № 42-ФЗ «О федеральном бюджете на 1998 год» по приведению в соответствие с действующим законодательством межбюджетных отношений между федеральными органами и органами исполнительной власти республик Башкортостан и Татарстан в части распределения федеральных налогов между федеральным бюджетом и бюджетами этих республик, вследствие чего потери федерального бюджета за 11 месяцев 1998 года составили 2,87 млрд. рублей, в том числе в Федеральный дорожный фонд –0,63 млрд. рублей. Кроме того, распределение налогов в Республике Башкортостан осуществлено не в соответствии с нормативами, установленными Федеральным законом от 26 марта 1998 г. № 42-ФЗ, но это не ведет к потерям федерального бюджета, так как указанные средства согласно Соглашению от 2 июля 1998 года должны быть направлены на финансирование федеральных программ и расходов, предусмотренных федеральным бюджетом на 1998 год.

Правительство Российской Федерации, с учетом требований статьи 4 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1998 год», должно было осуществить в 1998 году безусловную отмену действующих противоправных межправительственных соглашений с республиками Башкортостан и Татарстан, что предотвратило бы отмеченные выше потери федерального бюджета.

5. Минфином России и Госналогслужбой России по фактам, отмеченным в актах проверок Счетной палаты Российской Федерации указанных вопросов за I полугодие 1998 года, в основном устранены нарушения налогового и бюджетного законодательства. Вместе с тем Госналогслужбой России, хотя и даны указания о неприменении принятого 26 марта 1998 года противоправного Соглашения с Минтопэнерго России, РАО «Газпром» и ООО «Межрегионгаз» о порядке осуществления ими налоговых платежей в федеральный бюджет, оно не расторгнуто в установленном порядке, как предложено Счетной палатой в представлении от 11 сентября 1998 г. № 01-941/03.

6. По результатам данной проверки целесообразно направить представления Счетной палаты Российской Федерации Председателю Правительства Российской Федерации, президентам республик Башкортостан и Татарстан, в котором предложить принять исчерпывающие меры:

- по выполнению Федерального закона от 26 марта 1998 г. № 42-ФЗ «О федеральном бюджете на 1998 год» и Указа Президента Российской Федерации от 5 мая 1998 г. № 495 «О дополнительных мерах по обеспечению выплаты заработной платы работникам бюджетной сферы и оздоровлению государственных финансов» в части распределения федеральных налогов между федеральным бюджетом и бюджетами Республики Башкортостан и Республики Татарстан в рамках действующего бюджетного и налогового законодательства и возмещению потерь федерального бюджета;

- по отмене действия в 1999 году льгот по уплате федеральных налогов, установленных органами местного самоуправления закрытых административно-территориальных образований для зарегистрированных на их территории в качестве налогоплательщиков предприятий и организаций.

Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации **В. Г. ПАНСКОВ**

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 22 января 1999 года № 2(153) ***«О результатах проверки законности и эффективности приватизации и использовании федеральной собственности в Домодедовском производственном объединении гражданской авиации (ДПО ГА), учрежденных им коммерческих структур, и компании «Ист-Лайн»:***

Утвердить отчет о результатах проверки.

Направить:

отчет о результатах проверки - Председателю Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Е. С. Строеву, Председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Г. Н. Селезневу;

отчет и представление Счетной палаты - Председателю Правительства Российской Федерации Е. М. Примакову;

представление Счетной палаты - Директору Федеральной авиационной службы России Г. А. Зайцеву;

письма с информацией о результатах проверки ДПО ГА, учрежденных им коммерчсеких структур и компании «Ист-Лайн» - Генеральному прокурору Российской Федерации Ю. И. Скуратову, Руководителю Федеральной службы России по валютному и экспортному контролю О. А. Павлову.

ОТЧЕТ
о результатах проверки законности и эффективности приватизации и использования федеральной собственности, финансово-хозяйственной деятельности в Домодедовском производственном объединении гражданской авиации (ДПО ГА), учрежденных им коммерческих структурах, и компании “Ист-Лайн”

Основание проверки: письма депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 14 января 1998 года № 09-Пи и от 22 января 1998 года № 5.3-72. Постановление Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 30 января 1998 г. № 3(116).

Цель проверки:

- проанализировать организационно - правовую форму, необходимость и законность структурной реорганизации ДПО ГА;
- оценить состояние, эффективность использования и возможности развития производственно - технического потенциала ДПО ГА;
- определить законность и эффективность использования объектов федеральной собственности, включая сдачу в аренду и субаренду помещений и имущества ДПО ГА, внесение государственного имущества в уставные капиталы коммерческих структур;
- установить законность финансово-хозяйственной и внешнеэкономической деятельности ДПО ГА и учрежденных им коммерческих структур.

Предмет проверки: законность внесения вкладов в уставные капиталы коммерческих структур, приватизации ДПО ГА, законность и эффективность использования федеральной собственности и финансово-хозяйственной деятельности ДПО ГА и учрежденных с его участием коммерческих структур.

Объекты проверки:

- Домодедовское производственное объединение гражданской авиации;
- учрежденные с участием ДПО ГА коммерческие структуры - ЗАО “Домодедово-Терминал”, ЗАО “Домодедово Джет Сервис”, ЗАО “Домодедово Эр Сервис”, ЗАО “Домодедово Аэротель”;
- ЗАО “Авиакомпания Ист-Лайн”, ЗАО “Ист-Лайн”.

Документы, изученные в ходе проверки:

- законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, распоряжения и методические документы Госкомимущества (Мингосимущества) России, регулирующие процессы акционирования и приватизации федеральных предприятий, права предприятий, использующих федеральную собственность на праве хозяйственного ведения;
- учредительные документы по созданию ДПО ГА и коммерческих структур с его участием;
- акты проверок ДПО ГА комиссиями правоохранительных органов, решения арбитражных судов;
- годовая и квартальная отчетность, аналитические справки о производственной и финансово-хозяйственной деятельности ДПО ГА и учрежденных с его участием коммерческих структур; кассовые и банковские документы, хозяйственные договоры (контракты) и другие документы финансово-хозяйственной деятельности.

В соответствии с программой проверки, утвержденной постановлением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 13 февраля 1998 года, и на основании удостоверения на право проверки от 27 марта 1998 г. № 04-178 проверка осуществлена в

период 30 марта 1998 года - 15 июня 1998 года комиссией в составе:

- в части ДПО ГА:

БойкоА. Н. - начальник инспекции,
Корехов В. Л. - главный инспектор,
Дроздов А. В. - ведущий инспектор
Кормнова Л. А. - ведущий инспектор,
Лаврентьева Е. А. - ведущий инспектор ;

- в части учрежденных с участием ДПО ГА коммерческих структур и компании "Ист- Лайн":

Ломакин В. М. - главный инспектор,
Корехов В. Л. - главный инспектор,
Непомнящая Л. С. - ведущий инспектор,
Сальников Н. М. - ведущий инспектор.

По результатам проверки ДПО ГА и учрежденных с его участием коммерческих структур, а также ЗАО "Ист-Лайн", ЗАО "Авиакомпания Ист-Лайн" оформлены семь актов.

С материалами проверки под расписку ознакомлены начальник ДПО ГА Л. С. Сергеев и генеральные директора коммерческих структур: ЗАО "Домодедово-Терминал" - Ю. А. Соболев; ЗАО "Домодедово Джет Сервис" - Е. А. Островский; ЗАО "Домодедово Эр Сервис" - В. И. Шикалов; ЗАО "Домодедово Аэротель" - В. Н. Говорушко; ЗАО "Ист-Лайн" - С. А. Куликова; ЗАО "Авиакомпания Ист-Лайн" - А. Г. Куртанидзе. Акты подписаны с замечаниями и разъяснениями.

В результате проверки установлено следующее:

1. Сведения об основных объектах проверки

1.1. Общие сведения о Домодедовском производственном объединении гражданской авиации (ДПО ГА)

К началу проверки ДПО ГА юридически не существовало, так как в январе 1998 года было акционировано (см. подраздел 1.4).

Государственное предприятие - Домодедовское производственное объединение гражданской авиации - было учреждено в соответствии с приказом Министерства гражданской авиации СССР от 28 декабря 1978 г. № 171 и владело имуществом на праве полного хозяйственного ведения.

ДПО ГА являлось правопреемником Домодедовского объединенного авиаотряда Московского транспортного управления Гражданской авиации.

Устав ДПО ГА утвержден директором Департамента Воздушного транспорта Минтранса России В. В. Замотиным и зарегистрирован постановлением главы администрации Домодедовского района Московской области от 27 мая 1994 г. № 140/15.

На момент регистрации ДПО ГА имело в своем составе следующие производственные структурные подразделения:

- летный комплекс;
- авиационно-техническую базу (АТБ);
- аэропорт;
- единый аппарат управления и службу снабжения (ОМТС).

Трудовой контракт с начальником ДПО ГА Л.С. Сергеевым был заключен в мае 1991 года Министерством гражданской авиации СССР (МГА СССР) в лице Министра Б. Е. Панюкова сроком до 15 мая 1994 г.

Приказом директора ФАС России Г. Н. Зайцева от 14 февраля 1997 г. № 51/к Л.С. Сергеев в связи с реорганизацией ДПО ГА в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 октября 1996 г. № 1636-р освобожден от должности начальника ДПО ГА и назначен генеральным директором государственного унитарного предприятия "Администрация аэропорта Домодедово". Этим же приказом на него возложено исполнение обязанностей начальника ДПО ГА по подготовке для последующего утверждения передаточного акта и разделительного баланса ДПО ГА и Устава ГУП "Администрация аэропорта Домодедово", а также предложено представить в ФАС России проект трудового контракта. Проект трудового контракта Л. С. Сергеевым представлен в ФАС России спустя год письмом от 27 февраля 1998г. № 01121-108. ФАС России вернула проект трудового контракта на доработку.

Фактически с мая 1994 года, т.е. с момента окончания действия контракта, заключенного с МГА СССР, Л. С. Сергеев трудовой контракт не заключал ни с Госкомимуществом России, ни с отраслевым федеральным органом исполнительной власти. Это предопределило широкую свободу действий Л. С. Сергеева по распоряжению государственным имуществом. Ответственность возлагается на ФАС России.

В связи с утверждением Положения о Федеральной авиационной службе России в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1996 г. № 994 Устав ДПО ГА также не был пересмотрен и переутвержден ФАС России.

Правительство Российской Федерации распоряжением от 9 августа 1995г. № 1116-р по согласованию с Минтрансом России установило перечень предприятий воздушного транспорта федерального значения, приватизация которых в соответствии с Государственной программой приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации осуществляется по решению Правительства Российской Федерации. В этот перечень было включено и Домодедовское производственное объединение гражданской авиации.

По состоянию на 12 января 1998г. ДПО ГА по плану приватизации реорганизовано и на базе его имущества созданы и функционируют: ОАО "Авиакомпания "Домодедовские авиалинии", ОАО "Аэросервис Домодедово" и государственное унитарное предприятие "Администрация аэропорта Домодедово".

1.2. Общие сведения о группе компаний "Ист-Лайн"

Группу компаний "Ист-Лайн" возглавляет закрытое акционерное общество "Ист-Лайн" (ЗАО "Ист-Лайн"). Под "группой" понимается совокупность компаний, находящихся под единым контролем на основе владения контрольными долями соб-

ственности. Термин "холдинги" в российском законодательстве отсутствует.

ЗАО "Ист-Лайн" зарегистрировано и внесено в реестр предприятий с иностранными инвестициями Московской области (свидетельство № 373/403 от 24.09.96 г.). Общество также зарегистрировано и внесено в реестр Государственной регистрационной палаты при Минэкономики России за № 6249.16 от 25.11.96 года.

ЗАО "Ист-Лайн" представляет собой коммерческую организацию, учредителями которой являются: юридическое лицо по законодательству княжества Лихтенштейн – компания "B.G.T. Company Limited", владеющая 99,5% акций, или 547 обыкновенными именными акциями, номинальной стоимостью 100 тыс. рублей каждая, и гражданин России Д. И. Шаклеин, владеющий 0,5%, или тремя акциями. Учредители компании "B.G.T. Compani Limited" в регистрационных документах ЗАО "Ист-Лайн" не указаны. Однако установлено: ее учредитель и владелец всех акций – компания «Lexadmin Trust reg"(княжество Лихтенштейн).

Уставный капитал Общества составлял на момент регистрации 55 млн. рублей, разделен на 550 акций и полностью оплачен.

Основными видами деятельности ЗАО "Ист-Лайн" являются: организация и осуществление пассажирских и грузовых перевозок авиатранспортом на территории России и за рубежом; осуществление экспортно-импортных, лизинговых, комиссионных, трастовых и агентских операций; участие в работе фондовых, валютных и торговых бирж, валютных аукционов как в России, так и за рубежом; приобретение в собственность, продажа, аренда (лизинг) авиационной и другой техники, ее обслуживание и др.

Председатель совета директоров ЗАО "Ист-Лайн" - Д. В. Каменщик, генеральный директор - С. А. Куликова.

ЗАО "Авиакомпания "Ист-Лайн" зарегистрировано постановлением главы администрации Домодедовского района Московской области от 18.06.97 г. № 1890.

Учредителем авиакомпании "Ист-Лайн" является ЗАО "Ист-Лайн", владеющее 100% акций авиакомпании. Уставный капитал ЗАО "Авиакомпания Ист-Лайн" составляет 57750 тыс. рублей, разделен на 5775 именных обыкновенных акций номинальной стоимостью 10 тыс. рублей каждая и полностью оплачен.

Основными видами деятельности ЗАО "Ист-Лайн" являются: организация и выполнение авиатранспортных перевозок пассажиров, грузов, почты, багажа на территории России и за рубежом; оказание услуг по обработке и хранению грузов и т. д.

ЗАО "Охранное предприятие Ист-Лайн Гард" (проверка не осуществлялась), учредителем является ЗАО "Ист-Лайн", владеющее 100% акций предприятия. Основной деятельностью предприятия являются охранные функции на объектах группы компаний ""Ист-Лайн"".

ЗАО "Домодедово-Терминал" учреждено собранием учредителей 10.02.95 г., протокол № 1, и зарегистрировано Государственной регистрационной палатой при Минэкономики России 25.05.95 г., перерегистрировано и внесено в Государственный реестр предприятий за № 5075.16.1 от 28.08.96 года. Учредителями общества первоначально были: комитет по управлению имуществом Домодедовского района Московской области (5% уставного капитала), ДПО ГА (47,5% уставного капитала) и компания "B.G.T. Company Limited" (47,5% уставного капитала).

Уставный капитал составлял 21 млн. рублей и был разделен на 21 тыс. акций.

За 1996-1997 годы уставный капитал ЗАО "Домодедово-Терминал" был увеличен до 100010856 тыс. рублей и распределен следующим образом: ДПО ГА – 24%, "B.G.T. Company Limited" – 76%. Комитету по управлению имуществом Домодедовского района Московской области взнос в виде права пользования земельным участком, оцененном в 240 млн. 260 тыс. рублей, был возвращен, и он из числа учредителей вышел.

ЗАО "Домодедово Эр Сервис" зарегистрировано Государственной регистрационной палатой при Минэкономики России 21.08.96 года и внесено в Государственный реестр предприятий за № 6077.16. Учредителями Общества первоначально являлись: комитет по управлению имуществом Домодедовского района Московской области (5% уставного капитала), ДПО ГА (47,5% уставного капитала) и компания "Hacienda Investments Limited" (47,5% уставного капитала). Уставный капитал на момент регистрации составлял 7 млрд. 860 млн. рублей и был разделен на 15720 обыкновенных именных акций номинальной стоимостью 500 тыс. рублей каждая.

В дальнейшем уставный капитал Общества был увеличен до 15 млрд. 558 млн. рублей, а доли распределились следующим образом: ДПО ГА – 24%, компания "Hacienda Investments Limited" (Республика Кипр) – 76%. Комитет по управлению имуществом Домодедовского района Московской области из числа учредителей вышел.

Основными видами деятельности Общества являются: предоставление услуг по поставкам питания для авиакомпаний, обслуживаемых в аэропорту Домодедово; организация общественного питания, продажа продуктов, напитков и др.

ЗАО "Домодедово Аэротель" образован решением общего собрания учредителей (протокол № 4 от 05.08.96 г.) путем изменения фирменного наименования ЗАО "Авиатика Центр", зарегистрированного постановлением главы администрации Домодедовского района Московской области от 15.12.95 г. № 3470/39. Учредителями Общества являлись: комитет по управлению имуществом Домодедовского района Московской области (5% уставного капитала), ДПО ГА (47,5% уставного капитала) и ЗАО "Ист-Лайн" (47,5% уставного капитала).

Уставный капитал Общества первоначально составлял 11 млрд. 980 млн. рублей и был разделен на

23960 обыкновенных именных акций номинальной стоимостью 500 тыс. рублей каждая. ЗАО "Ист-Лайн" на основании договора купли-продажи от 05.08.96 года свои акции продало компании "Airport Managament Limited" (Великобритания).

За 1996-1997 годы уставный капитал Общества был увеличен до 23 млрд. 712 млн. рублей, и доли распределились следующим образом: ДПО ГА – 24%, компания "Airport Managament Limited" – 76%. Уставный капитал оплачен полностью. Комитет по управлению имуществом Домодедовского района Московской области из числа учредителей вышел.

Основными видами деятельности Общества являются: медико-профилактическое обслуживание летно-подъемного состава; предоставление услуг по размещению и обслуживанию экипажей воздушных судов российских и иностранных авиакомпаний; предоставление услуг по размещению и обслуживанию авиапассажиров и т.п.

ЗАО "Домодедово Джет Сервис" зарегистрировано постановлением главы администрации Домодедовского района Московской области от 09.10.95г. № 2866/31. Учредителями Общества являлись: комитет по управлению имуществом Домодедовского района Московской области (5% уставного капитала), ДПО ГА (47,5% уставного капитала) и ЗАО "Ист-Лайн" (47,5% уставного капитала). Государственной регистрационной палатой при Минэкономики России Общество зарегистрировано и внесено в Государственный реестр предприятий 21.08.96 г. за № 6076.16.

Уставный капитал Общества на момент регистрации составлял 13 млрд.280 млн. рублей и был разделен на 26560 обыкновенных именных акций номинальной стоимостью 500 тыс. рублей каждая.

Основным видом деятельности Общества является предоставление услуг по заправке авиатопливом воздушных судов и топливом автотранспорта.

В соответствии с договором купли-продажи от 05.08.96 г. ЗАО "Ист-Лайн" свои акции продало компании "Arminda Investments Limited" (Республика Кипр).

За 1996-1997 годы уставный капитал Общества увеличен до 26 млрд.284 млн. рублей, и доли среди учредителей распределились следующим образом: ДПО ГА – 24%, компания "Arminda Investments Limited" (Республика Кипр) – 76%. Комитет по управлению имуществом Домодедовского района Московской области из числа учредителей вышел.

ОАО "Домодедово-2" зарегистрировано постановлением главы администрации Домодедовского района Московской области от 09.09.96г. за № 3515/32. Уставный капитал Общества первоначально составлял 6 млрд. рублей и был разделен на 12000 обыкновенных именных акций номинальной стоимостью 500 тыс. рублей каждая.

Учредители общества: комитет по управлению имуществом Домодедовского района Московской области (5% уставного капитала), ДПО ГА (26% уставного капитала) и ЗАО "Ист-Лайн" (69% уставного капитала).

Основной вид деятельности общества – организация и обеспечение полного комплекса работ по обслуживанию авиакомпаний, пассажиров и обработке багажа в соответствии требованиями и правилами, принятыми в гражданской авиации.

По новому уставу, принятому 22 сентября 1997 года, уставный капитал Общества увеличился до 48 млрд. рублей.

ЗАО "Ист-Лайн" свою долю в уставном капитале Общества продало компании "Hacienda Investments Limited" (Республика Кипр).

После увеличения уставного капитала ОАО "Домодедово-2" распределение долей в уставном капитале выглядит следующим образом: комитет по управлению имуществом Домодедовского района Московской области - 0,69%; ДПО ГА - 13,65% и компания "Hacienda Investmets Limited" - 50,66%.

ООО "АТБ Домодедово" зарегистрировано постановлением главы администрации Домодедовского района Московской области от 30.01.98г. № 321.

Уставный капитал общества составляет 62 млн. 56 тыс. 361 деноминированных рублей и состоит из 1601 доли по 38761 рублю каждая.

Учредители Общества: ОАО "Авиакомпания "Домодедовские авиалинии" (25% уставного капитала) и ЗАО "Авиакомпания Ист-Лайн" (75% уставного капитала).

Основной вид деятельности – предоставление услуг по техническому обслуживанию и ремонту воздушных судов российских и иностранных авиакомпаний.

ЗАО "Технический центр Домодедово" зарегистрировано постановлением Главы администрации Домодедовского района Московской области от 05.03.98 г. № 524.

Уставный капитал Общества составляет 2 млн.353 тыс. деноминированных рублей и состоит из 4706 обыкновенных именных акций.

Акционерами Общества являются: государственное унитарное предприятие "Администрация аэропорта Домодедово" (25% уставного капитала) и ЗАО "Домодедово Джет Сервис" (75% уставного капитала).

Основной вид деятельности Общества – техническое обслуживание и ремонт автотранспорта и спецтехники.

В связи с реорганизацией 12 января 1998 года ДПО ГА и созданием на его базе Государственного унитарного предприятия "Администрация аэропорта Домодедово" и акционерных обществ - "Авиакомпания "Домодедовские авиалинии" и "Аэросервис Домодедово" соответственно между ними были поделены доли в уставном капитале закрытых акционерных обществах, образованных с участием группы компаний "Ист-Лайн".

- Государственному унитарному предприятию "Администрация аэропорта Домодедово" принадлежит 25% уставного капитала ОАО "Техцентр Домодедово";

- ОАО "Авиакомпания "Домодедовские авиалинии" принадлежит 25% уставного капитала ООО "АТБ Домодедово";

- ОАО "Аэросервис Домодедово" принадлежит по 24% уставного капитала ЗАО "Домодедово Терминал", ЗАО "Домодедово Аэротель", ЗАО "Домодедово Эр Сервис", ЗАО "Домодедово Джет Сервис" и 48,65% уставного капитала ОАО "Домодедово - 2".

1.3. Законность имущественных вкладов ДПО ГА в уставные капиталы закрытых акционерных обществ

Начиная с февраля 1995 года, руководство ДПО ГА проводило кампанию по учреждению ряда закрытых акционерных обществ с целью привлечения внебюджетных средств, повышения эффективности и качества работы основных подразделений аэропорта.

Принятый вариант ускоренного выхода из кризисного положения путем учреждения серии закрытых акционерных обществ с участием ДПО ГА имел законодательное разрешение. Последовательно были подготовлены и учреждены следующие закрытые акционерные общества (ЗАО): "Домодедово-Терминал", "Домодедово-Эр-Петроль", Домодедово-Эр-Сервис", "Авиатика-Центр" с участием компаний группы "Ист-Лайн" и имеющей де-факто структуру холдинга. Группа компаний "Ист-Лайн" при этом взаимодействовала со своим соучредителем - компанией "B.G.T. Company Limited".

Взносом ДПО ГА в уставные капиталы указанных закрытых акционерных обществ было федеральное имущество, находившееся у ДПО ГА на праве полного хозяйственного ведения. Передача имущества осуществлена с разрешения Мособлкомимущества, наделенного правами терагентства Госкомимущества России, то есть в соответствии со ст. 295 ГК Российской Федерации.

Кроме того, на осуществление имущественных вкладов Домодедовским ПО ГА было предварительно получено согласие Минтранса России и позже - Федеральной авиационной службы России, на которую статьей 1 Постановления Правительства Российской Федерации от 14 мая 1996 г. № 583 "Вопросы Федеральной авиационной службы", принятым во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 15 марта 1996 г. № 328 "О совершенствовании системы государственного управления транспортным комплексом в Российской Федерации", возложены разрешительные функции в этой сфере (в зависимости от даты вступления в силу Постановления Правительства Российской Федерации от 14 мая 1996 г. № 583). Получено также согласие Государственного антимонопольного комитета (письма от 2 апреля 1996 г. № ВБ/1348, от 4 августа 1995 г. № ВБ/3403).

Правомерность действий руководства ДПО ГА в данном отношении подтверждена судами нескольких инстанций по искам противной стороны, заключением Министерства юстиции Российской Федерации (исх. № 03-07-05-98 от 8 января 1998 г.) и Комитета по законодательству и судебно-правовой реформе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (исх. № 3.1-120 от 4 февраля 1998 г., прил. 6), материалами проверок комиссиями МВД России (письмо В. Колесникова Г. Н. Селезневу от 25 февраля 1998 г. № 3(3070), авиатранспортной прокуратуры г. Москвы (письмо депутату Государственной Думы А. А. Поморову от 16 февраля 1998 г. № 73).

При создании указанных закрытых акционерных обществ доля ДПО ГА в их уставном капитале составляла 47,5% и доля Мособлкомимущества - 5%.

В дальнейшем в данных акционерных обществах была проведена эмиссия акций, что повлекло уменьшение доли ДПО ГА в уставном капитале этих обществ, а Мособлкомимущество вышел из состава учредителей обществ.

Разрешение на уменьшение доли ДПО ГА в уставном капитале ЗАО "Домодедово Аэротель", "Домодедово Эр Сервис", "Домодедово-Терминал", "Домодедово Джет Сервис" дано Комитетом по управлению государственным имуществом Московской области (письмо от 21 октября 1996г. № ИС-3149). В результате выпуска дополнительных акций и скупки их группой "Ист-Лайн" по состоянию на 1 января 1998 г. в числе учредителей (акционеров) всех перечисленных закрытых акционерных обществ были:

- ДПО ГА - 24 % акций в каждом акционерном обществе;

- группа компаний "Ист-Лайн" - 76 % акций в каждом акционерном обществе.

Взносы ДПО ГА учтены в его балансе как долгосрочные финансовые вложения и вошли в расчет уставных капиталов создаваемых открытых акционерных обществ по плану приватизации ДПО ГА (ОАО "Авиакомпания "Домодедовские авиалинии" и ОАО "Аэросервис Домодедово").

По всем закрытым акционерным обществам вся полученная в 1996 и 1997 годах прибыль решениями общих собраний акционеров направлена на развитие производства, а дивиденды решено не выплачивать. Тем самым средства использованы на развитие частных (учитывая долю в капитале ЗАО) структур "Ист-Лайн".

В целом по вопросу имущественных вкладов ДПО ГА в четырех закрытых акционерных обществах следует заключить:

- действия ответственных должностных лиц, разрешивших внесение недвижимого имущества ДПО ГА в уставные капиталы четырех закрытых акционерных обществ, не противоречили законодательству;

- внесение государственного имущества государственным предприятием, владеющим имуществом на праве хозяйственного ведения, в уставные капиталы хозяйственных обществ согласно действующему законодательству не является его приватизацией (ст. 1 Закона о приватизации государственных муниципальных предприятий в Российской Федерации от 3 июля 1991 года) и, следовательно, не регулируется законодательством о приватизации, в том числе принятым позже - 21 июля 1997 года - Законом "О приватизации государственного имущества

и об основах приватизации имущества в Российской Федерации" (ст.3).

Согласно ст. 295 Гражданского кодекса Российской Федерации госпредприятие на праве хозяйственного ведения вправе вносить недвижимое имущество в уставные капиталы хозяйственных обществ и товариществ с согласия собственника (см. также ст. 5.15.3 Методических рекомендаций по применению основных положений госпрограммы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года, утвержденных Указом Президента РФ от 22 июля 1994г. № 1535).

Представителями государственной собственности является Госкомимущество (Мингосимущество) России и его агентства - территориальные комитеты. Права терагентства Мособлкомимуществу предоставлены распоряжением ГКИ РФ от 5 февраля 1992 г. № 45-р, типовым положением о комитете по управлению имуществом... (Указ Президента Российской Федерации от 14 октября 1992 г. № 1231).

Мособлкомимущество дал свое согласие при отсутствии возражений Госкомимущества России на внесение конкретного имущества с определенной стоимостью и долей в уставные капиталы:

- ЗАО "Домодедово Эр Сервис" - письмо от 27 июля 1995 г. № ИС-2719 за подписью заместителя председателя В.Н. Попова;
- ЗАО "Домодедово Эр Петроль" - письмо от 2 октября 1995 г. № ИС-4220 за подписью заместителя председателя В.Н. Попова;
- ЗАО "Авиатика-Центр" - письмо от 6 декабря 1995 г. № ИС-5590 за подписью заместителя председателя В.Н. Попова;
- ЗАО "Домодедово - Терминал" - письмо от 30 октября 1996 г. № ИС-3291 за подписью первого заместителя председателя М.И. Семенушкина.

Начальник ДПО ГА Л. С. Сергеев 12 сентября 1996 года по согласованию с Мособлкомимуществом (М. И. Семенушкиным) подписал договор-поручение от 12 сентября 1996 г. № 4 о передаче находящихся во владении ДПО ГА акций всех ЗАО в управление компании "Airport Management Company Ltd" (Великобритания), взаимодействующей с группой "Ист-Лайн".

В соответствии с договором-поручением все споры и разногласия, которые могут возникнуть из договора-поручения или в связи с ним, будут разрешаться, включая их подсудность, государственным судом, Арбитражем с месторасположением в г. Стокгольме (Швеция).

Таким путем группа "Ист-Лайн" фактически получила бы полное право управления всем имуществом закрытых обществ, в том числе и государственной долей в них. Однако акт о фактической передаче долей ДПО ГА компании "Ист-Лайн" отсутствует, и договор формально юридически в действие не вступал.

Особый вопрос - об эффективности и последствиях имущественных вкладов ДПО ГА - представлен в подразделах 3.1 и 4.1 Отчета.

1.4. Законность, порядок и результаты акционирования (приватизации) ДПО ГА

В октябре 1996 года состоялась конференция работников ДПО ГА, которая решила:

1. Разделение ДПО ГА на отдельные предприятия не производить.
2. Поручить администрации ДПО до 15 октября 1996 года направить решение конференции о работе ДПО ГА в Правительство Российской Федерации, Государственную Думу Российской Федерации, ФАС России.

Однако Правительство Российской Федерации в лице В. С. Черномырдина распоряжением от 31 октября 1996 г. № 1636-р предписывает приватизацию находящегося в федеральной собственности Домодедовского производственного объединения гражданской авиации (за исключением объектов, не подлежащих приватизации в соответствии с действующим законодательством) с одновременной реорганизацией его аэропортового и летно-технического комплекса путем создания:

- на основе аэропортового комплекса - отдельного акционерного общества "Аэросервис Домодедово" с закреплением в федеральной собственности сроком на 3 года 51 % акций;
- на основе летно-технического комплекса - открытого акционерного общества "Авиакомпания "Домодедовские авиалинии" с закреплением в федеральной собственности сроком на 3 года 25,5 % его акций;
- на основе имущества, не подлежащего приватизации, - государственного предприятия "Администрация аэропорта Домодедово".

Планы приватизации ДПО ГА (ОАО "Авиакомпания "Домодедовские авиалинии" и ОАО "Аэросервис Домодедово") подготовлены и утверждены спустя 13,5 месяцев 16 декабря 1997 г. Мособлкомимуществом на основании распоряжения Госкомимущества России от 21.11.96 г. № 1225-Р. ОАО "Авиакомпания "Домодедовские авиалинии" и ОАО "Аэросервис Домодедово" зарегистрированы 12 января 1998 года постановлениями главы администрации Домодедовского района Московской области соответственно за № 36 и № 37.

Государственное унитарное предприятие "Администрация аэропорта Домодедово" (ГУП "ААД") зарегистрировано постановлением главы администрации Домодедовского района Московской области от 12 января 1998 г. № 35.

Однако по состоянию на 01.06.98 г. не подписан разделительный баланс между ДПО ГА и ОАО "Авиакомпания "Домодедовские авиалинии" из-за спора по разделу долгов ДПО ГА бюджетам трех уровней и дебиторской задолженности. Согласно Указу Президента Российской Федерации от 29 января 1992 г. № 66 ответственный Комитет обязан был это сделать при утверждении плана приватизации (п. 5.1), а также урегулировать вопросы правопреемства.

Мособлкомимущество вопреки распоряжению Правительства Российской Федерации от 31.10.96 г. № 1636-р и без дополнительного согласования в

части подлежащего приватизации имущества, а также после согласования плана приватизации ДПО ГА на конференции его работников 15 августа 1997 г. дает согласие 4 сентября 1997 года руководителю ДПО ГА Л.С. Сергееву на внесение аэровокзального комплекса в качестве вклада в уставный капитал ОАО "Домодедово-2", т.е. главного объекта аэропортового комплекса, подлежавшего включению в уставный капитал ОАО "Аэросервис Домодедово". То есть, пока готовилась приватизация юридически, параллельно проводилась иными способами приватизация фактически. Заметим, что Закон "О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации" от 21 июля 1997 года (ст. 16, 23) позволял осуществлять данный вклад в рамках приватизационных процедур, на что требовалось согласие Правительства Российской Федерации.

В целях внесения вклада была осуществлена рыночная оценка имущества аэровокзала с привлечением независимого оценщика, в результате которой его стоимость была уменьшена относительно остаточной балансовой стоимости на 28 млрд. рублей.

Следует учесть: Закон "Об оценочной деятельности в Российской Федерации" вступил в силу только 29 июля 1998 года, а согласно ст. 77 федерального закона "Об акционерных обществах" в таком случае требуется привлечение государственного финансового контрольного органа, что не было выполнено.

В итоге уставный капитал ОАО "Аэросервис Домодедово", образованного по плану приватизации, утвержденный в 4,4 млрд. рублей, оказался в 6,3 раза меньше только суммы уценки балансовой стоимости аэровокзального комплекса. Акт приема-сдачи вклада с указанной уценкой утвержден первым заместителем председателя Мособлкомимущества М.И. Семенушкиным 17 сентября 1997 года.

Мособлкомимущество не принял к сведению и подписанное А. Р. Кохом поручение Правительства Российской Федерации от 05.07.97 г. № КХ-П10-21521 Госкомимуществу России, администрации Московской области, Минтранспорта России, ФАС России рассмотреть предложение председателя Совета директоров группы "Ист-Лайн" Д. В. Каменщика о внесении в уставный капитал ОАО "Домодедово-2" имущества действующего аэровокзального комплекса ДПО ГА.

Хронологическая справка о переписке по рассмотрению поручения Правительства Российской Федерации

Письмо ГКИ Российской Федерации за подписью В. Пыльнева от 07.08.97 г. № ВП-6/5113 в адрес председателя Совета директоров группы "Ист-Лайн" Д. В. Каменщика и администрации Московской области – отказ на внесение имущества аэровокзального комплекса ДПО ГА в уставный капитал ОАО "Домодедово-2".

Письмо администрации Московской области за подписью вице-главы администрации А.С. Савинова в адрес ГКИ РФ от 11.08.97 г. № 6-7535 – с просьбой передать в компетенцию администрации Московской области решение вопроса передачи имущества аэровокзального комплекса ДПО ГА в уставный капитал ОАО "Домодедово-2".

Письмо Минтранспорта России от 11.08.97 г. № ВЛ-3/242 в адрес ГКИ РФ – поддержать просьбу группы "Ист-Лайн" о передаче имущества аэровокзального комплекса ДПО ГА в уставный капитал ОАО "Домодедово-2".

Письмо ФАС России за подписью директора Г. Н. Зайцева от 08.08.97 г. № 1.17-954 в адрес ГКИ РФ - считать возможным, при согласии собственника, передать имущество аэровокзального комплекса ДПО ГА в уставный капитал ОАО "Домодедово-2".

Письмо ДПО ГА в адрес ГКИ РФ от 18.08.97 г. № 01.122-1018 с просьбой дать разрешение на внесение имущества аэровокзального комплекса ДПО ГА в уставный капитал ОАО "Домодедово-2". Получен отказ ГКИ РФ (письмо за подписью А. А. Бравермана от 08.09.97 г. № БА-6/5736).

Письмо Мособлкомимущества за подписью первого заместителя Председателя М. И. Семенушкина от 04.09.97 г. № ИС-2971 в адрес ДПО ГА - дано согласие вопреки позиции ГКИ РФ на внесение имущества аэровокзального комплекса ДПО ГА в уставный капитал ОАО "Домодедово-2".

Приказ начальника ДПО ГА от 26.09.97 г. № 187 – передать имущество аэровокзального комплекса ДПО ГА в уставный капитал ОАО "Домодедово-2".

Письмо Мингосимущества России за подписью А.А. Бравермана от 18.11.97 г. № БА-2/7457 в адрес Мособлкомимущества: предложено Мособлкомимуществу отменить свое решение о согласовании передачи имущества аэровокзального комплекса ДПО ГА в уставный капитал ОАО "Домодедово-2".

Письмо МГИ России от 27.11.97 г. № БА-2/7749 в адрес Мособлкомимущества: Мингосимущество России отменяет решение Мособлкомимущества о согласии на передачу имущества аэровокзального комплекса ДПО ГА в уставный капитал ОАО "Домодедово-2".

В итоге: поручение Правительства Российской Федерации от 05.07.97 г. № КХ-П10-21521 осталось без мотивированного заключения и ответа. Решение Мособлкомимущества состоялось без участия федеральных органов власти по их же вине.

Решение Мингосимущества России об отмене согласия на передачу аэровокзального комплекса ДПО ГА в уставный капитал ОАО "Домодедово-2" Мособлкомимуществом не выполнено.

Федеральный орган власти вопреки требованиям ст. 71 Конституции Российской Федерации оказался безвластен. Терагентство превысило свои полномочия, ссылаясь на явно устаревший нормативный акт (Типовое положение о комитете по управлению имуществом края, области...., утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 14.10.92 г. № 1231, п. 3.1). Но даже по этому Положению деятельность терагентства регулируется также "распоряжениями и поручениями Госкомимущества России" (пункт 1.2).

Учреждение ООО "АТБ Домодедово" и ЗАО "Технический центр Домодедово"

В декабре 1997 года начальник ДПО ГА Л. С. Сергеев по согласованию с Мособлкомимуществом (письмо от 19 декабря 1997 г. № ИС-4226) и ФАС РФ (письмо ФАС РФ от 17 декабря 1997 г. № 1.33-1468) приказом от 26 декабря 1997 г. № 237 передал часть имущества авиационно-технической базы, отнесенного по плану приватизации ОАО "Авиакомпания "Домодедовские авиалинии", в уставный капитал ООО "АТБ Домодедово". Как отмечалось, ОАО " Авиакомпания "Домодедовские авиалинии" зарегистрировано 12 января 1998 года, т.е. оно утратило часть недвижимого имущества, не будучи еще юридически учрежденным.

Ведущим учредителем ООО "АТБ Домодедово" является группа "Ист-Лайн", владеющая 75% акций общества в лице ЗАО "Авиакомпания Ист-Лайн".

Государственной регистрационной палатой при Минэкономики России 26 декабря 1997 г. за № Р-6452.15 произведена регистрация ООО "АТБ Домодедово".

Внесение имущества ДПО ГА в качестве взноса в уставные капиталы создаваемых с участием группы "Ист-Лайн" акционерных обществ "Домодедово-2" и "АТБ Домодедово" осуществлено без согласования с ГКИ РФ по значительно уменьшенной стоимости в сравнении с его остаточной стоимостью, а разница в 51,7 млрд. руб. отнесена на убытки ДПО ГА (счет 80 "Прибыли и убытки). При этом имущество АТБ по плану приватизации было отнесено на баланс ОАО "Авиакомпания "Домодедовские авиалинии", и доля в уставном капитале ООО "АТБ Домодедово" отнесена на баланс данного акционерного общества. Убытки же от уценки имущества в размере 23,7 млрд. рублей списаны на баланс ДПО ГА.

Мингосимуществом России направлены письма от 6 февраля 1998г. № СМ-2/1843 и от 20 февраля 1998 г. № АБ-6/2192 в Государственную регистрационную палату при Минэкономики России о неправомерности внесения федерального имущества в уставный капитал ООО "АТБ Домодедово", а также об отмене регистрации изменений в Устав ОАО "Домодедово-2", связанных с увеличением уставного капитала за счет имущества ДПО ГА.

Государственная регистрационная палата при Минэкономики России сообщила, что основанием для отмены регистрации обществ является решение суда или арбитражного суда, а она такими полномочиями не обладает, т.е. фактически все осталось без изменения.

Передача государственного имущества комплекса аэропорта "Домодедово" в уставные капиталы создаваемых коммерческих структур продолжается и в 1998 году.

Приказом генерального директора ГУП "Администрация аэропорта Домодедово" Л. С. Сергеева от 16 марта 1998 года № 74 с разрешения Мособлкомимущества (письмо Мособлкомимущества от 25 февраля 1998 г. № ИС-696) в уставный капитал закрытого акционерного общества "Технический центр Домодедово" передано из состава имущества государственного унитарного предприятия "Администрация аэропорта Домодедово" имущество ремонтной базы спецтранспорта остаточной стоимостью 588 тыс. деноминированных рублей, что составляет 25 % уставного капитала общества.

Другим учредителем ЗАО "Технический центр Домодедово" является ЗАО "Домодедово Джет Сервис", т. е. группа "Ист-Лайн".

Таким образом, постепенно группа "Ист-Лайн" завладевает всем комплексом аэропорта "Домодедово". Подготовлен договор о сдаче в аренду ЗАО "Ист-Лайн" и аэродрома - имущества ГУП "Администрация аэропорта Домодедово".

Вывод: процесс акционирования ДПО ГА при упреждающем учреждении новых коммерческих структур на базе его недвижимого имущества по сути управлялся на уровне администрации Московской области.

Правительство Российской Федерации и Мингосимущество России по существу не контролировали ситуацию и не решали проблему программно с учетом возможных альтернатив. Ответственность за неконтролируемую трансформацию ДПО ГА в комплекс частных структур всецело лежит на Правительстве и Мингосимуществе Российской Федерации.

2. Оценка изменения производственно-технического потенциала ДПО ГА и коммерческих структур с его участием в 1991-1997 годах

Производственно-технический потенциал ДПО ГА физически и морально устарел.

Обновление основных фондов после 1991 года (отношение стоимости вновь введенных основных фондов к стоимости всех основных фондов) - минимальное (ежегодно в пределах 0-2%).

Самолетный парк объединения насчитывает 32 воздушных судна.

Количество самолетов, находящихся на балансе ДПО ГА по годам по состоянию на 1 января:

Тип самолета	1991г.	1992г.	1993г.	1994г.	1995г.	1996г.	1997г.	1998г.*
ИЛ-62(М)	43	42	45	44	41	35	30	23
ИЛ-96-300	-	-	-	1	2	2	3	3
ИЛ-76ТД	3	4	4	4	4	4	4	4
ИЛ-18	4	3	3	3	3	3	2	2
Всего	50	49	52	50	50	44	39	32

* С учреждением ОАО "Авиакомпания "Домодедовские авиалинии" 12.01.98 все самолеты (32 ед.) переданы в его уставный капитал.

За 1991-1997 годы списано 30 самолетов, выработавших свой ресурс. Взамен поступило всего 10 самолетов, из них 7 самолетов поступило в 1991 году и только 3 - за все последующие годы (последний из них не оплачен).

Общий коэффициент изношенности воздушных судов по назначенному ресурсу составляет около 70%.

Если до 1995 года процент исправных самолетов из всех находящихся на балансе предприятия был в пределах 57-68, то в 1996 году - 40,9, а в 1997 году - 33,3 процента.

Значительное число самолетов простаивает из-за отсутствия двигателей. Если в 1991 году из-за отсутствия двигателей простаивало 4 самолета (8% имеющегося парка), то в 1997 году - 13 самолетов (40,6% наличного парка самолетов).

Стоимость самолетного парка составляет около 75 % стоимости всех основных фондов ДПО ГА. Если по 1992 год включительно на реновацию самолетного парка отчислялось около 70 % прибыли объединения, то с 1993 года размер отчислений стал резко падать. Последние же два года ДПО ГА работало с убытками. Средств недостает даже на ремонт авиадвигателей.

Находящаяся на балансе ДПО ГА авиационная техника, кроме ИЛ-96-300, не соответствует мировым стандартам ни по качественным, ни по экономическим показателям.

В 1994-1995 годах соответственно за счет бюджетных и собственных средств приобретены два самолета ИЛ96-300 (№ 96006, 96009). В декабре 1996 года приобретен третий самолет ИЛ96-300 (№ 96016). Полностью самолет стоимостью 287 млрд. неденоминированных рублей не оплачен (оплачено только 56,3 млн. рублей за счет казначейских обязательств Минобороны России). Средств для его оплаты нет. Из-за дефектов самолет возвращен на завод.

По данным бухгалтерского баланса, в 1997 году общие капвложения, в основном в объекты инфраструктуры аэропорта, составили 8 млрд. руб., что крайне недостаточно при наличии накопившегося за последние 6 лет незавершенного строительства в сумме 79,7 млрд. рублей.

Устарела морально и физически основная часть спецтранспорта объединения, находящаяся длительное время в эксплуатации.

В результате невысокой надежности машин и особенно их спецоборудования, трудностей в обеспечении запасными частями исправность машин и механизмов находится на уровне ниже необходимого для надежного обеспечения спецтранспортом служб в аэропорту.

Производственная база аэродромной службы изношена на 80%. Светосигнальное оборудование взлетно-посадочных полос (ВПП) выработало нормативный срок и работает с продленным сроком эксплуатации.

Обновление электросветотехнического оборудования, вспомогательного оборудования и автопарка для их обслуживания с 1993 года не производилось.

Системы посадки СП-70 МК-317лев и Мк-317пр выработали ресурс в 1996 году, и их ресурс продлен на два года.

Посадочные локаторы на ВПП-1 и ВПП-2 выработали ресурс соответственно в 1996 году и в 1997 году. Срок продлен на 5 лет.

Около 35% оборудования авиационной воздушной связи выработало свой ресурс.

Практически все оборудование авиационной наземной связи, за исключением АТС и аппаратуры обработки сообщений, выработало или дорабатывает свой ресурс и морально устарело.

Здание аэровокзала, построенное в 1964 году, площадью 43000 кв. м и пропускной способностью 2100 пасс/час за более чем тридцатилетний период эксплуатации претерпело значительные внутренние перепланировки в связи с изменениями технологии обслуживания пассажиров. В процессе изменения технологических требований обслуживания пассажиров (в том числе - пассажиров рейсов СНГ) расширялись службы аэровокзала, создавались новые, которые размещались в существующем здании, сокращая при этом площади, предназначенные для пассажиров. В связи с этим в настоящее время, несмотря на значительный спад авиаперевозок, аэровокзал не соответствует даже национальным стандартам обслуживания пассажиров. По заключению ГПИиНИИ "Аэропроект" перекрытия здания аэровокзала находятся в аварийном состоянии. Средний возраст технологического оборудования аэровокзала превышает 25 лет, а аэродромной техники, предназначенной для обслуживания пассажиров и их багажа, превышает 20 лет.

Оборудование топливозаправки, переданное в качестве взноса в уставный капитал ЗАО "Домодедово Джет Сервис", выработало свой нормативный срок службы и требовало замены или реконструкции, что проводится в настоящее время акционерным обществом в рамках инвестиций.

Комплекс здания комбината бортового питания, введенный в эксплуатацию в 1980 году, ни разу не подвергался серьезному ремонту. Оборудование комбината морально и физически устарело, что привело к снижению качества производимой продукции и, как следствие, к сокращению закупок бортового питания авиакомпаниями. Около половины оборудования комбината бортового питания находилось в эксплуатации свыше 20 лет.

В целях привлечения инвестиций на ремонт здания и обновление технологического оборудования здание комбината бортового питания в 1995 году было передано в качестве взноса в уставный капитал ЗАО "Домодедово Эр Сервис" (ЗАО "ДЭС"), а оборудование сдано ему в аренду.

Проектная стоимость ремонтных работ, организованных акционерным обществом, составила 1,6 млн. долларов США.

Для обеспечения ремонтных работ в 1996 году был сформирован ремонтный фонд в размере 8,726 млрд. рублей, который на 1 января 1997 года использован полностью. За 1997 год приобретено основных средств на 3,5 млрд. рублей. В настоящее время завершены работы по полной реконструкции

здания и переоснащению производства современным импортным технологическим оборудованием.

Требовали существенного обновления основные фонды профилактория, переданные в качестве взноса в уставный капитал ЗАО "Домодедово Аэротель". Здание профилактория и оборудование находилось в эксплуатации свыше 20 лет. В счет инвестиций за 1996-1997 годы акционерным обществом обновлено холодильное оборудование, приобретены мебель для офиса, кондиционеры, новое оборудование для столовой и буфета, кухонный комбайн, шесть автомобилей, установлены водомерный узел и узел учета теплоэнергии. За 1996 год поступило новых основных средств на 454627 тыс. рублей и за 1997 год соответственно - на 132527 тыс. рублей.

Имущество почтово-грузового комплекса аэропорта, переданное в 1995 году ДПО ГА в ЗАО "Домодедово-терминал" в качестве взноса в уставный капитал, также было значительно изношено. Здания почтово-грузового комплекса были ветхими и требовали капитального ремонта и коренной реконструкции, что и осуществляется акционерным обществом в рамках полной реконструкции в соответствии с международными стандартами грузового терминала. За 1997 год стоимость основных средств увеличилась в 2,3 раза. Общие инвестиции четырех закрытых акционерных обществ в производство в 1996 - 1997 годах составили 57,43 млрд. руб., а на начало октября 1998 года, по справочным данным руководства группы "Ист-Лайн", они достигли по всем вложениям 173 млн. долл. США (отчет об объектах инвестиций имеется в материалах проверки), в том числе начата реконструкция здания аэровокзала. Одновременно разработана проектная документация и проведены подготовительные работы по строительству нового здания аэровокзала. Компанией "Ист-Лайн" разработана комплексная программа развития международного аэропорта Домодедово до 2003 года (имеется в материалах проверки).

2.1 Оценка степени и результатов использования производственно - технического потенциала ДПО ГА в 1997 году

За 1997 год из аэропорта Домодедово отправлено:

- пассажиров - 2244,4 тыс. чел., что ниже уровня 1995 года на 30,2 %;
- почты - 6550 тонн, что ниже уровня 1995 года на 1,2 %;
- груза - 35682 тонны, что выше уровня 1995 года на 19,0 %.

Основной причиной снижения отправок пассажиров и почты в 1997 году является снижение уровня платежеспособности населения при постоянном росте тарифов на авиаперевозки, что привело к снижению пассажиропотока, а это в свою очередь привело к снижению общего тоннажа отправок по сравнению с 1995 годом на 25,1 процента.

Общее количество самолето-вылетов из аэропорта в 1997 году снизилось относительно 1995 года на 16 % и составило 32042 самолето-вылетов.

Работа собственного парка ДПО ГА в 1997 году характеризуется следующими показателями:

- эксплуатационный пассажирооборот составил 3229 млн. пкм;
- эксплуатационный тонно-километраж составил 417,6 млн. ткм;
- перевезено пассажиров 626,1 тыс. пассажиров.

Снижение объемов в 1997 году к 1995 году составило по пассажирообороту 40,3%, по тоннокилометражу - 37,3 процента.

Процент занятости пассажирских кресел в 1997 году повысился к 1995 году на 5,7% и составил 71,3%, процент коммерческой загрузки к уровню 1995 года повысился на 0,3% и составил 49,9 процента.

Падение общего количества выполненных рейсов произошло, в основном, из-за низкой исправности самолетного парка (а именно из-за отсутствия двигателей и длительного нахождения самолетов в ремонте), увеличения числа конкурентов на линиях, обслуживаемых ранее ДПО ГА.

Произошло снижение внешнеэкономической деятельности ДПО ГА. За 1997 год выполнено международных рейсов почти в 2,5 раза меньше, чем в 1995 году.

Соответственно пассажирооборот на международных перевозках снизился на 69,8%, а тоннокилометраж в 2 раза.

Еще значительнее снижение показателей эффективности работы ДПО ГА в 1997 году относительно 1991 года. Перевезено пассажиров почти в 3 раза меньше, пассажирооборот упал в 3,58 раза, тоннокилометраж - в 2,88 раза, процент коммерческой загрузки снизился на 7,3 пункта и процент занятости пассажирских кресел - на 11,1 пункта.

Ухудшение эффективности использования самолетного парка по причине низкой исправности самолетов, а также увеличения числа конкурентов, отрицательно сказалось на финансовых результатах деятельности ДПО ГА.

За 1997 год балансовый убыток от производственно-хозяйственной деятельности составил 97,5 млрд. рублей.

Балансовая прибыль в ЗАО "Домодедово Джет Сервис" по итогам 1997 года составила 1687762 тыс. рублей, а нераспределенная прибыль - 24706 тыс. рублей; в ЗАО "Домодедово Эр Сервис" соответственно - 495686,5 тыс. рублей и 313568,4 тыс. рублей и в ЗАО "Домодедово Аэротель" - 392432 тыс. рублей и 61671 тыс. рублей. В ЗАО "Домодедово - Терминал" балансовая прибыль в 1997 году составила 239,7 млн. рублей.

3. Финансовая оценка использования объектов федеральной собственности

3.1. Последствия потери государством аэровокзального комплекса аэропорта "Домодедово"

За период с октября 1996 г. по январь 1998 г. произошло значительное уменьшение недвижимого имущества, принадлежащего государству, в части аэровокзального комплекса ДПО ГА.

В 1996 году вклад характеризовался "внесением безотзывного права пользования на 10 лет имущественного комплекса аэровокзала "Домодедово" и безотзывным первоочередным правом аренды на следующие 15 лет" (15092,7 кв. м. площади).

Однако, в 1997 году аэровокзальный комплекс аэропорта "Домодедово" был внесен в целом в качестве оплаты вклада ДПО ГА в Уставный капитал ОАО "Домодедово-2" (здание аэровокзала, пристройка к нему, движимое имущество) и, следовательно, стал собственностью последнего как юридического лица без правового применения приватизационных процедур.

Общий размер внесенной площади составил 30096 квадратных метра. Размер площади здания аэровокзала, оставшейся в хозяйственном ведении государственного унитарного предприятия "Администрация аэропорта Домодедово", составил 2169 кв. метра.

Общая сумма взноса ДПО ГА в денежной оценке составила 21096 млн. руб., что соответствовало цене 42192 обыкновенных акций, составляющих долю в 48,75% от уставного капитала.

При альтернативном решении, например - сдаче аэропорта в аренду для коммерческого управления бизнесом, годовой доход государства в виде только арендных платежей за использование 30096 квадратных метра аэровокзального комплекса расчетно составил бы 9021,5 млн. рублей, с НДС - 10825,7 млн. руб., (при расчете использовалась "базовая ставка арендной платы за 1 кв. метр" в размере 120000 руб. - приказ Мособлкомимущества № 46 от 24 июля 1997 г.). Но подобной практики и правовой базы в данном вопросе пока в России не существует.

Следует отметить, что в период с октября 1997 г. по декабрь 1997 г. ОАО "Домодедово-2" заключило 32 договора на сдачу помещений аэровокзала в аренду площадью 1324,9 кв. метра. При этом общий доход ОАО "Домодедово-2" по этим договорам за год расчетно составил 1412 млн. руб. При сдаче в аренду всего аэровокзального комплекса площадью 30096 кв. метра ОАО "Домодедово-2" может при данных договорных условиях пополнять свой годовой доход на сумму свыше 32 млрд. рублей.

3.2. Оценка доходов федерального бюджета от сдачи в аренду Мособлкомимуществом недвижимости аэропорта "Домодедово" в 1995 - 1997 годах

Мособлкомимуществом было заключено договоров аренды недвижимого имущества аэропорта "Домодедово" за период 1995 - 1997 годы всего 21, в том числе: 1995 г. - 13, 1996 г. - 4, 1997 г. - 4.

Выборочно проверено 11 из них, в том числе 8 - по сдаче в аренду помещений аэровокзала. Общий размер сданной площади по 11 договорам составил 1547,7 кв. м., в том числе по зданию аэровокзала - 994 кв. метра.

В федеральный бюджет по этим договорам за период 1995 г. - 1998 г. (4 месяца), согласно установленным размерам годовой арендной платы, поступило платежей в размере 182684,9 тыс. рублей, в том числе в 1997 году - 121877,2 тыс. рублей.

Эта сумма в разбивке по годам составила: 1995 г. - 37209,0 тыс. руб.; 1996 г. - 15874,2 тыс. руб.; 1997 г. - 121877,2 тыс. руб.; 1998 г. (4 месяца) - 7724,5 тыс. руб., из них за аренду аэровокзала "Домодедово": 1995 г. - 33910,0 тыс. руб.; 1996 г. - 13645 тыс. руб.; 1997 г. - 119648 тыс. руб.; 1998 г. (4 месяца) - 7328 тыс. рублей.

Базовая арендная ставка за 1 кв. м. арендуемой площади, которая применялась в расчете годовой арендной платы, согласно приказам Мособлкомимущества, была установлена в следующих размерах:

до 1 мая 1995 г. - 23100 руб. (№ 587-р от 29.07.94 г.)
с 1 мая 1995 г. - 49200 руб. (№ 275-р от 11.05.95 г.)
в 1996 г. - 100000 руб. (№ 834-р от 21.12.95 г.)
в 1997 г. - 120000 руб. (№ 46-р от 24.07.97 г.)

Однако в представленных материалах коррективы в расчеты годовой арендной платы с учетом введения новых "базовых арендных ставок" были внесены только в 3 договора из 11.

В результате федеральный бюджет за рассматриваемый период недополучил арендных платежей только по 8 договорам 70735,2 тыс. руб., в том числе по годам: 1995 г. - 20981,4 тыс. руб.; 1996 г. - 9705,5 тыс. руб.; 1997 г. - 36005,4 тыс. руб.; 1998 г. (4 месяца) - 4042,9 тыс. руб.; из них за пользование площадью аэровокзала "Домодедово": 1995 г. - 18495,9 тыс. руб.; 1996 г. - 2284,2 тыс. руб.; 1997 г. - 26653,9 тыс. руб.; 1998 г. (4 месяца) - 2379,3 тыс. рублей.

Размер "убытка" государства увеличивается с учетом НДС до величины 84882,2 тыс. руб., в том числе за пользование недвижимостью аэровокзала - 59775,9 тыс. рублей.

Удельный вес недопоступления платежей от фактического размера арендных платежей в федеральный бюджет по данным договорам с 1995 по 1998 год (4 месяца) составил 38,7 %, в том числе по аэровокзалу "Домодедово" - 28,5 %, по другим объектам - 256,6 процента.

Необходимо отметить, что таким финансовым упущениям способствовало содержание договоров аренды, в которых о "базовой ставке арендной платы за 1 кв. м.", являющейся основной компонентой при расчете годовой арендной платы за пользование недвижимым имуществом, вообще не упоминается. Тем самым Мособлкомимущество игнорировал собственные вышеуказанные приказы о повышении базовой арендной ставки.

Факты недопоступлений арендных платежей в бюджет свидетельствуют о низком качестве составления договоров аренды, правовой экспертизы документов, а также контроля за их исполнением.

3.3. О соблюдении ДПО ГА нормативно-правовой базы при использовании федеральной собственности в 1995 - 1997 годах

Использование объектов федеральной собственности в договорах со сторонними организациями ДПО ГА за период 1995-1997 годов осуществлялось по двум направлениям, оформленным договорами о совместной деятельности (всего пять) и договорами

о совместном пользовании (реализовали два из пяти заключенных).

Выборочная проверка договоров **о совместной деятельности** выявила, что их содержание и результаты выполнения не удовлетворяют обязательным для данной формы деятельности требованиям, предусмотренным статьями ГК РФ № 1042 "Вклады товарищей", № 1043 "Общее имущество товарищей", № 1044 "Ведение общих дел товарищей", № 1048 "Распределение прибыли", а также письмом Минфина России от 14 января 1994 г. № 7 и Минюста России от 1 февраля 1994 г. № 480 "Об отражении в бухгалтерском учете и отчетности операций, связанных с осуществлением совместной деятельности" (Договор № 430 от 9 сентября 1994 г.; Договор № 491 от 4 ноября 1994 г.; Договор № 460 от 27 декабря 1997 года).

В договорах не нашли отражение следующие позиции:

не определяется участник, ведущий общие дела по совместной деятельности, и не оформляется доверенность на него;

не предусмотрен обособленный баланс по имуществу, объединенному для совместной деятельности;

не указываются документы, подтверждающие получение взносов в совместную деятельность, первичные учетные документы об оприходовании имущества (накладные, квитанции к приходному ордеру и т.д.);

отсутствует порядок распределения прибыли, убытков и других результатов совместной деятельности;

отсутствуют списки сотрудников, участвующих в совместной работе и т.д.

Анализ договоров **о совместном использовании самолетов** со сторонними организациями также показал несоответствие их содержания ряду норм ГК Российской Федерации:

- понятие "совместное пользование" и формы договоров на данный вид деятельности не предусмотрены в ГК Российской Федерации.

- при передаче имущества другому лицу в "пользование" или "временное пользование" вступает в действие ст. 606 ГК РФ "Договор аренды", где отмечено: "... предоставить... имущество за плату во временное владение и пользование или во временное пользование".

- заключение договоров аренды транспортного средства с экипажем или без экипажа регулируется статьями 632 и 642 ГК Российской Федерации.

- формы договора аренды транспортного средства с экипажем или без экипажа установлены в ст. 633 и 643 ГК Российской Федерации.

- абзац 2, ст. 130 ГК РФ "Недвижимые и движимые вещи" предусматривает, что "к недвижимым вещам относятся ... воздушные ... суда...", т.е. при заключении договоров, где предметом соглашения выступают "воздушные суда", необходимо выполнять требования п.2 ст. 295 ГК РФ "Права собственника в отношении имущества, находящегося в хозяйственном ведении", состоящие в данном случае в даче согласия собственником имущества.

Ни одна из приведенных выше позиций ДПО ГА в заключенных им договорах со сторонними организациями не была соблюдена.

Содержание заключенных договоров, игнорирующих соответствующие статьи ГК РФ, свидетельствует о наличии аренды в скрытой форме, в связи с чем к таким договорам применимы статьи ГК РФ, а именно: ст. 168 "Недействительность сделки, несоответствующей закону или иным правовым актам" и ст. 170 "Недействительность мнимой и притворной сделки" (например: Договор № 413 от 15 мая 1995 г.; Договор № 384 от 18 марта 1996 г.; Договор № 6 от 13 января 1997 г.; Договор № 415 от 2 февраля 1997 года).

3.4 Анализ реализованных за 1995 - 1997 годы договоров ДПО ГА со сторонними организациями на использование недвижимости

В договорах о совместном использовании воздушных судов (ВС) применена особая схема производственного взаимодействия ДПО ГА со сторонними организациями и механизм отражения финансовых результатов в отчетных документах объединения.

Договора были заключены с двумя юридическими лицами: ЗАО "Авиакомпания Дальавиатранс" - два договора и Авиакомпанией East Line - 1 договор.

1. Договор № 384 от 18 марта 1996 г. с ЗАО "Авиакомпания Дальавиатранс" о совместном использовании воздушных судов

Действие договора:

Воздушное судно ИЛ - 76 производит полеты по маршруту Домодедово - Анкара - Новосибирск - Якутск - Иркутск (Братск).

В Анкаре ЗАО "Авиакомпания Дальавиатранс" (далее - ЗАО) загружает самолет, предоставленный ДПО ГА, своим грузом для транспортировки его до Якутска.

Фактическая стоимость семи рейсов, совершенных в 1996 г., составила 1138549731 руб. или 234559 $ с учетом взаиморасчетов по Акту сверки.

Вся сумма, начисленная для ЗАО "Авиакомпания Дальавиатранс" к оплате, учитывается в счет погашения задолженности ДПО ГА перед АОЗТ "Дальавиасервис" (письмо АОЗТ "Дальавиасервис" от 26 марта 1996 № 27/401).

В мае 1996 г. был составлен совместный акт между ДПО ГА и ЗАО "Авиакомпания Дальавиатранс" о том, что 1138549731 руб. за работы, выполненные по данному договору, подлежат перечислению АОЗТ "Дальавиасервис" в счет погашения задолженности ДПО ГА перед АОЗТ "Дальавиасервис".

В своей бухгалтерской отчетности фактическую стоимость указанной работы ДПО ГА отражает в дебете счета 60 "Расчеты с поставщиками и подрядчиками" и кредите счета 76 "Расчеты с разными дебиторами и кредиторами" (необоснованность бухгалтерских проводок представлена в подразделе "Бухгалтерский учет и отчетность").

Таким образом, из содержания договора следует, что ДПО ГА фактически предоставляет в аренду воздушные суда ЗАО "Авиакомпании Дальавиатранс" для использования их при перевозке грузов данного общества. При этом ДПО ГА уклоняется от заключения договоров как на сдачу в аренду недвижимого имущества, находящегося у него в хозяйственном ведении, так и договоров на перевозку грузов, в соответствии со ст. 785 ГК РФ "Договор перевозки груза".

Объединение неправомерно, без согласия собственника, хотя и с выгодой для предприятия использовало недвижимое имущество, принадлежащее государству, для покрытия своих долгов перед ЗАО "Авиакомпания Дальавиатранс".

Неправильное оформление договора, позволившее уклониться в нем от отражения реального использования ДПО ГА и ЗАО "Авиакомпания Дальавиатранс" недвижимого имущества объединения, привело к упущению выгоды для федерального бюджета от непоступления платежей за сдачу ДПО ГА в аренду самолетов, согласно данных по справке "Приложение к акту сверки взаиморасчетов ..." по данному договору, - **144600 S** (итог колонки "стоимость аренды самолета в S"), что в рублях выражается в сумме свыше 704,9 млн.руб. (19800 S x 4844 + 19800 S x 4854 + 21000 S x 4854 + 21000 S x 4873 + 21000 S x 4873 + 21000 S x 4909 + 21000 S x 4915 = 704924400 руб.).

Аналогично по Договору № 6 от 13 января 1997 г. с ЗАО "Авиакомпания Дальавиатранс" о совместном использовании воздушных судов упущенная выгода составила 12,4 млрд. рублей (расчет приведен в Акте).

По Договору № 415 от 2 февраля 1997 г. с ЗАО "Домодедово Эр Сервис о передаче ЗАО "ДЭС" во временное пользование оборудования ДПО ГА упущенная выгода в виде не поступивших в федеральный бюджет арендных платежей из-за неправильного оформления договора составила 164,3 млн. рублей (расчет - в Акте).

4. Финансово-хозяйственная и внешнеэкономическая деятельность ДПО ГА (1997 г.)

4.1. Состояние бухгалтерского учета и отчетности

Положение об учетной политике ДПО ГА утверждено руководителем 8 ноября 1997 года с опозданием на 10 месяцев. Почти весь год предприятие действовало без определения способа системного подхода к методике бухгалтерского учета, нарушая приказ Министерства финансов Российской Федерации "Учетная политика предприятия" от 28 июля 1994 г. № 100.

Бухгалтерский учет ДПО ГА велся по журнально-ордерной и компьютеризированной форме. При этом выявлено немало случаев нарушения требований Инструкций по применению Плана счетов бухгалтерского учета финансово-хозяйственной деятельности предприятия в части порядка отражения фактов хозяйственной деятельности, корреспонденции счетов и субсчетов.

Так, например: вместо счета 47 "Реализация и прочее выбытие основных средств" перемещение основных средств учитывалось на счете 10 "Материалы"; сч. 36 "Выполненные этапы по незавершенным работам" в нарушение инструкции корреспондируется со счетами 60, 61 "Расчеты с поставщиками и подрядчиками", "Расчеты по авансам выданным" вместо положенной корреспонденции со сч. 46 - "Реализация продукции, работ (услуг)" и сч. 62 "Расчеты с покупателями и заказчиками"; счет 37 "Выпуск продукции (работ, услуг)" корреспондируется со счетом 71 "Расчеты с подотчетными лицами" и 76 "Расчеты с разными дебиторами и кредиторами" вместо счетов 20 "Основное производство" и 40 "Готовая продукция"; на счете 10 "Материалы" субсчет 8 "Строительные материалы" учитывались продукты детского сада "Дельфин". Введено множество субсчетов по однотипным операциям.

Например: на сч. 06 "Долгосрочные финансовые вложения" взносы в уставные фонды других предприятий учитывались на 18 субсчетах вместо установленного Инструкцией субсчета 06-1 "Паи и акции". К сч. 10, 20, 25, 46 введено по 99 субсчетов.

В кредите счета 83 "Доходы будущих периодов" учитывались недополученные доходы, хотя в соответствии с Планом счетов на данном счете показываются средства, полученные в отчетном году, но относящиеся к будущим отчетным периодам (например, арендная плата, полученная заранее), что привело к безосновательному увеличению источников в балансе на 1 января 1998 года.

При внесении в уставной капитал "Домодедово-2" здания аэровокзала произведена риэлторская оценка. Для проведения работ заключен договор № 321 от 24 июля 1997 г. с компанией "Бизнес Консалтинг".

Оценка произведена по затратному и доходному методам. Подход по сравнительным продажам не применялся. Государственный финансовый контролер согласно ст. 77 закона "Об акционерных обществах" не привлекался.

При выборочной проверке соответствия данных оценки и остаточной стоимости имущества установлено, что даже новое, сравнительно недавно приобретенное оборудование значительно уценивалось. Например, компьютеры, приобретенные в октябре 1996 года с остаточной стоимостью 11440 тыс. руб. на 1 сентября 1997 г. согласно акту оценки уценены до 7468 тыс.руб., в 1,5 раза .

Server 5/75/c с тонером Super 1024, приобретенный в октябре 1996 года за 21536 тыс. руб. с остаточной стоимостью на 1 сентября 1997 г. 19293 тыс. руб., уценен до 13366 тыс. руб., в 1,4 раза.

Compaq Slimline 446 M 63, приобретенный в декабре 1996 года стоимостью 6559 тыс. руб., уценен до 3734 тыс. руб., в 1,8 раза, и т.д.

Хотя в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 декабря 1996 г. № 1442 "О переоценке основных фондов в 1997 году", с учетом которого проводилась и риэлторская оценка оборудования (ссылка самих оценщиков) индекс изменения стоимости по данной группе - 1,00, то есть остаточная стоимость берется без изменений.

При расчете рыночной стоимости оборудования и производственного инвентаря здания аэровокзала (всего 1139 наименований) полной восстановительной стоимостью 1224368635 тыс. руб. имущество оценено в 2095803 тыс. рублей (в 6 раз дешевле).

При взносе в уставный фонд ОАО "Домодедово -2" здание аэровокзала и его пристройки балансовой стоимостью 54340017 тыс. руб. с остаточной стоимостью 39922853 тыс. руб. на основании риэлторской оценки бухгалтерией отнесено в Д-т счета 80 - "...Убытки" - 28108223 тыс. рублей (с учетом стоимости уцененного оборудования).

Комиссия не может возражать против методологии оценки аэровокзала, например - по доходному методу. Однако в расчете все зависит от наполнения "потенциального валового дохода".

Оценщики взяли в расчет не потенциально возможные, а фактические доходы аэровокзала отнюдь не лучшего 1996 года. Резервы же повышения доходности аэровокзала, безусловно, имеются, в том числе за счет увеличения "арендных платежей" и доходов от них на 1,5 - 2 млрд. рублей. Недоучет ресурсов приращения дохода существенно занижает оценку аэровокзального комплекса. Ведь приращение дохода только на 5 млрд. руб. увеличивает оценку аэровокзального комплекса на 14,7 млрд. руб. (5 : 0,34), то есть приближает ее к остаточной стоимости здания аэровокзала (39,9 млрд. рублей).

При взносе в уставный фонд ООО "АТБ Домодедово" в декабре 1997 года здания АТБ балансовой стоимостью 58318761 тыс. руб. и остаточной стоимостью 30675667 тыс. руб. на Д-т счета 80 "Убытки" отнесено 23603103 тыс. руб.

Всего при передаче в уставный капитал коммерческих структур бухгалтерией ДПО ГА отнесено на Д-т сч. 80 "Убытки" субсчет 39 - 51711326 тыс. руб., как "выбытие основных средств" (бух. проводка 80 - 47), а следовало бы отнести на счет 81 "Использование прибыли" (однако прибыли у предприятия не было) как "передача основных средств в счет вклада в уставный капитал на сумму превышения остаточной цены над договорной" (бух. проводка 81 - 47). В результате этого уменьшена на 51,7 млрд. рублей расчетная база налога на имущество (его уменьшение составило 1,034 млрд. рублей).

Таким образом, при оценке имущества в целях осуществления взносов в уставный капитал ОАО "Домодедово-2" и ООО "АТБ Домодедово" госпредприятие значительно (почти в 2 раза) увеличило балансовый убыток. На эти "убытки", то есть уценку имущества (вклада), также требовалось согласие собственника в лице Госкомимущества России и государственного финансового контролера, но акты приема-передачи вклада подписаны должностным лицом Мооблкомимущества (М.И. Семенушкиным).

В соответствии с письмом Министерства финансов Российской Федерации от 24 января 1994 г. № 7 "Об отражении в бухгалтерском учете и отчетности операций, связанных с осуществлением совместной деятельности" при ведении аналитического учета на сч. 06 либо сч. 58 (в зависимости от срока заключения договора) открывается субсчет "По совместной деятельности", внутри которого ведется аналитический учет по каждому договору о совместной деятельности в корреспонденции со сч. 78 субсчет 3 "Расчеты по совместной деятельности". Бухгалтерией ДПО ГА это не сделано. Движение средств по договорам о совместной деятельности с АО "Аэроторг" и АО "Океанпродукт" учитывалось на сч. 06 субсчетах 22, 30, расчеты по договорам с ЗАО "Дальавиатранс" и "Ист-Лайн" - на сч. 60, 76.

Отмеченные "вольные" отступления от стандартов бухгалтерского учета препятствуют формированию полной и достоверной информации о финансово-хозяйственной деятельности ДПО ГА, обеспечению контроля, своевременному предупреждению негативных явлений.

Недостоверность бухгалтерского баланса в условиях приватизации ДПО ГА повлекла за собой непоправимые искажения в разделительных балансах вновь образуемых организаций, что вызвало конфликты между ними.

4.2. Расчеты по оплате труда

Среднесписочная численность работающих в ДПО ГА в 1997 году составляла 6768 человек.

Фонд заработной платы составил 160042826 тыс. руб. Среднемесячная заработная плата - 1971 тыс. руб. в том числе: рабочих - 1717 тыс. руб. (техсостава АТБ - 2238 тыс. руб., бортпроводников - 1441 тыс. руб., бортрадистов, штурманов, бортоператоров - 3001 тыс. руб., рабочих - 1449 тыс. руб.); служащих - 2557 тыс. руб. (руководителей - 2863 тыс. руб., специалистов - 2160 тыс. руб., командиров ВС, пилотов, бортинженеров - 3657 тыс. руб.). Летного состава всего - 3390 тыс. руб. Начальника ДПО ГА - 6383 тыс. рублей.

Кроме основной заработной платы, в соответствии с коллективным договором ежемесячно работникам ДПО ГА выплачивалось вознаграждение за выслугу лет .

Следует отметить, что в 1996 году при заключении коллективного договора администрацией ДПО ГА не оговорено, что все дополнительные льготы и выплаты, относящиеся по бухгалтерскому учету на использование прибыли, будут осуществляться только при наличии источников.

В результате этого, независимо от наличия источников, производятся различные выплаты, относящиеся на убытки. Например, в двойном размере выплачиваются суточные при нахождении в командировках, оплачиваются дополнительные отпуска и т.д.

Коллективный договор не предусматривал выплаты ссуд, но комиссии предъявлено Положение о займах(ссудах) сотрудникам ДПО ГА без даты (от 1996 года), подписанное руководителем, в котором также не оговорено, что ссуды выдаются работникам только при наличии у предприятия источников. Так как хозяйственная деятельность ДПО ГА в 1996 - 1997 годах была убыточной, средства для выдачи ссуд изымались из оборотных средств предприятия, т.е. допускалось отвлечение средств от основной деятельности и искусственное увеличение убытков.

Во всех перечисленных случаях выплат средств работникам ДПО ГА очевидно занижается налогооблагаемая база.

Выявлена также незаконность ссуд на якобы "хозяйственные нужды".

Остаток по ссуде на "хозяйственные нужды" на 1.01.1998 года составлял 8120254 тыс. руб., на строительство - 2270864 тыс. рублей.

В 1996 году в "Элком-банке" ДПО ГА были открыты кредитные линии по договорам 10-97 от 16 ноября 1996 г., 20-96 от 15 марта 1997 г., и 40-96 от 28 октября 1996 г. под 123%, 113 %, 63% годовых (для справки: ставка рефинансирования ЦБ в указанный период составляла соответственно 120%, 120%, 80 % годовых). Кредитные линии открыты - две первые сроком на год, а последняя - на два года.

Кредитные линии открывались под залог имущества якобы для пополнения оборотных средств. Из представленных договоров залога № 40-96/r от 28 октября 1996 г., № 10-95x от 16 февраля 1996 г., № 20-95/r от 15 марта 1996 г. очевидно, что предметом залога являлось авиационное топливо в количестве 28000 тонн, 5921 тонн, 16579 тонн. Всего - 50500 тонн на сумму 61640000 тыс. рублей. В соответствии с договором залога уменьшение запасов авиатоплива залогодателем не допускалось.

С 3 декабря 1996 год по 28 февраля 1997 года платежными поручениями на общую сумму 193675 тыс. руб. оплачено Домодедовскому филиалу КБ "Элком-банк" за открытие пластиковых карт "Юнион-Кард" в количестве 7747 (для справки: среднесписочная численность работающих на ДПО ГА в 1997 году - 6768 человек). Списки работников, на которых открывались пластиковые карты в ДПО ГА, **уничтожены**.

Фактически с ноября 1996 года по 31 декабря 1997 года из "Элком-банка" на счет ДПО ГА по вышеуказанным договорам поступают неравными долями ссуды на хозяйственные нужды в сумме 54578745 тыс. руб., а ДПО ГА возвращает их банку на счета открытых пластиковых "Юнион-Кард".

В ноябре 1996 года между ДПО ГА в лице руководителя и физическими лицами заключаются договора займа на обзаведение домашним хозяйством. Комиссии предъявлено только 129 договоров, остальные уничтожены. В соответствии с ними беспроцентный займ выдается на обзаведение домашним хозяйством со сроком возврата, определенным моментом востребования займа, но не более чем через год с момента заключения договора.

Далее физическими лицами заключались договора депозитного вклада на сумму займа, на основании которых владельцы пластиковых "Юнион-Кард" получали доходы по вкладу. Фактически ни один работник не воспользовался займом по назначению, что, очевидно, было условием займа, а только получал проценты по вкладу.

Сколько получили владельцы пластиковых карт, можно определить только в "Элком-банке", но эта сумма не превышает 8 млрд. рублей (исходя из ставки по вкладам в Сбербанк этого периода). Соответственно даже при 12 % обложения этого дохода подоходным налогом (как дополнительной зарплаты работников) в федеральный бюджет поступило бы 960 млн. рублей. ДПО ГА был причинен ущерб, который определяется уплатой им суммы процентов за пользование кредитными линиями - 12,8 млрд. руб.; отвлечение в запас на год 50500 тонн авиационного топлива - на сумму 61 млрд. руб., что по ставке рефинансирования ЦБ РФ составляет около 20 млрд. руб.; 7 % от стоимости топлива, оплаченные за его хранение - 4 млрд. руб., и около одного млрд. руб. штрафных санкций Налоговой инспекции г. Домодедово за недобор подоходного налога, который должен был удерживаться у источника средств. Приблизительно можно определить, что прямой ущерб (убыток), нанесенный этой незаконной сделкой ДПО ГА, составил 17,8 млрд. руб. (12,8 + 4 + 1), упущенная выгода - 20 млрд. рублей.

Руководство ДПО ГА, нарушая целевое условие открытия кредитных линий, вместо пополнения оборотных средств, использовало их на ссуды, фактически выплачивая работникам дополнительную заработную плату. Согласно статье 170 ГК РФ подобные сделки квалифицируются как "притворные" (одна сделка прикрывает другую) и являются ничтожными.

4.3. Полнота и своевременность расчетов с бюджетом и внебюджетными фондами

В 1997 году из федерального бюджета на проведение мероприятий мобилизационной подготовки планировалось выделение 24,41 млн. рублей. Остаток средств на проведение мероприятий мобилизационной подготовки на 1 января 1997 года составил 1,5 млн. рублей. Всего использовано бюджетных средств за 1997 год 25,91 млн. руб., в том числе на оплату труда мобработников - 13,34 млн. руб., начисления на заработную плату - 5,17 млн. руб., содержание мобрезерва - 7,4 млн. рублей.

В соответствии с действующим законодательством ДПО ГА представляло обязательные для всех авиапредприятий России на территории РФ государственные льготы для участников Великой Отечественной войны, Героев СССР, России, инвалидов и т.д.

Часть 5 статьи 790 ГК РФ гласит: в случаях, когда в соответствии с Законом или иными правовыми актами установлены льготы или преимущества по провозной плате за перевозку грузов, пассажиров и багажа, понесенные в связи с этим расходы возмещаются транспортной организации за счет средств соответствующего бюджета.

Однако до настоящего времени законодательно не разработан порядок возмещения данных расходов и авиапредприятия несут убытки.

Предприятием в 1997 году перечислено в пенсионный фонд - 48603450 тыс. рублей. Доначислено взносов - 81240 тыс. руб., пени - 1251419 тыс. руб., начислено штрафов - 826 тыс. рублей.

В фонд обязательного медицинского страхования за 1997 год перечислено 6669199 тыс. руб., в том числе пени, штрафы - 545025 тыс. руб.

В фонд социального страхования начислено - 10554181 тыс. руб. Возмещено (пособия по временной нетрудоспособности, пособия по трудувечиям и прочим заболеваниям, получено за путевки и т.д.) 95870890 тыс. руб.

Всего задолженность перед бюджетом на 1 января 1998 года составила 21777 млн. руб:, в том числе:

удержан с работников, но не перечислен в бюджет подоходный налог в сумме 3321133 тыс. рублей.

не перечислен в бюджет спецналог в сумме 1866 тыс. рублей.

не перечислены штрафы, пени по налогу на имущество в сумме 3545992 тыс. рублей, по налогу на прибыль в сумме 5177371 тыс. рублей.

Не перечислены со сроком уплаты 15 декабря:

- 1899169 тыс. руб. в Пенсионный фонд;
- 79178,9 тыс. руб. в фонд занятости населения;
- 1841688 тыс. руб. в фонд медицинского страхования.

Все это свидетельствует о бесконтрольности со стороны руководства предприятия и главного бухгалтера. Неперечисления в установленные сроки платежей в бюджет и внебюджетные фонды ведут к начислению штрафных санкций за каждый день просрочки.

Несмотря на то, что у предприятия были резервы средств на расчетном и валютных счетах, в ссудах в банке и ликвидных ценных бумагах, рассчитывая на близость реорганизации, руководство ДПО ГА надеялось переложить бюджетную задолженность на вновь создаваемые организации.

4.4. Финансово-хозяйственная деятельность

В 1997 году, последнем году деятельности ДПО ГА, финансовое положение определяется как неудовлетворительное по ряду причин, в основном характерным для неплатежеспособных предприятий.

В соответствии с бухгалтерским балансом на 1 января 1998 года сумма долгосрочных финансовых вложений в виде инвестиций в другие организации на начало 1997 года составляла 45627,7 млн. руб., на конец года - 77279,9 млн. руб., то есть возросла в 1,7 раза. Долгосрочные финансовые вложения ДПО ГА состояли из взносов в уставный капитал коммерческих структур в сумме 49818 млн. руб. и покупки акций других предприятий - 23395 млн. рублей. Безосновательно были отнесены к инвестициям в другие организации суммы договоров о совместной деятельности с акционерными обществами:

	на 1.01.97 г.	**на 1.01.98 г.**
ОА "Аэроторг"	554947 тыс. руб.	1801909 тыс. руб.
АО "Океанпродукт"	1480500 тыс. руб.	2264793 тыс. руб.

По сложившейся практике долгосрочные вложения имеют смысл при условии, что на 1 рубль вложений приносят доход больше, чем рубль, вложенный в производство. Однако за весь период деятельности от долгосрочных вложений ДПО ГА не получило ни рубля дохода, хотя отдельные вложения произведены еще в 1992 году. Налицо ущербное для предприятия значительное отвлечение активов, не приносящее доходов.

Повидимому, руководство ДПО ГА не интересовало получение доходов от инвестирования, например, в ситуации с ЗАО "Домодедово Джет Сервис". Передав ему в уставный фонд емкости для авиатоплива, ДПО ГА вынуждено было платить "Домодедово Джет Сервис" 7 % от стоимости авиатоплива за его хранение.

Дебиторская задолженность в 1997 году возросла с начала года в 2,5 раза и составила 205331,5 млн. рублей. По сравнению с 1994 годом она увеличилась почти в 4 раза и на 99,7 % состояла из задолженности покупателей и заказчиков.

По данным ДПО ГА, 46 % дебиторской задолженности составляла задолженность министерств и ведомств за воинские перевозки.

Достоверность данных о дебиторах вызывает сомнение, так как не подтверждена актами сверок ни на одну из отчетных дат.

Выборочной проверкой обнаружено: по договору № 73/5 от 15 декабря 1994 г. между ДПО ГА и ТОО "Лирсот" на разработку мужского и женского комплектов рабочей одежды для ДПО ГА 30 июня 1995 года был перечислен аванс в сумме 47000 тыс. рублей. Документов, подтверждающих получение услуг по договору нет, хотя со слов работников ДПО одежда получена и находится на складе. В данном случае, дебиторская задолженность нереальна, так как услуги получены.

Оплачены 21 февраля 1996 года заводу 243 гм (г. Ташкент) за ремонт агрегатов 15998 тыс. рублей. Услуги не получены. Меры к взысканию аванса не принимались.

Удельный вес просроченной дебиторской задолженности к концу 1997 года составил 51 %, на начало года он составлял 21 %, а в 1994 году просроченной задолженности вовсе не было.

На 1 января 1998 года в составе оборотных активов дебиторская задолженность составляет 63 %, краткосрочные финансовые вложения - 2 %, запасы - 17 %. По сравнению с 1994 годом доля дебиторской задолженности в составе оборотных активов увеличилась на 18 %.

Запасы сырья, материалов и т.д. снизились в 1997 году в 1,6 раза. Их удельный вес в составе оборотных активов снизился с 36 % в 1996 году до 18 % в 1997 году.

Из приведенных данных очевидно, что существенную роль в увеличении оборотных фондов играет дебиторская задолженность, фактически - товарные и финансовые ссуды дебиторам. Масштабы, характер и состав дебиторской задолженности позволяют предположить в отдельных случаях ее искусственное формирование в пользу дебиторов. Плохо организованы контроль дебиторской задолженности, отслеживание ее сроков, работа юридической службы.

Другим фактором, отрицательно влияющим на финансовое положение, является увеличение доли заемных средств и уменьшение собственных оборотных средств. В структуре капитала в 1997 году заемные средства составили 73 % (для сравнения в 1994 году - 43 %) при нормальной доле - до 50 процентов.

В 1996-1997 годах предприятие, постоянно испытывая недостаток собственных оборотных средств, пользовалось долгосрочными и краткосрочными кредитами банков.

Только за 1997 год ДПО ГА получило кредитов на сумму 193749900 тыс. руб. и оплатило процентов по банковским кредитам на сумму 15856149 тыс. руб.

Кредиторская задолженность на 1 января 1998 года составила 207078 млн. руб., наибольший удельный вес в задолженности - 68 % - составляла задолженность поставщикам и подрядчикам, 10 % - векселя к уплате и 10 % - задолженность перед бюджетом (21,77 млрд. руб.).

При выборочной проверке обнаружено, что по договору № 301 от 10 июля 1997 г. между ДПО ГА и АОЗИ "СБЫТ-ПМ" не была включена оплата выполненных работ на сумму 18165532 руб., т.е. допущено искажение данных.

В составе кредиторской задолженности - целевой кредит, взятый в СБС-АГРО, на сумму 10000 млн. руб. для оплаты авиационного топлива по договору № 543 от 29 мая 1996 г., заключенного ДПО ГА и ООО "Фирма Русэкспорт".

Фирма получила денежные средства, но авиационное топливо поставила частично и исчезла. Претензии предъявлять некому. Уставный капитал фирмы - 6,3 млн. руб., один из учредителей - индонезиец Шахрул Денис Мунирович - находится в федеральном розыске.

Кредит банку ДПО ГА не возвратило до настоящего времени.

Из-за безответственности руководителей ДПО ГА предприятию нанесен прямой ущерб в сумме 3765 млн. рублей. Однако в рамках существующего законодательства сложно определить меру ответственности руководителя за подобный "хозяйственный риск".

Акты сверок кредиторской задолженности не представлены.

Из приведенных данных о величине кредиторской задолженности можно сделать вывод: если предприятие расплатится одновременно со всеми кредиторами, то при существующих непроизводительных затратах (неэффективные финансовые вложения, ссуды, пени, штрафы, содержание соц. сферы, нерациональные траты) на осуществление основной хозяйственной деятельности средств не останется.

Предприятие быстро превратилось в тотального заемщика, способного осуществлять свою деятельность преимущественно за счет ресурсов других предприятий, неплатежей бюджету и внебюджетным фондам.

Анализ результатов финансово-хозяйственной деятельности в 1997 году

Наименование показателя (в тыс. руб.)	1997 год	1996 год	отклонение абс. вел., % 1997/1996 гг.
Выручка (нетто) от реализации товаров, продукции, работ, услуг (за минусом налога на добавленную стоимость, акцизов и аналогичных обязательных платежей)	1115595156	1285743261	- 170148105 87 %
Себестоимость реализации товаров, работ, услуг	1133699117	1260606016	- 126906899 90 %
Прибыль (убыток) от реализации	- 18103961	25137245	43241206
Проценты к получению	315000	2051769	- 1736769 15 %
Прочие операционные доходы	18746930	10576288	+ 8170642 177 %
Прочие операционные расходы	94598795	35814619	+ 58784176 264 %
Прибыль (убыток) от финансово-хозяйственной деятельности	- 93640826	1950683	93591509
Прочие внереализационные доходы	1588905	710136	+ 878679 223 %
Прочие внереализационные расходы	480283	2846117	- 2365834 17 %
Прибыль (убыток) отчетного периода	- 92532204	- 185298	- 92346906
Налог на прибыль	150376	-	
Отвлеченные средства	4813844	78961565	- 74147721
Нераспределенная прибыль (убытки) отчетного периода	- 97496424	- 79146863	- 18349561

В соответствии с финансовой политикой, принятой в ДПО ГА, данные приведены по методу оплаты. Из данных следует, что выручка 1997 года по сравнению с 1996 годом уменьшилась на 13 %, а себестоимость продукции - на 10 %. Опережающий рост снижения выручки привел к тому, что в 1997 году от основной деятельности получен убыток 18 млрд. руб., в то время как еще в 1996 году основная деятельность была прибыльной.

Фактором, повлиявшим на рост себестоимости, оказалось увеличение в ней удельного веса материальных затрат с 41 % в 1996 году до 60 % в 1997 году, удельный вес заработной платы (13 %) фактически не изменился.

Увеличение прочих операционных доходов произошло за счет реализации товарно-материальных ценностей и курсовой разницы.

Увеличение операционных расходов в 2,6 раза произошло за счет выбытия основных средств. За

счет полученных штрафных санкций за нарушение условий перевозок в 2;2 раза увеличились внереализационные доходы.

В составе убытков:

- налоги, штрафы и пени за нарушение налогового законодательства - 11352484 тыс. рублей;
- убытки от безвозмездной передачи радиолокационного комплекса ТРЛК "Скала" с баланса ДПО ГА на баланс государственного предприятия МЦ АУВД и телефонной станции УПАТС-49 с комплексом линейно-кабельных сооружений на баланс Домодедовского муниципального предприятия ПТО ГХ по распоряжению комитета по управлению имуществом Московской области - 7996950 тыс. руб.;
- проценты за пользование кредитами - 4136758 тыс. руб.;
- содержание непроизводственной сферы (детские сады и т.д.) - 12920794 тыс. руб.;
- дополнительные отпуска, выходное пособие при увольнении, командировочные сверх нормы - 5153502 тыс. рублей.

Основную часть убытков (51711326 тыс. руб.) составила разница между остаточной стоимостью основных средств, вносимых в уставный фонд коммерческих структур, и ценой акций.

Таким образом, в финансовой политике ДПО ГА можно проследить многочисленные и многообразные злоупотребления капиталом предприятия не без помощи представителей государственных структур. Прослеживается типичная для многих государственных предприятий тенденция - **не накапливать капитал, заставляя его работать лучше, а наоборот, безвозвратно тратить либо перемещать в другие структуры.**

4.5. Внешнеэкономическая деятельность ДПО ГА и соблюдение валютного законодательства Российской Федерации

В 1996-1997 годах ДПО ГА имело следующие валютные счета:

- в МАКБ "Возрождение", г. Москва, № 07003153. Сальдо на 1 января 1997 г.: 182 189,85 долларов США - текущий счет и 225 580,00 долларов США - транзитный счет. На 31 декабря 1997 г.: 143 926,62 доллара США и 589 807,20 долларов США;
- в МАКБ "Возрождение", г. Домодедово, № 0170127. Сальдо на 1 января 1997 г. - 47 249,11 долларов США. На 31.12.97 г. - 29 776,36 долларов США;
- в АКБ "Элкомбанк", г. Москва, № 101070272. Сальдо 31 декабря 1997 г. - 1 100 долларов США.

Указанные счета использовались ДПО ГА для зачисления средств в иностранной валюте за услуги по перевозкам пассажиров и багажа, оказываемые нерезидентам Российской Федерации, оплаты договоров на услуги по обеспечению международных полетов (аэронавигация, взлет, посадка и др.) самолетов ДПО ГА за рубежом Российской Федерации, оплаты аренды воздушных судов у фирм-нерезидентов Российской Федерации, оплаты контрактов на импорт товаров, выплаты средств в иностранной валюте на командировочные расходы за границей сотрудникам ДПО ГА и продажи в установленном порядке валюты на российском валютном рынке.

В ходе проверки рассмотрены вопросы обязательной продажи ДПО ГА части экспортной валютной выручки, а также своевременность поступления товаров по импортным контрактам (№596566 от 26 июля 1995 г. с фирмой Альфонс Хаар Машиностроение Гмбх и К°, Германия, на поставку запасных частей , № 829 от 30 октября 1996 г. с фирмой СХЛ Холдинг лтд., США, на изготовление документов международного образца и № М-960430/642 от 19 июля 1996 г. с фирмой Курт Миттерфельнер Гмбх, Германия, на поставку запасных частей.

Во всех случаях в установленном порядке по поручениям ДПО ГА через уполномоченный банк осуществлялась обязательная продажа валютной выручки на российском валютном рынке. Поставка товаров по импорту была осуществлена в срок, не превышающий 180 дней с даты перевода средств иностранному партнеру.

Основной объем валютных операций в 1996 и 1997 годах проходил через МАКБ "Возрождение", г. Москва, на транзитный счет ДПО ГА, в котором поступило соответственно 19 468 494,13 долларов США и 13 898 116,85 долларов США. Около половины инвалютных средств (соответственно 8,8 млн. долларов США и 6,9 млн. долларов США) поступило от кипрской компании «East Line Aviation Ltd», с которой Домодедовское производственное объединение гражданской авиации имело договора, в том числе на совместное использование самолетов ДПО ГА (№ 344/00-21-95 от 7 апреля 1995 г., № 423/00-29/95 от 15 мая 1995 г., № 752 от 20 сентября 1996 г.).

Оплата по этим договорам производилась по ставке летного часа. При этом конечная выручка от перевозок пассажиров и грузов поступала кипрской компании «East Line Aviation Ltd», а следовательно, не облагалась налогами в соответствии с налоговым законодательством России.

4.6. Вопросы финансово-хозяйственной деятельности учрежденных с участием ДПО ГА коммерческих структур, компании "Ист - Лайн", ЗАО "Авиакомпания Ист-Лайн"

ЗАО "Авиакомпания Ист-Лайн", выполняющая почти 100% рейсов в интересах компании "East Line Aviation Ltd", получает только фиксированные платежи в соответствии с Договором о совместном использовании воздушных судов от 14 февраля 1996г. и Соглашением о сотрудничестве и партнерстве от 15 декабря 1996г. В результате эффективность воздушных перевозок ЗАО "Авиакомпания Ист-Лайн" и других российских авиакомпаний, получаемая от них прибыль, при существующей схеме работы авиакомпаний с участием компании "East Line Aviation Ltd", не контролируется налоговыми органами Российской Федерации.

Учет капитальных вложений в ЗАО "Домодедово Терминал" не осуществлялся. Вторая очередь грузового терминала начала функционировать в 1997 го-

ду, а акт приемки Госкомиссией законченного строительства объекта был утвержден постановлением главы администрации Домодедовского района лишь 23 февраля 1998 года № 433.

Компания "East Line Aviation LTD" через ЗАО "Ист-Лайн" производила оплату счетов и расчеты, которые напрямую не связаны с их уставной деятельностью, чем нарушала Указ Президента Российской Федерации от 18 августа 1996 г. № 1212 "О мерах по повышению собираемости налогов и других обязательных платежей и упорядочению наличного и безналичного денежного обращения".

Договоры с российскими поставщиками нефтепродуктов (ЗАО "Русская топливная компания", ЗАО "Катек", АО "Сибнефть" и др.) предусматривают покупку авиатоплива непосредственно ЗАО "Ист-Лайн". Однако, приобретенное по этим договорам по оптовым ценам авиатопливо ЗАО "Ист-Лайн" не приходуется, не ведется его постоянный бухгалтерский учет (б/счет 10-3) и не учитывается ни в балансе Общества, ни за балансом, а используется компанией "East Line Aviation Ltd".

В нарушение "Положения о составе затрат по производству и реализации продукции", утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 5 августа 1992 г. № 552 имели место случаи несвоевременного списания затрат. Например, по письму акционерного общества "Седо" поручением № 144 от 31 января 1997 г. было оплачено за выполненные работы за октябрь 1996 г. - 100 млн. рублей.

В связи с образованием ЗАО "Домодедово Эр Петрол" и ликвидацией в ДПО ГА службы ГСМ, ее начальник В. И. Губин сдал, а генеральный директор ЗАО "Домодедово Эр Петрол" А. М. Черушев принял авиатопливо госрезерва в количестве 2923 тонн без указания стоимости (акт от 12 марта 1996 г.). Данное топливо было реализовано в 1996 году.

Федеральной авиационной службой Российской Федерации было принято решение только 9 апреля 1997 г. о переводе авиационного топлива (керосин ТС-1) из состава материалов второй группы из ДПО ГА в количестве 2923,4 тонны по цене 129 руб. на сумму 377,1 тыс. руб. в ЗАО "Домодедово Джет Сервис", о чем составлен акт от 22 мая 1997 года. Полученная прибыль от реализации авиатоплива мобрезерва отражена в прибыли хозяйственной деятельности предприятия за 1996 год.

В соответствии с актом от 21 августа 1997 г. № 2 ЗАО "Домодедово Джет Сервис" засчитало в госрезерв авиатопливо в вышеназванном количестве, но уже по цене 1120,0 тыс. руб. за тонну на сумму 3274208,0 тыс. руб. с НДС, хотя топливо поступило от МТК "Аэрофьюэл" по цене 933333 руб. за тонну на сумму 2728056,7 тыс. рублей. Произведена дооценка топлива на сумму 546151,3 тыс. руб. между ценой поставки и закладки, а также на сумму 2897,1 млн. руб. - между ценой реализации и первоначальной ценой выпуска мобрезерва, результаты по которым не отрегулированы соответствующими нормативными документами.

ДПО ГА в нарушение Порядка ведения бухгалтерского учета и отчетности отнесло стоимость топлива в сумме 1,8 млрд. рублей на убытки предприятия, хотя Инструкцией по применениюю плана счетов такая корреспонденция не предусмотрена и отчетность, направленная ФАС России, недостоверна.

Поскольку в ДПО ГА служба ГСМ была ликвидирована и образовано ЗАО "Домодедово Джет Сервис", своевременно должны быть переданы и убытки этой организации, чего не было сделано. Вместе с тем, ЗАО "Домодедово Джет Сервис" показало полученную прибыль в сумме 2,1 млрд. рублей.

В момент проведения в июле 1997 года ревизии заправка самолетов производилась из мобрезерва без разрешения ФАС России лишь на основании постановления главы администрации Домодедовского района от 23.02.96 г. № 513/7.

4.7. Выведение финансовых ресурсов из сферы основной производственно - хозяйственной деятельности ДПО ГА и контроля бюджетной системы России

Выручка от реализации товаров (услуг) за минусом НДС составила в 1996 году 128574326 тыс. рублей, а в 1997 году - 1115595156 тыс. рублей, то есть, несмотря на инфляцию около 30%, меньше на 170148105 тыс. рублей.

Учет затрат на авиаперевозки в 1995-1997 годах производился в целом по ДПО ГА без выделения размера услуг коммерческих структур компаний группы "Ист-Лайн" (общие данные - в актах проверки).

Существенных изменений по позициям в структуре затрат на авиаперевозки в 1996-1997 годах не прослеживается. Но удельный вес затрат на приобретение ГСМ составил в 1996 году 42%, в 1997 - 48%; оплаты труда в 1996 году - 5,3%, в 1997 - 7,0 % в общем размере затрат на авиаперевозки. Повышение стоимости ГСМ, переработки грузов и других элементов аэропортовых услуг было общей тенденцией в деятельности предприятий воздушного транспорта России и Московского авиаузла в 1995-1997 годах, что не позволяет отнести их на счет деятельности компаний группы "Ист-Лайн".

Себестоимость авиаперевозок в 1996 году составляла на международных рейсах 823 руб./ткм, на внутренних рейсах - 2267 руб./ткм. В 1997 году этот показатель соответственно составил 1052 руб./ткм и 2396 руб./ткм, то есть стоимость международных перевозок значительно ниже, чем на внутренних рейсах, что определило приоритетность международных перевозок.

Существенной причиной потери объемов выручки (доходов) и прибыли явился "перехват" части финансовых потоков учрежденными в 1995-1996 годах четырьмя закрытыми акционерными обществами в сфере хозяйственной деятельности ДПО ГА ("Домодедово Эр Сервис", "Домодедово Джет Сервис", "Домодедово Аэротель", "Домодедово Терминал"), что сузило возможности рефинансирования и соответственно развития производственной базы ДПО ГА как государственного предприятия.

Выделение части финансовых потоков и части балансовой прибыли из сферы финансово-хозяйственной деятельности ДПО ГА условно можно оценить по объемам полученной выручки за минусом НДС и прибыли **от основной деятельности**, то есть производства и реализации товаров и услуг указанными акционерными обществами.

Несмотря на проводившееся ими радикальное переоснащение производства в 1996-1997 годах, затруднявшее текущую хозяйственную деятельность, суммарная выручка только от реализации товаров и услуг составила без НДС в 1996 году 426375159 тыс. рублей, в 1997 году - 582970809 тыс. рублей, то есть 56,3% к фактической выручке ДПО ГА в 1997 году. Соответственно общая их прибыль от реализации товаров (услуг) составила 2,8 млрд. рублей и 6,5 млрд. рублей. Вся прибыль использована в интересах акционерных обществ за вычетом платежей в бюджет и фонды.

Следует также учесть, что руководство ДПО ГА отвлекало из сферы производства и значительные денежные средства в долгосрочные финансовые вложения (ценные бумаги, паи, взносы в уставные капиталы). На 1 января 1998 г. они составили 77,279 млрд. неденоминированных рублей, увеличившись только за 1997 год на 31,65 млрд. рублей (перечень крупных финансовых вложений приведен в акте проверки ДПО ГА). Из этих вложений объединение не получило за все последние годы ни одного рубля прибыли.

В активе оборотных средств дебиторская задолженность достигла к концу 1997 года 63%. При этом предприятие только в данном году привлекло банковских кредитов на сумму 193,7 млрд. рублей, заплатив за них 15,8 млрд. рублей в виде процентов.

Фактом расточительного использования финансовых средств являлось ранее отмеченное перечисление на депозитные счета работников (под видом ссуд на хозяйственные нужды) 54,57 млрд. рублей, за которые кредитору уплачено предприятием 12,8 млрд. рублей по процентам.

Эти и множество других фактов являются убедительным свидетельством того, что ни руководство ДПО ГА, ни ФАС России и Госкомимущество России не интересовало эффективное развитие ДПО ГА как государственного предприятия.

Особые последствия для бюджетной системы России повлекла производственная и финансово - хозяйственная деятельность компаний группы "Ист-Лайн" с участием ее оффшорных звеньев.

Так, в феврале 1997 года цена авиатоплива, приобретенного ЗАО "Домодедово Джет Сервис" для "East Line Aviation Ltd" составила 1128 рублей за 1 кг, а средняя отпускная цена топлива для заправки самолетов других авиакомпаний составляла 1443 руб./кг, в июне - соответственно 1128 и 1480 руб./кг, в декабре - 1143,9 и 1507 руб./кг.

Если учесть, что в 1997 году в среднем авиатопливо для "East Line Aviation Ltd" поставлялось дешевле на 350 рублей, а объем поставок был более 100 тыс. тонн, то в силу занижения доходов ЗАО "Домодедово Джет Сервис" его налогооблагаемая база была уменьшена на 35 млрд. рублей (350 руб. х 100 тыс. тонн). Бюджетная система потенциально недополучила налога на прибыль всего 15,75 млрд. рублей (по ставке 45% от прибыли от посреднических операций).

При этом, дополнительная прибыль, получаемая компанией "East Line Aviation Ltd" за счет использования льготных цен на авиатопливо не дает поступлений в бюджет России, так как выручка за перевозки поступает на счет "East Line Aviation Ltd", являющейся юридическим лицом Республики Кипр.

ЗАО "Авиакомпания Ист-Лайн", г. Домодедово, выполняющая почти 100% рейсов в интересах кипрской компании "East Line Aviation Ltd", в том числе с использованием самолетов ДПО ГА, получает только фиксированные платежи за летные часы, а не за перевезенный груз в соответствии с Договором о совместном использовании воздушных судов от 14 февраля 1996г. и Соглашением о сотрудничестве и партнерстве от 15 декабря 1996 года.

По представленным отчетным статистическим данным за 1997 год общий налет составил 10300 физических часов, в том числе по самолетам: ИЛ-86 - 737 час.; ИЛ-76 - 8250; ТУ-154 - 604; АН-12 - 420; ЯК-40 - 289 часов. На внутренних линиях выполнено 97,7 тыс. самолетокилометров, перевезено 3855 пассажиров, причем пассажирооборот при предельном 11721,5 тыс. пассажирокилометров составил 3599,9 тыс.; 328,4 тыс. тонно-километров (25,9%) составили грузовые перевозки.

На международных перевозках выполнено 7328,71 тыс. самолетокилометров, пассажирооборот при предельном 363940,44 тыс. пассажирокилометров составил 288699,17 тыс. (79,3%), тонно-километраж при предельном объеме 344268,98 тыс. тонно-километров составил 231181,62 тыс. (67,2%). Ставка летного часа в 1996 году колебалась от 246,5 до 400 долларов США, а в I квартале 1997 года была 750 долларов США (для ИЛ-76), во II квартале - 1106 долларов, в III-IV кварталах - 1029 долларов США (средняя ставка 978,5 дол./час).

По фактическим данным перевозки грузов на международных воздушных линиях (МВЛ) самолетами ДПО ГА в 1997 году, стоимость перевозки 1 тонны/км груза оценивается в 1452 рубля. Следовательно, авиакомпания "Ист-Лайн" за работу на МВЛ в объеме 231181,6 тыс. тонно-километров должна была бы получить плату в сумме 335,67 млрд. рублей, а фактически получила за летные часы 8072625 долларов (8250 часов х 978,5 долларов), или при среднем курсе рубля 5827 руб./доллар - примерно 47,04 млрд. рублей. За использование самолетов ДПО ГА в 1995-1998 годах выплачено ДПО ГА 20,18 млн. долларов. Отсутствие данных о перевозке грузов не позволяет рассчитать потери ДПО ГА, кроме как по аналогии.

Таким образом, только от грузовых перевозок на МВЛ сумма 288,63 млрд. рублей осталась за пределами налогообложения в Российской Федерации. Только НДС с этой суммы составил бы 57,72 млрд. рублей. Действующее законодательство не обеспечивает защиту интересов России.

Кроме того, согласно штатному расписанию на 1998 год численность авиакомпании составляет 324

человека (фактическая - 309), в том числе летная служба - 51 чел., отдел бортпроводников - 32 человек.

Средний оклад по штатному расписанию 472 тыс. руб., в том числе у командиров воздушных судов 450 тыс., бортпроводников - 400 тыс. рублей.

В 1997 году фактическая средняя заработная плата составила 404 тыс. рублей.

Исходя из того, что средняя заработная плата работающих на ДПО ГА в 1997 году составляла 1971 тыс. рублей (в отрасли - 2140 тыс. руб.), в том числе рабочих - 1717 тыс. рублей, летного состава - 3390 тыс. рублей, можно сделать вывод, что отраженная по авиакомпании средняя заработная плата работников не является реальной, и существуют другие источники выплаты заработной платы.

Каждый работник авиакомпании ежемесячно как бы недополучил в среднем 1566 тыс. рублей, в результате чего фонд заработной платы в 1997 году по расчетной оценке занижен на сумму свыше 6,0 млрд. рублей. Размер недопоступлений в бюджет и внебюджетные фонды в целом составил свыше 3,2 млрд. рублей, в том числе подоходного налога - свыше 700 млн. рублей, поступлений во внебюджетные фонды - свыше 2,5 млрд. рублей.

Из представленного анализа следует, что группа "Ист-Лайн" использует немало методов уменьшения или сокрытия средств от налогообложения, но вместе с тем использует их на производственные инвестиции.

Выводы

1. Производственное и финансовое состояние ДПО ГА на конец 1997 года

1.1. Производственные показатели деятельности Домодедовского аэропорта из года в год снижались. В 1997 году относительно 1991 года перевезено пассажиров почти в 3 раза меньше, пассажирооборот упал в 3,58 раза, тонно-километраж - в 2,88 раза, процент коммерческой загрузки снизился на 7,3 пункта, а процент занятости пассажирских кресел - на 11,1 пункта.

В 1997 году произошло снижение объемов внешнеэкономической деятельности ДПО ГА. Выполнено 1333 международных рейса против 3222 рейсов в 1995 году, или почти в 2,5 раза меньше. Налет часов на международных перевозках на самолетах ИЛ-62 составил 2877 часов, или в 3 раза меньше, чем в 1995 году; на самолетах ИЛ-76 соответственно почти в 1,5 раза меньше; на самолетах ИЛ-96 - в 2,8 раза меньше, на самолетах ИЛ-18 налет часов упал в 20 с лишним раз.

Пассажирооборот на международных перевозках в 1997 году по сравнению с 1995 годом снизился на 69,8 %, а тонно-километраж в 2 раза. Ухудшение эффективности использования самолетного парка произошло как из-за низкой исправности самолетов, так и по причине усиления конкуренции.

1.2. Обновление основных фондов ДПО ГА с 1991 года почти не осуществлялось. Самолетный парк с 1993 года сократился с 52 до 32 воздушных судна. Самолеты - устаревших конструкций и не соответствуют мировым стандартам, за исключением трех ИЛ-96-300. Последний (борт № 96016) стоимостью 287 млрд. неденоминированных рублей приобретен в декабре 1996 года, но оплачен в сумме только 56,3 млрд. рублей. Возвращен на завод для ремонта.

Доля исправных самолетов снизилась в 1997 году до 33,3 % (в 1995 году была 57-68 процентов).

Производственная база аэродромной службы изношена на 80 %. Светосигнальное оборудование и посадочные локаторы взлетно-посадочных полос выработали свой ресурс и требуется их замена.

Спецтехника аэропорта практически вся морально и физически устарела. Современным требованиям соответствуют только 6 единиц спецтехники из почти 500 имеющихся единиц.

1.3. В 1997, последнем году деятельности ДПО ГА, финансовое положение определяется как неудовлетворительное по ряду причин, в основном, характерных для неплатежеспособных предприятий.

Задолженность перед бюджетом на 1 января 1998 года составила 21,8 млрд. рублей. Всего кредиторская задолженность достигла 207078 млн. рублей. В структуре оборотных средств заемные средства составили 73 % (в 1994 году - 43 %) при допустимой величине 50 процентов.

Долгосрочные финансовые вложения на 1 января 1998 года составили 77,3 млрд. рублей, за весь период деятельности от них не получено ни одного рубля доходов. Налицо ущербное для предприятия значительное отвлечение активов, не приносящее доходов.

Дебиторская задолженность (фактически товарные и финансовые ссуды дебиторам) в 1997 году возросла с начала года в 2,5 раза и составила 205 млрд. рублей. Достоверность ее не подтверждена актами сверок.

В финансовой политике ДПО ГА прослеживаются многообразные злоупотребления капиталом предприятия, тенденция не накапливать капитал, заставляя его работать лучше, а безвозвратно тратить либо перемещать в другие структуры. Предприятие неплатежеспособно. Коэффициент текущей ликвидности составил 0,988 при норме меньше 2.

2. Недостатки в ведомственном управлении и контроле

2.1. С истечением срока контракта с начальником ДПО ГА Л.С. Сергеевым 15 мая 1994 года новый контракт с ним не заключался, что свидетельствует о безучастном отношении бывшего Министерства транспорта РСФСР и в последнее время ФАС России к эффективному управлению стратегически значимым аэропортовым комплексом. Вследствие этого Л.С.Сергеев около 4-х лет руководил ДПО ГА только на основании письма Минтранса РСФСР от 27 декабря 1991 г. № 29.2.5-43 и без должного контроля, получив чрезмерную свободу распоряжения государственными средствами.

2.2. Федеральной авиационной службой России не был пересмотрен и переутвержден Устав ДПО ГА в связи с утверждением постановлением Правительства Российской Федерации от 13.08.96г. № 994 Положения о Федеральной авиационной службе России. Необходимый контроль за эффективным

распоряжением федеральной собственностью и финансовыми средствами объединения ФАС России не осуществлялся.

2.3. ФАС России не была разработана и предложена программа эффективной реорганизации и развития ДПО ГА, не предотвращена самотечная трансформация государственного предприятия вне приватизационных процедур в комплекс частных предприятий холдингового типа.

3. Законность имущественных вкладов и реорганизации ДПО ГА

3.1. Процесс подготовки плана приватизации и акционирования ДПО ГА осуществлялся Правительством Российской Федерации, Госкомимуществом России и его терагентством (Мособлкомимуществом) нескоординированно, бесконтрольно и с процедурными нарушениями действующего законодательства.

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 октября 1996г. № 1636-р о приватизации ДПО ГА принималось на основе определенной информации об имуществе, а реальное акционирование без дополнительных корректив проводилось на базе значительно уменьшенного имущества и в иных условиях - деятельности в аэропорту холдинговой группы "Ист-Лайн".

Мособлкомимущество, основываясь на формально неотмененном устаревшем нормативном акте (п.3.1 Типового положения о терагентстве..., утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 14 октября 1992 года № 1231), противоречащем ст.71 Конституции Российской Федерации, фактически превысил свои полномочия в части разрешения имущественных вкладов в ОАО "Домодедово-2" и ООО "АТБ Домодедово".

Результаты акционирования ДПО ГА лишь формально совпадают с принятым в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 октября 1996 года № 1636-р планом приватизации ДПО ГА и свидетельствуют о несостоятельности нормативно-правовой базы, существующего порядка распоряжения и управления федеральным имуществом, включая процедуры его приватизации:

- фактическая приватизация стратегически значимого федерального авиапредприятия осуществлена Мособлкомимуществом посредством внесения недвижимого имущества ДПО ГА, включая его аэровокзальный комплекс, в уставные капиталы семи акционерных обществ (кроме двух обществ, предусмотренных планом приватизации);

- допущен не санкционированный на федеральном уровне последовательный передел основной части имущества, бизнеса и доходов в пользу группы компаний "Ист-Лайн" холдингового типа, использующей оффшорный механизм хозяйственной деятельности. Основной учредитель головного общества группы - ЗАО "Ист-Лайн"- нерезидент, каким является компания "B.G.T. Company Limited" (княжество Лихтенштейн), учрежденная, в свою очередь, компанией "Lexadmin Trust reg" (г. Вадуц, Лихтенштейн).

Вместе с тем до настоящего времени отмечается значительная и эффективная инвестиционная деятельность группы компаний "Ист-Лайн" в аэропорту Домодедово, что позволяет констатировать возможность признания "статус-кво", урегулировав ее финансово-хозяйственную деятельность системой договоров, обеспечивающих национальные интересы России.

3.2. Основным учредителем ЗАО "Ист-Лайн" является компания "B.G.T. Company Limited" (княжество Лихтенштейн), владеющая 99,5% акций. В реестре Государственной регистрационной палаты при Минэкономики России отсутствуют данные об учредителях этой компании на основании предусмотренного порядка получения информации о фирмах-нерезидентах, являющихся соучредителями хозяйственных обществ в России. Подобный порядок противоречит национальным интересам России и должен быть изменен.

3.3. Оформление договоров о совместной деятельности (Договор № 430 от 9 сентября 1994 г.; Договор № 491 от 4 ноября 1994 г.; Договор № 460 от 27 декабря 1997 г.) осуществлялось ДПО ГА без соблюдения обязательных требований статей ГК Российской Федерации: №№ 1042 - "Вклады товарищей", 1043 - "Общее имущество товарищей", 1044 - "Ведение общих дел товарищей", 1048 - "Распределение прибыли", а также предусмотренных письмом Минфина России от 14 января 1994 г. № 7 и Минюста России от 1 февраля 1994 г. № 480 "Об отражении в бухгалтерском учете и отчетности операций, связанных с осуществлением совместной деятельности".

В частности, в договорах не отражены: участник, ведущий общие дела по совместной деятельности; составление обособленного баланса по имуществу, объединенному для совместной деятельности; порядок распределения прибыли, убытков и других результатов совместной деятельности; списки сотрудников, участвующих в совместной работе и т.д.

3.4. Договоры о совместном использовании самолетов со сторонними организациями (например: Договор № 413 от 15 мая 1995 г.; Договор № 384 от 18 марта 1996 г.; Договор № 6 от 13 января 1997 г.; Договор № 415 от 2 февраля 1997 г.) не отвечают содержанию ряда статей ГК Российской Федерации - ст. 130 "Недвижимые и движимые вещи"; ст. 295 "Права собственника в отношении имущества, находящегося в хозяйственном ведении"; ст. 606 "Договор аренды"; ст. 632 "Договор аренды транспортного средства с экипажем"; ст. 633 "Форма договора аренды транспортного средства с экипажем"; ст. 642 "Договор аренды транспортного средства без экипажа"; ст. 643 "Форма договора аренды транспортного средства без экипажа" и поэтому не имеют юридической основы.

Содержание договоров свидетельствует о наличии аренды в скрытой форме, в связи с чем к таким договорам применимы статьи ГК РФ, а именно: ст. 168 "Недействительность сделки, несоответствующей закону или иным правовым актам" и ст. 170 "Недействительность мнимой и притворной сделки".

Неправильное оформление договоров позволило уклониться от реального отражения в них использования недвижимого имущества, находящегося в хозяйственном ведении у объединения, что привело к непоступлению арендных платежей в федеральный бюджет за сдачу ДПО ГА в аренду самолетов по 2 договорам в размере 13136909400 неденоминированных рублей (сумма упущенной выгоды).

4. Факты неэффективного или незаконного использования финансовых и материальных ресурсов

4.1. Сумма взносов ДПО ГА в уставные капиталы ОАО "Домодедово-2" и ООО "АТБ Домодедово" уменьшена в результате "независимой оценки" без согласия собственника в лице Госкомимущества России и без участия государственного финансового контролера относительно остаточной стоимости основных фондов на 51,7 млрд. рублей, т.е. фактически на данную сумму уменьшена доля государства в уставных капиталах этих обществ и соответственно занижена налогооблагаемая база ДПО ГА в части налога на имущество. Мособлкомимущество, разрешивший данные вклады, принимал решения на основе неотмененного Типового положения о терагентстве Госкомимущества России, но в противоречии со ст.71 Конституции Российской Федерации.

4.2. Невнесение Мособлкомимуществом коррективов в расчеты арендной платы только по 8 договорам о сдаче в аренду Мособлкомимуществом недвижимости аэропорта "Домодедово" в 1995-1997 гг. выразилось в прямом убытке для государства в размере 84882,2 тыс. рублей.

4.3. Существенные нарушения и отступления в ДПО ГА от стандартов бухгалтерского учета препятствовали формированию полной и достоверной информации о финансово-хозяйственной деятельности предприятия, обеспечению контроля, своевременному предупреждению негативных явлений и обоснованным перечислениям средств в бюджетную систему.

Неисправимые искажения бухгалтерского учета в ДПО ГА с его ликвидацией перенесены в разделительные балансы вновь образованных в ходе приватизации трех предприятий.

Положение об учетной политике ДПО ГА утверждено в 1997 году руководителем с опозданием на 10 месяцев (8 ноября 1997 года) в нарушение приказа Минфина России от 28 июля 1994 г. № 100 "Учетная политика предприятия".

Ведение бухгалтерского учета в ДПО ГА осуществлялось с серьезными нарушениями требований Инструкции по применению плана счетов бухгалтерского учета финансово-хозяйственной деятельности предприятия в части порядка отражения фактов хозяйственной деятельности, корреспонденции счетов и субсчетов.

4.4. В июне 1997 года ДПО ГА получило целевой кредит в "СБС-Агро" на сумму 10000 млн. руб. со сроком возврата в январе 1998 г. для покупки авиационного топлива у фирмы "Русэкспорт". Получив денежные средства, фирма недопоставила авиационное топливо на сумму 3765 млн. руб. и исчезла. В результате ДПО ГА нанесен ущерб в сумме 3765 млн.рублей.

4.5. Сумма займов, выданных работникам ДПО ГА на "строительство и хозяйственные нужды", в период 1996-1997 годов составила 59,1 млрд. рублей. Так как деятельность ДПО ГА в 1996 -1997 годах была убыточной, из-за отсутствия собственных источников для выдачи займов использовались оборотные средства предприятия, когда же их недоставало - кредиты банков. В "Элком-банке" была открыта кредитная линия, с которой под видом пополнения оборотных средств (согласно договорам) работникам ДПО ГА выдан беспроцентный займ на хозяйственные нужды в сумме 54,6 млрд. рублей. Практически ни один работник не взял сумму займа из банка, а получал только проценты с депозитного вклада, оформленного за счет данного займа. Фактически предприятие выплачивало работникам дополнительную заработную плату. По расчету прямые убытки предприятия от подобной "притворной сделки" составили 17,8 млрд. руб., а также 20 млрд. руб. составила упущенная выгода. При этом государство недополучило только подоходного налога с дополнительных доходов работников ДПО ГА (даже из расчета по минимальной ставке - 12 %) 960 млн. рублей.

5. Недостатки законодательного регулирования

5.1. Согласно действующему законодательству о приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации внесение недвижимого имущества государственными предприятиями, владеющими имуществом на праве хозяйственного ведения, в качестве вкладов в уставные капиталы хозяйственных обществ не относится к способу приватизации и данным законодательством не регулируется. Фактически же с момента возникновения юридического лица (хозяйственного общества) переданное в его уставный капитал имущество является его собственностью (Гражданский кодекс Российской Федерации, ст. 48, п. 2; ст. 213, п. 3). Именно таким, законным путем ДПО ГА и государство лишились значительной части своего недвижимого имущества без применения приватизационных процедур, возможных только по решению Правительства Российской Федерации.

5.2. В соответствии с Типовым положением о комитете по управлению имуществом края, области..., утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 14 октября 1992 г. № 1231, комитет имеет **исключительное право** (п. 3.1 положения) "принимать решения о внесении имущественных вкладов, являющихся **федеральной** и государственной собственностью, в уставные капиталы предприятий **любой организационно-правовой формы**". Очевидно, что данное положение противоречит Конституции Российской Федерации (ст. 71) и должно быть отменено в практике взаимоотношений между Мингосимуществом и его территориальными комитетами (агентствами).

5.3. Действующее законодательство не предусматривает правовое предотвращение нерационального использования государственных средств государственными предприятиями и учреждениями, а

также контроль государственных органов исполнительной власти за целесообразным и эффективным распоряжением и использованием государственных материальных и финансовых ресурсов.

Размещение средств государственными предприятиями в уставные капиталы многочисленных коммерческих структур, бесконтрольная сдача недвижимости и оборудования в аренду, совместное использование, совместную деятельность, перечисление денежных средств по сговору в "фирмы-однодневки", оформление депозитных счетов на работников предприятия и прочее отвлечение средств из сферы производства приняли массовый характер, нанося колоссальный ущерб государственной экономике и государственному бюджету.

5.4. В хозяйственной практике, как показала проверка компаний группы "Ист-Лайн", наработаны и реализуются многообразные способы использования фирмами-нерезидентами и их представителями в России ресурсов государственных и негосударственных предприятий с занижением оплаты их услуг и последующим переводом высокой выручки (прибыли) на свои счета в оффшорную зону (Республика Кипр) для укрытия от налогообложения российскими налоговыми органами.

Действующее законодательство не обеспечивает правовую и административную защиту интересов Российской Федерации в подобных случаях.

5.5. В соответствии с действующим законодательством авиапредприятия России предоставляют обязательные на территории Российской Федерации льготы для участников Великой Отечественной войны, Героев СССР, России, инвалидов и др. категорий граждан. Согласно ст. 790 ГК РФ расходы, понесенные транспортной организацией, в указанных случаях подлежат возмещению из средств соответствующего бюджета. Однако до настоящего времени законодательно не установлен порядок возмещения данных расходов и авиапредприятия несут существенные убытки.

6. Выводы о финансово-хозяйственной деятельности учрежденных с участием ДПО ГА коммерческих структур и компании "Ист-Лайн"

6.1. Выявлен ряд нарушений валютного законодательства Российской Федерации при исполнении импортных контрактов на закупку оборудования и материалов для оснащения предприятий - ЗАО «Домодедово Джет Сервис», ЗАО "Домодедово Эр Сервис" и ЗАО "Домодедово Терминал" в части поставки оборудования в срок, превышающий 180 дней с момента перечисления валюты импортеру. При этом лицензии Банка России на осуществление данных операции на момент проверки отсутствовали.

6.2. Основной объем валютных операций (ЗАО "Ист-Лайн", ЗАО "Домодедово Джет Сервис", ЗАО "Авиакомпания Ист-Лайн") приходится не на традиционные внешнеэкономические операции с расчетами в иностранной валюте по импорту-экспорту товаров и оказанию услуг по основному виду деятельности указанных акционерных обществ, в том числе перевозке грузов иностранных компаний, а на **поступление валюты на счета указанных организаций от Компании «East Line Aviation Ltd», Республика Кипр**, в соответствии с договорами о совместной деятельности, сотрудничестве, совместном использовании воздушных судов, комиссии и агентскими соглашениями с этой Компанией.

В то же время, ни в одном из договоров, представленных комиссии Счетной палаты (аренда воздушных судов, покупка и заправка топливом, аэродромные услуги, бортовое питание, навигационные услуги и др.), комитент (компания «East Line Aviation Ltd», Республика Кипр), на средства и в интересах которого приобретаются материалы и услуги и который получает конечную выручку от авиаперевозок, не упомянут. Во всех случаях для расчетов с российскими организациями используются рублевые счета ЗАО "Ист-Лайн", ЗАО "Домодедово Джет Сервис" и ЗАО "Авиакомпания Ист-Лайн".

6.3. Цена авиатоплива, заправляемого в самолеты, выполняющие рейсы по программам «East Line Aviation Ltd», складывается из цены завода поставщика плюс оплата ЗАО «Домодедово Джет Сервис» вышеуказанных агентских и услуг по хранению. Эта цена значительно ниже цен на отпускаемое ЗАО «Домодедово Джет Сервис» авиатопливо для всех других авиакомпаний, заправляющихся в аэропорту Домодедово.

Так, в феврале 1997 года цена авиатоплива, приобретенного ЗАО «Домодедово Джет Сервис» для «East Line Aviation Ltd», составляла 1100 рублей за 1 кг, а средняя отпускная цена топлива для заправки самолетов других авиакомпаний - 1443 руб./кг, в июне - соответственно 1128 и 1480 руб./кг, а в декабре - 1143,9 и 1507 руб./кг.

Прибыль же, получаемая компанией «East Line Aviation Ltd», в том числе за счет использования льготных цен на авиатопливо, не дает увеличения поступлений в бюджет России.

Согласно экспертным расчетам в 1997 году налогооблагаемая база ЗАО "Домодедово Джет Сервис" искусственно занижена на 35 млрд. руб. и бюджетная система недополучила налога на прибыль в сумме 15,75 млрд. рублей (по ставке 45 % от прибыли от посреднических операций).

6.4. В соответствии с договором от 14 февраля 1996 года № 1 закрытое акционерное общество "Авиакомпания Ист- Лайн" (Фрахтовщик) предоставляет компании «East Line Aviation Limited» (Фрахтователь), являющейся юридическим лицом по законодательству Республики Кипр, за плату с целью осуществления международных и внутренних воздушных перевозок грузов, пассажиров, багажа, почты вместимость воздушных судов (самолеты арендованы у других авиакомпаний). Фрахтователь уплачивает Фрахтовщику в начале каждого квартала денежную сумму, исходя из расчета ставки летного часа, но не за тоннаж перевезенного груза. Средняя ставка 1 летного часа в 1997 году расчетно составила 978,5 доллара США.

В итоге финансовые результаты воздушных перевозок ЗАО «Авиакомпания Ист-Лайн», ОАО "Домодедовские авиалинии" и других российских авиакомпаний, получаемая от них прибыль, при существующей схеме работы и оплаты только летных

часов с участием компании «East Line Aviation Ltd» - неподконтрольны налоговым органам Российской Федерации.

По расчетным данным, только в результате грузовых перевозок ЗАО "Авиакомпания Ист-Лайн" по соглашению с "Est Line Aviation Ltd" за пределами контроля налоговых служб России в 1997 году осталось, примерно, 288,63 млрд. руб. Только НДС с этой суммы составил бы 57,42 млрд. рублей.

Предложения

1. Государственной Думе и Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации:

1. В соответствии со ст. 76 Конституции Российской Федерации ввести порядок принятия решений о приватизации стратегически значимых федеральных предприятий на правовой основе федеральных законов.

2. Внести дополнение в Гражданский кодекс Российской Федерации, ст. 295, п. 2: "Государственные органы, осуществляющие права государственной собственности, не вправе разрешать внесение в качестве вклада в уставный капитал хозяйственных обществ недвижимого имущества, не подлежащего приватизации, или в отношении которого принято решение о приватизации."

3. Принять Федеральный закон "О государственном унитарном предприятии", в котором предусмотреть: ограничения условий по распоряжению движимым и недвижимым имуществом государственных унитарных предприятий, обязательный ведомственный контроль за распоряжением и использованием государственной собственности, обязательную отчетность по лимитируемым финансовым операциям, что практически возможно реализовать в контракте, заключаемом отраслевым министерством (ведомством) с руководителем предприятия.

В этом же законе предусмотреть и нормы, регулирующие порядок взаимодействия государственных унитарных предприятий с предприятиями - нерезидентами, в том числе, зарегистрированными в оффшорных зонах.

2. Правительству Российской Федерации (Мингосимуществу России в части п. 2.1):

2.1. Обеспечить разработку нового Типового положения о терагентстве Мингосимущества России, приведя его в соответствие со ст. 71 Конституции Российской Федерации.

2.2. Запретить Мингосимуществу Российской Федерации и его терагентствам без обоснования и получения согласия Правительства Российской Федерации давать разрешение на отчуждение в любых формах недвижимого имущества и иных активов предприятий, находящихся в стадии приватизации, решения о приватизации которых принимаются согласно законодательству исключительно Правительством Российской Федерации, а также приватизируемых предприятий, включенных в перечень стратегически значимых для обеспечения национальной безопасности страны.

2.3. До принятия Закона "О государственных унитарных предприятиях" применить нормативно-правовые и административные меры по защите интересов Российской Федерации, ущемляемых фирмами-нерезидентами, зарегистрированными в оффшорных зонах иностранных государств, которые активно эксплуатируют российские производственные ресурсы, а высокую прибыль (выручку) переводят в оффшорную зону, избегая тем самым ее налогообложения на территории России.

2.4. Принять неотложные нормативно- правовые и административные меры, ужесточающие государственный и ведомственный контроль за распоряжением и использованием федеральной собственности на государственных предприятиях (аренда, совместная деятельность, совместное использование, вклады в уставные капиталы и т.д.), а также за рациональным использованием финансовых средств в целях предотвращения фактов нецелевого их использования, внесения на депозитные вклады работников, перечисления денег заведомо ложным и исчезающим контрагентам и прочих злоупотреблений, подрывающих самые основы государственной экономики и федерального бюджета.

2.5. Обязать Государственную регистрационную палату при Минэкономики России в процессе регистрации хозяйственных обществ с участием нерезидентов в обязательном порядке требовать полные данные о компаниях -нерезидентах, включая сведения об их учредителях в стране происхождения.

3. Федеральной службе налоговой полиции:

Рассмотреть факты искусственного занижения в ДПО ГА налогооблагаемой базы при оплате депозитных вкладов работников, образованных за счет банковского кредита, проценты по которому в сумме 12,8 млрд. руб. оплачены предприятием.

4. По результатам проверки с учетом изложенных предложений направить:

отчет и письмо Председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Г.Н.Селезневу;

отчет и письмо Председателю Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Е.С.Строеву;

отчет и представление Счетной палаты Российской Федерации Председателю Правительства Российской Федерации Е.М.Примакову;

представление Директору Федеральной авиационной службы Российской Федерации Г.Н.Зайцеву;

письмо Директору Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации С.Н.Алмазову;

письмо руководителю Федеральной службы России по валютному и экспортному контролю О.И.Павлову;

письмо Генеральному прокурору Российской Федерации Ю.И.Скуратову.

Председатель Счетной палаты Российской Федерации **Х. М. КАРМОКОВ**

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 22 января 199 года № 2(153) ***«О результатах проверки эффективности, законности и целесообразности приватизации предприятий угольной отрасли Кемеровской области в 1996-1998 годах»****:*

С учетом предложений и замечаний, высказанных в ходе обсуждения, утвердить отчет о результатах проверки.

Поддержать предложение аудитора Счетной палаты В. С. Соколова о направлении по результатам проверки информационного письма Президенту Российской Федерации, представления Счетной палаты - Председателю Правительства Российской Федерации и материалов проверки - в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

Направить отчет по результатам проверки в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ
о результатах проверки эффективности, законности и целесообразности приватизации предприятий угольной отрасли Кемеровской области в 1996-1998 годах

Основание проверки:

Федеральный закон от 11 января 1995 г. №4-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации", постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 8 апреля 1998 года №2368-II ГД "О поручении Счетной палате Российской Федерации", решение Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 17 апреля 1998 г. №12 (125).

Цель проверки:

Документальная проверка деятельности Министерства государственного имущества Российской Федерации, Министерства топлива и энергетики Российской Федерации, Российского фонда федерального имущества, Комитета по управлению государственным имуществом Кемеровской области (КУГИ Кемеровской области), Фонда имущества Кемеровской области ("Кузбассфонд") в части законности, экономической целесообразности и эффективности приватизации предприятий угольной отрасли Кемеровской области в 1996-1998 годах.

Объекты проверки:

Министерство государственного имущества Российской Федерации,

Министерство топлива и энергетики Российской Федерации,

Российский фонд федерального имущества,

Комитет по управлению государственным имуществом Кемеровской области,

Фонд имущества Кемеровской области ("Кузбассфонд").

1. Основания принятия решений о приватизации и акционирования предприятий угольной отрасли Кемеровской области

Акционирование предприятий угольной промышленности (шахт, разрезов, обогатительных фабрик) и учреждение угольных компаний (концернов) проводилось в соответствии с Указами Президента Российской Федерации от 1 июля 1992 г. №721 "Об организационных мерах по преобразованию государственных предприятий, добровольных объединений государственных предприятий в акционерные общества" и от 30 декабря 1992 г. №1702 "О преобразовании акционерных обществ и приватизации объединений, предприятий, организаций угольной промышленности".

На основании названных указов Госкомимущество России в течение 1992-1998 годов своими распоряжениями осуществлял преобразование шахт и разрезов в открытые акционерные общества и учреждение угольных компаний.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 30 сентября 1995 г. №986 "О порядке принятия решений об управлении и распоряжении находящимися в федеральной собственности акциями" были подготовлены Указы Президента Российской Федерации от 9 февраля 1996 г. №168 "О мерах по дальнейшему совершенствованию структуры угольной промышленности Российской Федерации" и от 9 декабря 1996 г. №1660 "О передаче в доверительное управление закрепленных в федеральной собственности акций акционерных обществ, созданных в процессе приватизации", определяющие действия по распоряжению федеральными пакетами акций акционерных обществ угольной промышленности. Указ Президента Российской Федерации от 9 декабря 1996 г. №1660 устанавливает, в числе прочего, что передача в доверительное управление закрепленных в федеральной собственности акций акционерных обществ, созданных в процессе приватизации, осуществляется по итогам конкурса на право заключения договора доверительного управления акциями.

Указ Президента Российской Федерации от 9 февраля 1996 г. №168 "О мерах по дальнейшему совершенствованию структуры угольной промышленности Российской Федерации" и Указ Президента Российской Федерации от 9 декабря 1996 г. №1660 "О передаче в доверительное управление закрепленных в федеральной собственности акций акционерных обществ, созданных в процессе приватиза-

ции", регламентирующие создание угольных компаний, приняты в нарушение Конституции Российской Федерации. Согласно пункта "д" статьи 71 Конституции Российской Федерации, федеральная государственная собственность и управление ею находятся в ведении Российской Федерации. Пункт 1 статьи 76 Конституции Российской Федерации устанавливает, что по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации.

Таким образом, распоряжение федеральной собственностью и передача ее в доверительное управление могут осуществляться только в соответствии с федеральным законом.

2. Приватизация предприятий угольной отрасли Кемеровской области

2.1. Приватизация угольных шахт, разрезов и обогатительных фабрик Кемеровской области

Приватизация угольных предприятий (шахт, разрезов, обогатительных фабрик, шахтостроительных управлений, прочих объектов, в том числе объектов инфраструктуры) проводилась во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 1 июля 1992 г. №721 "Об организационных мерах по преобразованию государственных предприятий, добровольных объединений государственных предприятий в акционерные общества" и Указа Президента Российской Федерации от 30 декабря 1992 г. №1702 "О преобразовании акционерных обществ и приватизации объединений, предприятий, организаций угольной промышленности", Государственных программ приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации, утвержденных Указами Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 г. №2284 и от 22 июля 1994 г. №1535, распоряжений Госкомимущества России на основании протоколов рабочих групп предприятий, решений Центральной рабочей комиссии по приватизации предприятий угольной промышленности Минтопэнерго России, распоряжений Комитета по управлению государственным имуществом Кемеровской области.

В соответствии с пунктом 2 Указа Президента Российской Федерации от 30 декабря 1992 г. №1702 приватизация предприятий угольной промышленности проходила в соответствии с первым вариантом льгот, предусмотренном пунктом 5.3 Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 г. №2284 и распоряжениями Госкомимущества России от 10 февраля 1993 г. №328-р, от 9 апреля 1993 г. №634-р и от 2 августа 1993 г. №1340-р. Была предусмотрена следующая схема размещения акций.

□40% - трудовому коллективу (по закрытой подписке), из них:

-25%-привилегированные акции типа "А" (бесплатные, голосующие по ограниченному кругу вопросов),

-10%-обыкновенные акции со скидкой 30%,

-5%- обыкновенные акции - опцион (руководителям).

□10% - Кузбассфонду для передачи в уставный капитал угольной компании в качестве вклада Кемеровской области (собственность Кемеровской области), из них:

-5% обыкновенные акции,

-5% привилегированные акции типа "Б" (бесплатные, голосующие по ограниченному кругу вопросов).

□50% - Российской Федерации, из них:

-3% в уставный капитал угольной компании для передачи работникам военизированной горноспасательной части и аппарата управления,

-12% в уставный капитал угольной компании как вклад Российской Федерации,

-35% в Госкомимущество России для последующей передачи в ОАО "Росуголь", из них - 10% ФАРП передан в Госкомимущество России для последующей передачи в ОАО "Росуголь".

Фондом имущества Кемеровской области ("Кузбассфонд") была осуществлена приватизация следующих обогатительных фабрик:

Абашевская, Беловская, Березовская, Зиминка, Киселевская, Кузбасская, Кузнецкая, Коксовая, Красногорская, Прокопьевская, Северная, Судженская, Черкасовская, Чертинская.

Для обогатительных фабрик была предусмотрена следующая схема размещения акций.

□40 % акций распределены между членами трудового коллектива, в том числе:

-25% акций переданы трудовым коллективам бесплатно;

-10% акций реализованы по закрытой подписке среди членов трудового коллектива за 70% стоимости;

-5% акций реализовано между должностными лицами администрации предприятий по номиналь-ной стоимости путем заключения с ними опционных контрактов.

□ 60% акций, принадлежащих государству, распределены следующим образом:

-35% акций закрепляются в федеральной собственности, из которых

- 10% акций резервируются в ФАРП;

-25% акций закрепляются в областной собственности, из которых

-10% передаются в качестве вклада Кемеровской области в образуемые угольные компании (5% обыкновенных акций, 5% привилегированных акций);

-3% акций передаются для продажи администрации угольных компаний;

-12% передаются в качестве вклада Российской Федерации в угольные компании.

При проведении приватизации данных объектов следовало учитывать значение фабрик по переработке угля в технологической цепочке от его добычи до реализации. Производственные функции обогатительных фабрик обусловливают возможность

возникновения локальных монополий, что превращает их в средство конкурентной борьбы угольных компаний на сырьевом рынке. Возникновение локальных монополий по переработке и обогащению угля ведет к увеличению издержек производства, росту дебиторской и кредиторской задолженности.

Правительством Российской Федерации для предприятий угольной промышленности была применена схема акционирования и приватизации шахт, разрезов и обогатительных фабрик как отдельных юридических лиц, что привело к разрыву хозяйственных связей, росту затрат и снижению управляемости угольными предприятиями.

Постановлением Совета Министров-Правительства Российской Федерации от 9 марта 1993 г. №213 планами приватизации каждого угольного предприятия был предусмотрен фонд акционирования работников предприятия (ФАРП) в размере до 10% от уставного капитала для продажи работникам предприятий после завершения продажи акций акционерного общества. Пункт 3 Порядка формирования ФАРП предусматривает, что в случаях закрепления контрольного пакета акций в федеральной собственности, ФАРП формируется за счет обыкновенных акций, находящихся в распоряжении соответствующего комитета по управлению имуществом.

В развитие данного постановления издан Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 1995 г. №423 "О расширении прав трудовых коллективов при приватизации рентабельных угледобывающих предприятий", в соответствие с пунктом 1 которого трудовым коллективам угледобывающих производственных объединений и предприятий предоставляется право приобретения дополнительного количества находящихся в федеральной собственности акций. Только через три года постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 1998 г. №349 был утвержден Порядок представления трудовым коллективам льгот, предусмотренных Указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 1995 г. №423.

Таким образом, Правительством Российской Федерации не была обеспечена предусмотренная законодательством реализация прав трудовых коллективов по приобретению акций ФАРП.

2.2. Образование угольных компаний и концернов Кемеровской области

Первый этап создания угольных компаний проходил в течение 1993-1996 годов на базе объединений и концернов путем консолидации пакетов акций угольных предприятий. В уставный капитал компании вносилось по 10% акций угольных предприятий в качестве вклада Кемеровской области и по 12% акций угольных предприятий - в качестве вклада Российской Федерации.

На основании распоряжения Госкомимущества России от 12 февраля 1993 г. №268-р были учреждены в том числе, следующие угольные компании:

ОАО "Прокопьевскуголь" (на базе ассоциации "Прокопьевскгидроуголь» и НПК "Уголь" на основе консолидации пакетов акций акционерных обществ, учреждаемых путем преобразования предприятий, указанных в приложении к распоряжению Госкомимущества России от 24 сентября 1993 г. №1683-р),

ОАО "Угольная компания "Кузнецкуголь" (на основе консолидации пакетов акций акционерных обществ, учреждаемых путем преобразования предприятий, указанных в приложении к распоряжению Госкомимущества России от 30 июня 1994 г. №1802-р),

ОАО "Ленинскуголь" (на базе ассоциации "Ленинскуголь" на основе консолидации пакетов акций акционерных обществ, учреждаемых путем преобразования предприятий, указанных в приложении к распоряжению Госкомимущества России от 17 сентября 1993 г. №1615-р),

ОАО "Беловоуголь" (на базе ПО "Ленинскуголь" на основе консолидации пакетов акций акционерных обществ, учреждаемых путем преобразования предприятий, указанных в приложении к распоряжению Госкомимущества России от 17 сентября 1993 г. №1617-р).

Возможности государственного регулирования их деятельности были существенно ограничены, поскольку в уставные капиталы угольных компаний было внесено всего лишь по 22% акций шахт, разрезов и обогатительных фабрик, в том числе 10% неголосующих акций.

Затем на основе Указа Президента Российской Федерации от 9 февраля 1996 г. №168 "О мерах по дальнейшему совершенствованию структуры угольной промышленности Российской Федерации" осуществлялось внесение в уставные капиталы угольных компаний закрепленных в федеральной собственности 35% акций угольных предприятий, ранее переданных в коммерческое управление компании "Росуголь". В связи с этим в 1997-1998 гг. Правительством Российской Федерации были приняты постановления, а Госкомимуществом России - распоряжения о совершенствовании структуры угольных компаний, которыми предписано внести в уставные капиталы угольных компаний 35% акций угольных предприятий, ранее закрепленных в федеральной собственности и находившихся в коммерческом управлении ОАО "Росуголь":

ОАО "Концерн "Кузбассразрезуголь"

Постановление Правительства Российской Федерации от 31 октября 1996 г. №1305 "О совершенствовании структуры угольной компании - открытого акционерного общества "Концерн "Кузбассразрезуголь";

ОАО "Угольная компания "Южный Кузбасс"

Постановление Правительства Российской Федерации от 23 ноября 1996 г. №1401 "О совершенствовании структуры открытого акционерного общества "Угольная компания "Южный Кузбасс";

ОАО "Междуреченская угольная компания"

Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 1997 г. №455 "О создании открытёёёого акционерного общества "Междуреченская угольная компания";

Постановление Правительства Российской Федерации от 17 мая 1997 г. №599 "О создании открытого акционерного общества "Междуреченская угольная компания";

ОАО "Угольная компания "Прокопьевскуголь"

Постановление Правительства Российской Федерации от 28 августа 1997 г. №1094 "О совершенствовании структуры открытого акционерного общества "Угольная компания "Прокопьевскуголь", распоряжение Госкомимущества России от 10 ноября 1997 г. № 85-р);

ОАО "Угольная компания "Беловоуголь"

Постановление Правительства Российской Федерации от 28 августа 1997 г. №1095 "О совершенствовании структуры открытого акционерного общества "Угольная компания "Беловоуголь", распоряжение Госкомимущества России от 26 сентября 1997 г. № 817-р);

ОАО "Угольная компания "Кузнецкуголь"

Постановление Правительства Российской Федерации от 28 августа 1997 г. №1096 "О совершенствовании структуры открытого акционерного общества "Угольная компания "Кузнецкуголь", распоряжение Госкомимущества России от 15 октября 1997 г. № 9-р");

ОАО "Угольная компания "Ленинскуголь"

Постановление Правительства Российской Федерации от 28 августа 1997 г. №1097 "О совершенствовании структуры открытого акционерного общества "Угольная компания "Ленинскуголь", распоряжение Госкомимущества России от 25 сентября 1997 г. № 812-р");

ОАО "Угольная компания "Киселевскуголь".

Постановление Правительства Российской Федерации от 20 мая 1998 г. №468 "О совершенствовании структуры открытого акционерного общества "Угольная компания "Киселевскуголь";

ОАО "Угольная компания "Северокузбассуголь"

Постановление Правительства Российской Федерации от 20 мая 1998 г. №469 "О совершенствовании структуры открытого акционерного общества "Угольная компания "Северокузбассуголь".

Итогом исполнения упомянутого Указа Президента Российской Федерации явилось существенное увеличение возможностей государства по регулированию деятельности головных угольных компаний, участию в распределении доходов компаний. Доля государства в угольных компаниях стала составлять от 51% до 100%, что создает условия для создания эффективной структуры угольной отрасли Кемеровской области.

Вместе с тем, существенно уменьшились возможности участия Кемеровской области в управлении и распределении доходов угольных компаний. Кроме того, были ущемлены права рядовых акционеров из-за передачи 10% процентов акций фондов акционирования работников предприятий в оплату уставного капитала головной компании.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 ноября 1997 г. №1389 принято решение о продаже закрепленных в федеральной собственности акций открытых акционерных обществ "Концерн "Кузбассразрезуголь" и "Угольная компания "Южный Кузбасс", включенных в перечень акционерных обществ, производящих продукцию, имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности страны. Данное решение Правительства Российской Федерации принято в нарушение действующего законодательства.

Указом Президента Российской Федерации от 8 июля 1997 г. №690 Правительству Российской Федерации было разрешено самостоятельно принимать решения о продаже находящихся в федеральной собственности акций для своевременного получения средств от приватизации. Однако в связи с введением в действие Федерального закона от 21 июля 1997 г. №123-ФЗ "О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации", который стал основной правовой базой приватизации государственного и муниципального имущества и которым устанавливался иной порядок принятия решений о приватизации, Указ Президента Российской Федерации от 8 июля 1997 г. №690 в этой части утратил силу.

Более того, согласно Федеральному закону от 21 июля 1997 г. №123-ФЗ "О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации" Президент Российской Федерации не является субъектом принятия решения о распоряжении находящимися в федеральной собственности акциями. Согласно статье 4 Федерального закона приоритеты в осуществлении приватизации государственного имущества, ограничения в ее проведении, порядок отчуждения государственного имущества в собственность физических и юридических лиц, прогнозный перечень открытых акционерных обществ, акции которых, находящиеся в федеральной собственности, предполагается продать, устанавливаются Федеральным законом о Государственной программе приватизации государственного имущества в Российской Федерации.

Федеральный закон "О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации" позволяет Правительству Российской Федерации принимать решения лишь по тем объектам приватизации, которые программой приватизации определены как подлежащие приватизации на основе правительственных нормативных актов.

Таким образом, Правительство Российской Федерации, с введением в действие Федерального закона "О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации", не вправе распоряжаться государственным имуществом, и может принимать решения о приватизации только в отношении имущества, предусмотренного программой приватизации, утвержденной в установленном порядке, то есть федеральным законом.

Следовательно, Правительство Российской Федерации не имело право принимать решение о продаже закрепленных в федеральной собственности акций указанных открытых акционерных обществ, поскольку данное государственное имущество могло подлежать приватизации лишь в порядке, предусмотренном программой приватизации и Федеральным законом "О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации".

3. Экспертиза планов приватизации и учредительных документов угольных компаний Кемеровской области

3.1. Учреждение и планы приватизации угольных компаний Кемеровской области

ОАО "Концерн "Кузбассразрезуголь"

Учреждено в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 1 июля 1992 г. №721 "Об организационных мерах по преобразованию государственных предприятий, добровольных объединений государственных предприятий в акционерные общества", Указом Президента Российской Федерации от 30 декабря 1992 года №1702 "О преобразовании акционерных обществ и приватизации объединений, предприятий, организаций угольной промышленности" и на основании распоряжения Госкомимущества России от 9 апреля 1993 г. №615-р. Учредитель - Госкомимущество России.

В первой редакции устава акционерного общества, утвержденного первым заместителем Госкомимущества России П. П. Мостовым 30 июля 1993 г. и зарегистрированного администрацией г. Кемерова (постановление от 3 августа 1993 г. №197) уставный капитал общества определен в 889659 тыс. рублей, в том числе:

593052 тыс. рублей (в виде акций акционерных обществ) - вклад Российской Федерации (66,7%);

296607 тыс. рублей (в виде акций акционерных обществ) - вклад Кемеровской области (33,3%).

В течение 30 дней после регистрации проспекта эмиссии акционерное общество выпустило следующие акции номинальной стоимостью 1000 рублей:

741357 штук обыкновенных акций,

148302 штук привилегированных акций типа Б.

В связи с изменением расчетной величины уставного капитала ОАО "Концерн "Кузбассразрезуголь" в процессе его оплаты были внесены изменения в устав акционерного общества, согласно которым величина уставного капитала равна 1013172 тыс. рублей (количество акций – 1013172 штук номинальной стоимостью 1000 рублей, в том числе: 863645 штук обыкновенных (85,2%), 149527 штук привилегированных типа Б (14,8%).

Изменения в устав акционерного общества были одобрены решением КУГИ Кемеровской области от 10 января 1994 г. №28, согласно которому первоначальная величина уставного капитала общества увеличивалась с 889659 тыс. рублей до 1013172 тыс. рублей:

714117 тыс. рублей - вклад Российской Федерации (70,5%);

297985 тыс. рублей - вклад Кемеровской области (29,4%);

1070 тыс. рублей - вклад Новосибирской области (0,1%).

При этом, в течение 30 дней после регистрации плана приватизации акционерное общество выпустило следующие типы акций номинальной стоимостью 1000 рублей:

863645 штук обыкновенных (85,2%),

149527 штук привилегированных типа "Б" (14,8%).

Государственная регистрация первого выпуска акций ОАО "Концерн "Кузбассразрезуголь" осуществлена 15 февраля 1994 г. №39-1п-512.

Согласно изменениям и дополнениям в устав ОАО "Концерн "Кузбассразрезуголь" (зарегистрированы администрацией г. Кемерово 20 августа 1996 г. №116), утвержденным решением годового собрания акционеров (протокол от 21 июня 1996 г. №3), общество должно дополнительно разместить обыкновенные акции в количестве 954265 штук (94,2% от первоначальной величины уставного капитала).

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 31 октября 1996 г. №1305, в федеральной собственности сроком на 3 года было закреплено 25,5% принадлежащих Российской Федерации акций ОАО "Концерн "Кузбассразрезуголь". Также согласно указанному постановлению ОАО "Концерн "Кузбассразрезуголь" включен в перечень акционерных обществ, производящих продукцию, имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности страны. Госкомимуществу России поручается дополнительно внести в уставный капитал концерна акции дочерних акционерных обществ в обмен на дополнительно выпускаемые акции ОАО "Концерн "Кузбассразрезуголь".

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 1996 г. №1305 установлен перечень акционерных обществ, пакеты акций которых (в объеме 35%) внесены в уставный капитал ОАО "Концерн "Кузбассразрезуголь":

ОАО "Вахрушевразрезуголь", ОАО "Разрез "Бачатский", ОАО "Разрез "Ерунаковский", ОАО "Разрез "Калтанский", ОАО "Разрез "Караканский", ОАО "Разрез "Кедровский", ОАО "Разрез "Киселевский", ОАО "Разрез "Красный брод", ОАО "Разрез "Моховский", ОАО "Разрез "Листвянский", ОАО "Разрез "Осинниковский", ОАО "Разрез "Сартаки", ОАО "Разрез "Талдинский".

Перечень дочерних акционерных обществ ОАО «Концерн «Кузбассразрезуголь»:

Беловское энергоуправление
Комсомольская автобаза
Бачатская дирекция строящихся предприятий
Бачатское ПТУ
Вахрушевское ПТУ
Автобаза Малиновская
Бачатская автобаза
Черниговское ПТУ
Талдинская дирекция строящихся предприятий
Томусинский РМЗ
КАРЗ-1
Беловский энергоремзавод
Завод "Автоагрегат"
Разрез Листвянский
Разрез Моховский
Разрез Ерунаковский
Калтанский кирпичный завод
Вахрушеворазрезуголь
Разрез Бачатский
Разрез Кедровский
Беловское разрезостроительное управление

Междуреченское разрезостроительное управ- е
Разрез Осинниковский
Разрез Караканский
Управление рекультивации
Разрез Талдиский
Разрез Калтанский
Бачатский ЗЖБИ
УПТС Кузбассразрезуголь
Торговый дом
Кузбассразрезуголь
Разрез Сартаки
Разрез Красный брод
Строитель
НИКА
Разрез Киселевский.

В Уставе ОАО "Концерн "Кузбассразрезуголь" записано, что Общество, в силу преобладающего участия в уставных капиталах дочерних обществ, является основным (пункт 13.2), а поэтому в лице своих органов управления и в пределах их компетенции вправе давать дочернему обществу обязательные для исполнения указания (пункт 13.4).

Государственная регистрация второго выпуска акций ОАО "Концерн "Кузбассразрезуголь" осуществлена 3 декабря 1996 г. №39-1п-01089.

В течение 30 дней после регистрации проспекта эмиссии акционерное общество выпустило следующие типы акций номинальной стоимостью 1000 рублей:

1814436 штук обыкновенных (92,4%),

149527 штук привилегированных типа Б (7,6%).

Согласно распоряжению Госкомимущества России от 17 декабря 1996 г. №1328-р Госкомимущество России в обмен на сертификат на 1578009 обыкновенных акций ОАО "Концерн "Кузбассразрезуголь" на общую сумму в 1578009 тыс. рублей передал концерну:

сертификаты акций дочерних акционерных обществ в количестве 1578009 штук на сумму 950791 тыс. рублей,

сертификат на 627218 штук обыкновенных акций ОАО "Концерн "Кузбассразрезуголь" первой эмиссии на общую сумму 627218 тыс. рублей, ранее переданный эмитентом Госкомимуществу России.

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 23 мая 1997 г. №625 "О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 31 октября 1996 г. №1305", а также распоряжению Госкомимущества России от 27 мая 1997 г. №397-р "О приватизации принадлежащих Российской Федерации акций ОАО "Концерн "Кузбассразрезуголь" были внесены изменения в план приватизации ОАО "Концерн "Кузбассразрезуголь", утвержденный решением КУГИ Кемеровской области от 10 января 1994 г. №28. В нем были определены сроки продажи акций общества на специализированном аукционе и коммерческом конкурсе с инвестиционными условиями. Также согласно пункту 2 постановления Правительства Российской Федерации от 23 мая 1997 г. №625 предписывалось передать закрепленные в федеральной собственности акции концерна в установленном порядке в доверительное управление.

Изменения плана приватизации ОАО "Концерн "Кузбассразрезуголь" утверждены 27 мая 1997 г.:

уставный капитал 1963963 тыс. рублей, в том числе:

1664908 тыс. рублей (84,8%) - вклад Российской Федерации (1427776 тыс. рублей – акции дочерних акционерных обществ и 237132 тыс. рублей – государственное имущество, находившееся на балансе "Концерна "Кузбассразрезуголь");

297985 тыс. рублей (15,2%) - вклад Кемеровской области;

1070 тыс. рублей (0,05%) – вклад Новосибирской области.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 5 ноября 1997 г. № 1389 ОАО "Концерн "Кузбассразрезуголь" исключено из перечня стратегически значимых предприятий, ранее закрепленные в федеральной собственности акции подлежат продаже, также использовалось специальное право на участие Российской Федерации в управлении акционерным обществом ("золотая акция").

Согласно распоряжению Мингосимущества России от 13 ноября 1997 г. №95-р в план приватизации ОАО "Концерн "Кузбассразрезуголь" были внесены следующие изменения:

осуществлено раскрепление 25,5% акций, принадлежащих Российской Федерации,

определены сроки и способ их продажи - на аукционе.

Структура плана приватизации ОАО "Концерн "Кузбассразрезуголь",
утвержденного решением КУГИ Кемеровской области от 10 января 1994 г. №28

Способы продажи акций	Начало продажи	Конец продажи	Стоимость акций, тыс. руб	% устав. капитала
Акции – всего			1963963	100
Для предоставления льгот членам трудового коллектива			86899	4,43
Передаются Кузбассфонду, В том числе: - обыкновенные - привилегированные типа Б			29798514899 3 148992	15,17 7,59 7,58
Передаются Фонду имущества Новосибирской области, В том числе, - обыкновенные - привилегированные			1070 535 535	0,05 0,025 0,025
Обыкновенные акции, принадлежащие Российской Федерации,			1578009	80,35
В том числе: закрепленные в федеральной собственности на 3 года и передаваемые в доверительное управление			500811	25,5
Обыкновенные акции, подлежащие продаже на аукционе и по конкурсу	Июль 1997 г.	I кв. 1998 г.	1077198	54,85

Структура плана приватизации ОАО "Концерн "Кузбассразрезуголь",
утвержденного распоряжением Мингосимущества России от 13 ноября 1997 г. №95-р.

Способы продажи акций	Начало продажи	Конец Продажи	Стоимость-аакций, тыс. руб...	% уставного капитала
Акции – всего			1963963	100
Обыкновенные акции, принадлежащие Российской Федерации, в том числе			1578009	80,35
Закрепленные в федеральной собственности на 3 года и переданные в доверительное управление	11.97	I кв.98	500811	25,5
Обыкновенные акции, подлежащие продаже на аукционе и по конкурсу, в т.ч.:	08.97	10.98	1077198	54,85
Обыкновенные акции, подлежащие продаже на коммерческом конкурсе с инвестиционными условиями	08.97	10.98	500794	25,5
Обыкновенные акции, подлежащие продаже на специализированном аукционе	15.09.97	10.97	576404	29,35

В связи с изменением на основании постановления Правительства Российской Федерации от 31 октября 1996 г. №1305 уставного капитала ОАО "Концерн "Кузбассразрезуголь" за счет передачи закрепленных в федеральной собственности акций входящих в него акционерных обществ уставный капитал увеличился с 1013172 тыс. рублей в 1993 г. до 1963963 тыс. рублей в 1997 г., принадлежащий государству пакет акций увеличился с 61,9% до 80,35%, доли остальных акционеров заметно уменьшились, в том числе и доля Фонда имущества Кемеровской области (с 29,4% до 15,17%). Уменьшение доли Кемеровской области в уставном капитале компании отрицательно сказывается на эффективности ее управления органами власти субъекта федерации.

В соответствии с распоряжением Мингосимущества России от 8 апреля 1998 г. №292-р "О внесении изменений и дополнений в план приватизации (проспект эмиссии) ОАО "Концерн "Кузбассразрезуголь" обыкновенные акции (25,5% на сумму 500,8 тыс. рублей), ранее закрепленные в федеральной собственности, подлежали продаже на аукционе в срок до мая 1998 г.

Финансовое положение компании за период 1995-1997 гг. отличалось неустойчивостью и недостаточной платежеспособностью:

коэффициент обеспеченности собственными средствами, характеризующий финансовую устойчивость, ни разу не достиг нормативного уровня (0,1);

платежеспособность компании чрезвычайно низка, коэффициент текущей ликвидности в 1997 г. достиг половины нормативного уровня (2).

Темпы роста прибыли от реализации (140,1% в 1996 г. и 106% в 1997 г.) за трехлетний период были значительно ниже, чем темпы роста выручки от реализации за счет более высоких темпов затрат на реализацию.

За три года себестоимость тонны угля выросла на 30,6 руб./т (141,2%) к уровню 1995 г. (74,51 руб./т) и составила 105,1 руб./т в 1997 г. Индекс инфляции в 1996 г. составил 20,8%, превысив темп роста производительности труда в этом же году на 4,8%. Это послужило одной из основных причин роста себестоимости 1 тонны угля в 1996 г. на 46%.

Годовая балансовая прибыль компании за трехлетний период выросла на 28,9% с 578,3 млн. рублей до 745,1 млн. рублей в 1997 г. При этом темп роста балансовой прибыли в 1996 г. (23,2%) был

существенно выше, чем в 1997 г. (4,7%). Структура распределения балансовой прибыли изменилась по направлениям:

доля платежей в бюджет налога на прибыль сократилась с 34,7% в 1995 г. до 24,6% в 1997 г. за счет различных льгот по налогообложению;

в фонд накопления в 1995 г. было начислено 35,5% балансовой прибыли (205,3 млн. рублей), в 1996 г.-50,7% (361,0 млн. рублей), в 1997 г. фонд накопления не начислялся;

доля отвлечения прибыли в фонд потребления в 1995 г. составила 17,3% (100,2 млн. рублей), в 1996 - 11,4% (81,4%), в 1997 г.-15,2% (113,4 млн. рублей).

За трехлетний период существенно ухудшилось финансовое состояние компании, в первую очередь это касается роста кредиторской задолженности, которая увеличилась в 1,8 раза с 1694 млн. рублей в 1995 г. до 2973 млн. рублей в 1997 г.

Основными составляющими кредиторской задолженности компании являются задолженности перед бюджетом, внебюджетными фондами, по оплате труда, по расчетам с поставщиками и подрядчиками.

Задолженность по расчетам с бюджетом выросла с 134,1 млн. рублей на 1 января 1995 г. до 746,9 млн. рублей на 1 января 1998 г. (в 5,6 раза). Задолженность по расчетам по социальному страхованию и обеспечению увеличилась с 71,5 млн. рублей на 1 января 1995 г. до 508 млн. рублей на 1 января 1998 г. (в 7,1 раза).

Дебиторская задолженность компании выросла за трехлетний период в 1,6 раза с 1200,6 млн. рублей в 1995 г. до 1959,8 млн. рублей в 1997 г.

ОАО УК "Южный Кузбасс"

ОАО УК "Южный Кузбасс" учреждено в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 30 декабря 1992 года №1702 "О преобразовании акционерных обществ и приватизации объединений, предприятий, организаций угольной промышленности", на основании распоряжения Госкомимущества России от 12 февраля 1993 г. №268-р "О порядке образования акционерных обществ на основе консолидации пакетов акций предприятий угольной промышленности" и распоряжения Госкомимущества России от 9 марта 1994 г. №410-р путем консолидации пакетов акций 9 угольных предприятий.

Распоряжением Госкомимущества России от 26 апреля 1993 г. №724-р утвержден устав, в уставный капитал внесены в порядке оплаты доли Российской Федерации по 12% акций угольных предприятий, консолидированных в компанию. Устав ОАО УК "Южный Кузбасс" и проспект эмиссии были утверждены этим же распоряжением.

Распоряжением Госкомимущества России от 9 марта 1994 г. №410-р пакеты акций этих предприятий в размере 5% обыкновенных и 5% привилегированных акций типа "Б" были переданы фонду имущества Кемеровской области на условиях внесения их в уставный капитал ОАО УК "Южный Кузбасс" в качестве вклада Кемеровской области.

Новая редакция устава была утверждена общим собранием акционеров 28 мая 1996 г.

Нормативные акты, регламентирующие изменения плана приватизации ОАО "Угольная компания "Южный Кузбасс":

распоряжение Госкомимущества России от 27 мая 1997 г. №396-р "О приватизации открытого акционерного общества "Угольная компания "Южный Кузбасс", распоряжение Госкомимущества России от 25 августа 1997 г. №736-р "О внесении изменений и дополнений в план приватизации открытого акционерного общества "Угольная компания "Южный Кузбасс",

распоряжение Госкомимущества России от 10 октября 1997 г. №7-р "О внесении изменений в план приватизации открытого акционерного общества "Угольная компания "Южный Кузбасс".

Во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 23 ноября 1996 г. №1401 распоряжением Госкомимущества России от 27 мая 1997 г. №396-р "О приватизации открытого акционерного общества "Угольная компания "Южный Кузбасс" был утвержден новый план приватизации. Отличие его от принятого в момент учреждения в следующем.

Уставный капитал компании сформирован на основе консолидации пакетов акций нижеперечисленных предприятий: Томусинское энергоуправление, Разрез Ольжерасский, Томусинское ПТУ, Мысковская автобаза, Междуренская база МТС, СИБИРГА, Разрез Томусинский, Разрез Красногорский, Томусинская автобаза, ОЛЬЖЕРАСС, Томусинский РМЗ.

Уставный капитал компании сформирован из следующих источников.

За счет вклада Российской Федерации:

обыкновенных акций акционерных обществ, чьи пакеты акций консолидированы в размере 12% от уставного капитала каждого из них, всего на сумму 104912 тыс. рублей,

обыкновенных акций акционерных обществ в размере 3% акций от уставного капитала каждого из них, на сумму 26767 тыс. рублей.

За счет вклада Фонда имущества Кемеровской области:

обыкновенных акций в размере 5% акций каждого из обществ на сумму 44409 тыс. рублей,

привилегированных акций типа "Б" акционерных обществ, консолидирующих свои пакеты на уровень компании, в размере 5% каждого из обществ на сумму 44408 тыс. рублей.

За счет вклада Госкомимущества России, переданного при разделе концерна "Южный Кузбасс" и создании ОАО "Угольная компания "Южный Кузбасс" в размере 58464 тыс. рублей.

Кроме того, в уставный капитал компании в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 23 ноября 1996 г. №1401 внесены дополнительно принадлежащие государству пакеты акций 8 угольных предприятий в размере по 35% каждый. В целом величина внесенных пакетов акций составила 309101 тыс. рублей.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 мая 1997 г. №624 ОАО "УК "Южный Кузбасс" включено в перечень акционерных обществ, созданных в процессе приватизации, производящих продукцию (товары, услуги), имеющих стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности страны, закрепленные в федеральной собственности акции которых не подлежат досрочной продаже, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 18 сентября 1995 г. №949.

В соответствии с постановление Правительства Российской Федерации от 5 ноября 1997 г. № 1389, распоряжением Мингосимущества России от 13 ноября 1997 г. №95-р были внесены следующие изменения в план приватизации ОАО "Угольная компания "Южный Кузбасс":

149955 штук обыкновенных акций (25,5% уставного капитала), ранее закрепленных в федеральной собственности, реализуются на аукционе в течение ноября 1997 г. – I квартала 1998 г.;

в отношении ОАО "Угольная компания "Южный Кузбасс" осуществляется специальное право ("золотая акция") на участие Российской Федерации в управлении данным акционерным обществом;

раскрепленные акции ОАО "Угольная компания "Южный Кузбасс" (25,5% + 29,4%) должны быть выставлены для продажи в установленном порядке.

Структура плана приватизации ОАО "УК "Южный Кузбасс", утвержденного распоряжением Мингосимущества России от 25 августа 1997 г. № 736-р.

Порядок размещения акций	Начало продажи	Конец продажи	Количество акций, тыс. руб.	% уставного капитала
Акции – всего			588061	100
Обыкновенные акции, подлежащие размещению среди работников компании			26767	4,5
Обыкновенные акции, принадлежащие Российской Федерации,			472477	80,4
В том числе: закрепленные в Федеральной собственности на 3 года и передаваемые в доверительное управление	Ноябрь 1997 г.	I кв. 1998 г.	149555	25,5
Подлежащие продаже на коммерческом конкурсе с инвестиционными условиями	Август 1997 г.	Октябрь 1997 г.	149955	25,5
Подлежащие продаже на специализированном аукционе	15.09.97	10.98	172576	29,4
Передаются Кузбассфонду, всего - обыкновенных - привилегированных типа Б			88817 44409 44408	15,1 7,55 7,55

Таким образом, с изменением уставного капитала компании существенно не в пользу Кемеровской области изменилась его структура:

вклад Кемеровской области в уставном капитале компании сократился с 31,84% (на момент учреждения) до 15,1% (на 28 августа 1997 г.), из них удельный вес голосующих акций (обыкновенных) сократился с 15,92% до 7,55%;

Вклад же Российской Федерации возрос с 68,16% до 80,4%.

В результате, значительно сократились возможности Кемеровской области по управлению и участию в распределении доходов предприятия, имеющего большую социально-экономическую значимость для региона.

ОАО УК "Ленинскуголь"

Учреждено ОАО в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 1 июля 1992 г. №721 "Об организационных мерах по преобразованию государственных предприятий, добровольных объединений государственных предприятий в акционерные общества" и Указом Президента Российской Федерации от 30 декабря 1992 года №1702 "О преобразовании акционерных обществ и приватизации объединений, предприятий, организаций угольной промышленности", по решению администрации Кемеровской области от 1 июля 1994 г. №347, во исполнение распоряжения Госкомимущества России от 17 сентября 1993 г. №1615-р. Учредитель - Госкомимущество России.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 30 декабря 1992 года №1702 "О преобразовании акционерных обществ и приватизации объединений, предприятий, организаций угольной промышленности" процессу приватизации компании предшествовала ликвидация ассоциации независимой государственной компании "Ленинскуголь" и передача имущества предприятий ликвидируемой ассоциации по решению КУГИ Кемеровской области от 20 июня 1994 г. №306 в размере 7265117 тыс. рублей с установлением ОАО УК "Ленинскуголь" правоприемником всех прав и обязательств по задолженностям ликвидированных предприятий ассоциации "Ленинскуголь".

Уставный капитал ОАО УК "Ленинскуголь", определенный по состоянию на 1 июля 1992 г., указанный в статье 4.1 Устава ОАО УК "Ленинскуголь", составил 403827 тыс. рублей. Сформирован за счет вклада Кемеровской области на общую сумму 119662 тыс. рублей и вклада Российской Федерации на общую сумму 284165 тыс. рублей, в том числе из имущества, находившегося на балансе ассоциации "Ленинскуголь", в размере 143595 тыс. рублей. Все дочерние акционерные общества зарегистрированы в г. Ленинск-Кузнецком. Согласно распоряжению Госкомимущества России от 17 сентября 1993 г. №1615-р доля Российской Федерации, вносимая в уставный капитал ОАО

УК "Ленинскуголь" составила 12% обыкновенных акций дочерних акционерных обществ.

Устав утвержден распоряжением Госкомимущества России от 17 сентября 1993 г. №1615-р, зарегистрирован решением администрации г. Ленинск-Кузнецкий. Изменения в устав утверждены общим собранием акционеров 14 апреля 1995 г., зарегистрированы решением администрации 6 июня 1995 г.

Решением КУГИ Кемеровской области от 1 июля 1994 г. в часть 4 устава ОАО УК "Ленинскуголь" были внесены изменения, согласно которым уставный капитал общества составил 532635 тыс. рублей и формировался из вклада Кемеровской области в размере 142524 тыс. рублей в виде акций дочерних акционерных обществ, вклада Российской Федерации в размере 331895 тыс. рублей, остающимся в федеральной собственности, а также вклада Российской Федерации в размере 58216 тыс. рублей, предназначавшегося для распределения среди работников ОАО УК "Ленинскуголь", ВГСЧ и работников ликвидируемых предприятий по закрытой подписке.

Согласно плану приватизации, общее количество размещаемых акций ОАО УК "Ленинскуголь" составило 532635 штук (номинальной стоимостью одной акции 1000 рублей, количество акций 532635 штук), из них 10045 привилегированных типа "А", общей долей 2% от уставного капитала, привилегированных типа "Б" в количестве 70238 штук, общей долей 13% и обыкновенных акций в количестве 452352 штуки, общей долей 85%.

Согласно плану приватизации компании размещение акций произошло следующим образом.

Порядок размещения акций	% от уставного капитала ОАО
1.Госкомимущество, всего	73
1.1. Для размещения среди работников ликвидируемых предприятий, всего, в том числе: - обыкновенные - привилегированные типа А	3 1 2
1.2. Закрытая подписка	8
1.3. Остается в федеральной собственности до распоряжения о продаже или передачи в управление иным лицам (обыкновенные)	62
2. Фонд имущества Кемеровской области, всего, в том числе: - обыкновенные - привилегированные типа Б	27 14 13

На основании Указа Президента Российской Федерации от 9 февраля 1996 г. №168 "О мерах по дальнейшему совершенствованию структуры угольной промышленности Российской Федерации", постановления Правительства Российской Федерации от 28 августа 1997 г. №1097, распоряжения Госкомимущества России от 25 сентября 1997 г. № 812-р"), общим собранием акционеров (протокол общего собрания акционеров от 24 декабря 1996 г. №2) утверждены изменения в устав компании в части ее переименования в ОАО УК "Ленинскуголь" и объявлении о выпуске новых обыкновенных именных акций в размере 394998 штук для размещения в обмен на акции акционерных обществ, закрепленных в федеральной собственности. Уставный капитал общества составил 927633 тыс. рублей, разделенный на 847340 штук обыкновенных акций, 10045 штук привилегированных акций типа "А" и 70238 штук типа "Б", все акции номиналом 1000 рублей. Изменения в устав зарегистрированы отделом координации и развития новых экономических структур администрации г. Ленинска-Кузнецкого 28 октября 1997 г.

Во исполнение распоряжения Госкомимущества от 25 сентября 1997 г. №812-р требовалось внести в уставный капитал ОАО УК "Ленинскуголь" 35% закрепленных в федеральной собственности акций приведенных ниже акционерных обществ на общую сумму 394998 тыс. рублей в обмен на дополнительно выпущенные акции ОАО УК "Ленинскуголь".

Перечень дочерних акционерных обществ, закрепленные в федеральной собственности акции которых (35%) вносятся в уставный капитал ОАО УК "Ленинскуголь" в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 28 августа 1997 г. №1097, а также обществ, 12% акций каждого из которых внесены в порядке оплаты Российской Федерацией уставного капитала ОАО УК "Ленинскуголь" при его учреждении:

Шахта 7 ноября (12%, 35%), Шахта Полысаевская (12%, 35%), Шахта Комсомолец (12%, 35%), Шахта им. С. М. Кирова (12%, 35%), Шахта Ярославского (12%), Шахта Заречная (12%, 35%), Шахтоуправленик Кольчугинское (12%, 35%), Ленинск-Кузнецкое (12%), УМДиРГШО-1 (12%, 35%), УМДиРГШО-2 (12%, 35%), ЛЗЖБИ (12%), ЛЕНИНСКСТРОЙ (12%), Ленинское ССУ (12%), Управление по профилактике и рекультивации (рекультивации (12%, 35%), Технологическая связь (12%, 35%), Автомобилист (12%, 35%), Энергоуправление Ленинскуголь (12%, 35%), ПТУ Ленинскуголь (12%, 35%).

Во исполнение распоряжения Госкомимущества России от 25 сентября 1997 г. №812-р были внесены изменения в планы приватизации перечисленных акционерных обществ, после чего ОАО УК "Ленинскуголь" стала владельцем 60% акций этих предприятий. Передача акций ОАО УК "Ленинскуголь" количеством 394998 штук в собственность Мингосимущества России зафиксирована в журнале

реестра акционеров компании 31 марта 1998 г., акт передачи сертификата от 20 октября 1997 г. №4113.

В связи с увеличением уставного капитала удельный вес пакета акций, принадлежащий Российской Федерации, возрос с 62,0% до 79,34% (все акции - обыкновенные, голосующие). При этом доли прочих акционеров уменьшились. Доля Фонда имущества Кемеровской области – с 27% до 15,36% (7,58% из которых составляют привилегированные акции типа "Б").

Решением совета директоров ОАО УК "Ленинскуголь" (протокол от 31 марта 1998 г. №10) принято решение о невыплате дивидендов по всем типам акций за 1997 г. вследствие убытков в размере 15425 млн. неденоминированных рублей. После общего собрания акционеров, принявшего решение о невыплате дивидендов по привилегированным акциям в полном размере, их владельцы получают право голоса на общем собрании акционеров до полной выплаты дивидендов по ним в полном размере, согласно части 4 статьи 32 Федерального закона "Об акционерных обществах" и статьи 15.5 устава ОАО УК "Ленинскуголь".

Таким образом, в распоряжении Кемеровской области временно оказывается 15,36% акций, которыми ее представитель может голосовать до первой выплаты дивидендов. Уменьшение пакета акций компании, находящегося в собственности Кемеровской области, существенно сокращает возможности участия органов власти субъекта федерации в управлении и распределении доходов компании. При этом следует учитывать, что ОАО УК "Ленинскуголь" является градообразующим предприятием. Уменьшение числа голосующих акций, принадлежащих Кемеровской области, с 14% до 7,78% не позволяет уполномоченным органам власти субъекта федерации обеспечивать соблюдение интересов Кемеровской области.

Необходимо отметить, что пакет из 35% акций приватизированных угледобывающих предприятий, являющийся федеральной собственностью, включал 10% обыкновенных акций на сумму 13651 тыс. рублей, закрепленных в ФАРП проспектом эмиссии, созданным при их акционировании по просьбам трудящихся на основании постановления Совета Министров-Правительства Российской Федерации от 9 марта 1993 г. №213. В результате передачи 35%-го пакета акций в собственность ОАО УК "Ленинскуголь" по завершению действия договоров о коммерческом управлении этим пакетом акций компанией "Росуголь" возврат 10% акций в ФАРП, ранее ему принадлежащих, не произошел, чем были нарушены права трудящихся, по просьбе которых создан этот фонд (например, указанная в проспекте эмиссии численность трудящихся на ОАО "Шахта "Полысаевская" равнялась 2644 человек).

Согласно постановлению Совета Министров-Правительства Российской Федерации от 9 марта 1993 г. №213 акции, закрепленные в ФАРП, должны быть распределены особым порядком только между лицами, имеющими личные счета приватизации работников предприятия. Реализация акций ФАРП происходит после завершения фондом продажи акций, находящихся в государственной, муниципальной собственности (пункт 7 постановления). В настоящий момент эти акции находятся в ОАО УК "Ленинскуголь", что зафиксировано в изменениях к планам приватизации угледобывающих предприятий в части передачи 35% акций этих предприятий в собственность угольной компании.

В целях обеспечения управляемости компанией, снижения затрат на добычу и реализацию угля, проведения эффективной финансовой политики целесообразно провести реорганизацию ОАО УК "Ленискуголь", предполагающую превращение угледобывающих предприятий, чьими акциями в размере 60% она владеет, в свои структурные подразделения с конвертацией части акций этих предприятий, принадлежащих их работникам, в акции угольной компании и выкупа у них другой части акций..

Оценивая состояние дел ОАО УК "Ленинскуголь" и исходя из отчетных материалов компании для итогового собрания акционеров – отчета генерального директора В. П. Мазикина, необходимо отметить, что в период 1995-1997 гг. финансовое состояние компании имело неуклонную тенденцию к ухудшению. Результатом деятельности за 1995 г. явились убытки в размере 3895 млн. рублей, рост дебиторской задолженности со 116 до 179 млрд. рублей и снижение кредиторской со 160 до 212 млрд. рублей, в том числе расчеты с бюджетом - 50 млрд. рублей. Итогом за 1996 г. стали убытки в размере 2030 млн. рублей, снизились также объемы дебиторской и кредиторской задолженностей: дебиторской - до 141 млрд. рублей, кредиторской – до 180 млрд. рублей, из которых отмечено снижение задолженности перед бюджетом до 35 млрд. рублей.

За 1997 г. произошло ухудшение финансовых показателей: убытки увеличились до 11,7 млрд. рублей, дебиторская задолженность понизилась до 130 млрд. рублей, кредиторская выросла до 189,7 млрд. рублей (все данные приведены в ценах 1997 г.)

Рост убытков как результата финансово-хозяйственной деятельности угольных компании и нестабильные объемы задолженностей, равно как и колебания в добыче угля предприятиями, входящими в ее состав: 8468 тыс. тонн за 1995 г., 8582 тыс. тонн за 1996 г., 8005 тыс. тонн за 1997 г., - свидетельствуют о неэффективности деятельности компании. Убыточность предприятия послужила причиной невыплат дивидендов в течение этих трех лет.

Анализируя укрупненные данные годовой отчетности ОАО УК "Ленинскуголь" (балансы и приложения к ним, отчеты о прибылях и убытках), а также доклады генерального директора угольной компании на итоговых собраниях акционеров, можно прийти к выводу о неудовлетворительном финансовом состоянии компании в 1995-1997 гг.

Прежде всего, необходимо отметить отрицательный общий итог производственно-коммерческой деятельности компании за рассматриваемый период: убытки в размерах 3895 млн. рублей за 1995 г., 2030 млн. рублей - за 1996 г., 11725 млн. рублей - за 1997 г.

Вторым важным показателем эффективности управления компанией является своевременность и полнота расчета компании с бюджетами всех уров-

ней и государственными внебюджетными фондами. За 1995 г. начисленные платежи в бюджеты всех уровней составили 71328 млн. рублей, из них было фактически внесено 22077 млн. рублей, или 30,9%. Было применено экономических санкций в течение 1995 г. 10222 млн. рублей, из них внесено 1 млрд. рублей. За 1996 г. начисления в бюджеты всех уровней составили 479543 млн. рублей, фактически внесено 266839 млн. рублей, или 55,6%. Экономических санкций предъявлено 83545 млн. рублей. За 1997 г. начислено 22060 млн. рублей, фактически внесено 8984 млн. рублей. Экономические санкции составили 14245 млн. рублей.

Неуплата полной суммы налогов и налагаемые штрафные санкции привели к возникновению и дальнейшему росту задолженности по выплатам в бюджеты, составившей на 1 января 1996 г. 189856 млн. рублей, из них выплачено 43554 млн. рублей, или 22,9%; на 1 января 1997 г. – 402696 млн. рублей, выплачено 102284 млн. рублей, или 25,4% (таким образом, рост составил 230%); на 1 января 1998 г. - 69983 млн. рублей. Необходимо отметить пик задолженностей по платежам в бюджет, пришедшийся на 1996 г., и значительное снижение этих показателей в 1997 г. Причиной тому является снятие части основных фондов угольной компании с баланса с последующим снижением массы налога на имущество предприятий и снижением товарооборота с уменьшением массы НДС. Уменьшение товарооборота вызвано сокращением добычи угля по предприятиям компании с 8468 тыс. тонн за 1995 г. до 8005 тыс. тонн за 1997 г.

Третьим фактором управляемости компанией является наличие и размеры задолженности по заработной плате. На 1 января 1996 г. она составила 30039 млн. рублей, на 1 января 1997 г. – 63606 млн. рублей, на 1 января 1998 г. – 1088 тыс. деноминированных рублей (протокол заседания совета директоров от 31 марта 1998 г. №10), что свидетельствует об улучшении ситуации с выплатой заработной платы в угольной компании за 1997 г.

Однако в целом платежно-финансовую дисциплину в ОАО УК "Ленинскуголь" можно считать низкой. В пользу этого свидетельствует показатель списываемой в счет прибыли по итогам года дебиторской задолженности, то есть фактически недополученных компанией денежных средств – убытков от внереализационной деятельности. За 1995 г. этот показатель составил 262 млн. рублей, за 1996 г. – 53 млн. рублей, за 1997 г. –310 млн. рублей.

Следует отметить, что среди расходов, относимых за счет прибыли в 1997 г. и составивших 3700 млн. рублей, был штраф в размере 204 млн. рублей за открытие валютного счета за границей без разрешения Центрального Банка Российской Федерации. Также в балансе предприятия на 1 января 1998 г. указана задолженность учредителей по взносам в уставный капитал в размере 2244 тыс. деноминированных рублей.

Таким образом, финансовое состояние ОАО УК "Ленинскуголь" может быть признано неудовлетворительным, что свидетельствует в том числе о слабой управляемости компанией и ненадлежащем участии представителей государства в ее управлении.

ОАО УК "Беловоуголь"

Учреждено ОАО в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 1 июля 1992 г. №721 "Об организационных мерах по преобразованию государственных предприятий, добровольных объединений государственных предприятий в акционерные общества", Указом Президента Российской Федерации от 30 декабря 1992 года №1702 "О преобразовании акционерных обществ и приватизации объединений, предприятий, организаций угольной промышленности". Учредитель - Госкомимущество России.

Устав утвержден Госкомимуществом России, зарегистрирован решением администрации г. Белово 13 октября 1993 г. Изменения в устав утверждены годовым общим собранием акционеров 24 апреля 1997 г., зарегистрированы решением администрации 17 июня 1997 г.

По плану приватизации, утвержденному 2 февраля 1995 г. и зарегистрированному 13 февраля 1995 г., уставный капитал составил 187335 тыс. рублей, разделенный на акции количеством 187335 штук, номинальной стоимостью одной акции 1000 рублей.

Согласно плану приватизации размещение акций произошло следующим образом.

Порядок размещения акций ОАО	% уставного капитала
1.Госкомимущество, всего	63,9
1.1. Закрытая подписка	10 ,7
1.2. Остается в федеральной собственности до распоряжения о продаже или передачи в управление иным лицам обыкновенные	53,2
2. Фонд имущества Кемеровской области, всего в том числе: - обыкновенные - привилегированные типа Б	36,1 18 18,1

Во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 26 сентября 1997 г. №817-р «Об оплате дополнительных акций открытого акционерного общества «Угольная компания «Беловоуголь», на основании принятого общим собранием акционеров ОАО «Угольная компания «Беловоуголь» решения о дополнительном выпуске акций (протокол собрания от 17 февраля 1997 г. №1), регистрации дополнительного выпуска акций в Главном финансовом управлении Кемеровской области от 11 сентября 1997 г. №39-1п-01152, в уставный капитал общества внесено в счет оплаты акций, дополни-

тельно выпускаемых акционерным обществом, ранее закрепленные в федеральной собственности акции акционерных обществ, указанные далее, на общую сумму 201566 тыс. рублей. После чего уставный капитал общества составил 388901 тыс. рублей.

По состоянию на 1 мая 1998 г. имеет место следующее распределение акций ОАО УК "Беловоуголь": Мингосимущество России - 77,4% (301165 штук), Фонд имущества Кемеровской области - 17,4% (67701 штука), физические лица - 5,2% (20035 штук).

Перечень дочерних акционерных обществ, закрепленные в федеральной собственности акции которых (35%) вносятся в уставный капитал обществ обществ ОАО УК"Беловоуголь" в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 28 августа 1997 г. №1095 и 12%, которых внесено в оплату уставного капитала ОАО УК"Беловоуголь" в соответствии с распоряжением Госкомимущества России от 17 сентября 1993 г. №1617-р:

Шахта "Чертинская" (12%, 35%), Шахта "Западная"(12%, 35%), Шахта "Новая" (12%, 35%), Шахта "Колмогоровская"(12%, 35%), Шахта "Инская" (12%, 35%), Групповая обогатительная фабрика (12%), Управление МТС (12%, 35%), "Чертинская"(43,7), Беловопогрузтранс (12%, 35%), Узел производственно-технической связи (12%, 35%), Управление по профилактике и рекультивации земли (12%, 35%), Беловское энергоуправление (35%), Автобаза "Инская" (12%, 35%) Беловская автобаза (12%, 35%), Шахта "Пионерка" (12%), Погрузочно-транспортное управление (12%), Беловский машиностроительный з-д (12%), Грамотеинское шахтостроительное управление (12%), Управление монтажа, демонтажа, ремонта горношахтного оборудования (12%), Центральные электромеханические мастерские (12%).

ОАО УК "Кузнецкуголь"

Учреждено ОАО в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 1 июля 1992 г. №721 "Об организационных мерах по преобразованию государственных предприятий, добровольных объединений государственных предприятий в акционерные общества" и Указом Президента Российской Федерации от 30 декабря 1992 года №1702 "О преобразовании акционерных обществ и приватизации объединений, предприятий, организаций угольной промышленности" распоряжением Госкомимущества России от 23 ноября 1992 г. №880-р «О преобразовании в акционерное общество открытого типа концерна «Кузнецкуголь». Учредитель - Госкомимущество России. Компания является правопреемником концерна "Кузнецкуголь".

Устав утвержден Госкомимуществом России 30 июня 1994 г., устав в новой редакции утвержден решением КУГИ Кемеровской области от 1 августа 1997 г. №4-2/1416 "Об утверждении проспекта эмиссии ОАО "Угольная компания "Кузнецкуголь" и изменений, внесенных в устав".

Уставный капитал на 1 июля 1992 г. (дату приватизации) составил 371949 тыс. рублей (номинальная стоимость акции 1000 рублей, количество акций 371949 штук).

Согласно плану приватизации размещение акций произошло следующим образом.

Порядок размещения акций ОАО	% уставного капитала
1. Закрытая подписка	7
2. Остается в федеральной собственности, в том числе 2.1. Фонд имущества Кемеровской области	
2.2. Акции, находящиеся в федеральной собственности	68

Распоряжением Госкомимущества России от 30 июня 1994 г. №1802-р решено согласиться с решением трудовых коллективов о передаче в собственность Российской Федерации 25% (в том числе 10% - вклад Кемеровской области) акций акционерных обществ, указанных далее.

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 28 августа 1997 г. №1098 «О совершенствовании структуры открытого акционерного общества «Угольная компания «Кузнецкуголь», на основании распоряжения Госкомимущества России от 26 мая 1997 г. №392-р «О внесении изменений и дополнений в распоряжение Госкомимущества России от 30 июня 1994 г. №1802-р» решением КУГИ Кемеровской области от 1 августа 1997 г. №4-2/1416 «Об утверждении проспекта эмиссии АООТ «Угольная компания «Кузнецкуголь» и изменений, внесенных в устав» утвержден проспект эмиссии АООТ «Угольная компания «Кузнецкуголь» с уставным капиталом, скорректированным в соответствии с указанным распоряжением №392, в сумме 989197 тыс. рублей и устав в новой редакции с учетом изменений, внесенных в соответствии с распоряжением №392.

Перечень акционерных обществ, 25% акций которых подлежат внесению в уставный капитал ОАО УК «Кузбассразрезуголь» в соответствии с распоряжением Госкомимущества России от 30 июня 1994 г. №1802-р, и акционерных обществ, 35% закрепленных в федеральной собственности акций которых в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 28 августа 1997 г. №1096 вносятся в счет оплаты акций, дополнительно выпускаемых компанией:

Шахта "Зыряновская" (25%, 35%), Шахта Абашевская (25%, 35%), Шахта Новокузнецкая (35%), Шахта Усинская (25%), Шахта Нагорная (25%, 35%), Шахта Юбилейная (25%, 35%), Шахта Есаульская (35%), Шахта Капитальная (35%), Шахта Шушталепская (25%, 35%), Шахта Томская (25%, 35%), ЦОФ Абашевская (25%, 35%), ЦОФ "Кузнецкая" (25%, 35%), Управление по профилактике, тушению подземных пожаров и рекультивации земель (35%), Энергоуправление (25%), Управление

по монтажу, демонтажу и ремонту горношахтного оборудования (35%), Электросвязь "Южнокузбассуголь" (25%, 35%), Кузнецкпогрузтранс (35%), Специализированное шахтомонтажноналадочное управление (25%, 35%), Осинниковская автобаза (35%), Информационно-технический центр "Кузнецкуголь" (25%, 35%), Куйбышевская автобаза (35%), Обнорская автобаза, ПиК (25%, 35%), Завод Гидромаш (25%, 35%).

ОАО УК "Прокопьевскуголь"

Учреждено ОАО в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 1 июля 1992 г. №721 "Об организационных мерах по преобразованию государственных предприятий, добровольных объединений государственных предприятий в акционерные общества" и Указом Президента Российской Федерации от 30 декабря 1992 года №1702 "О преобразовании акционерных обществ и приватизации объединений, предприятий, организаций угольной промышленности". Учредитель - Госкомимущество России.

Устав утвержден Госкомимуществом России, зарегистрирован администрацией г. Прокопьевска 20 сентября 1993 г.

Общество создано на основе консолидации пакетов акций (12%) акционерных обществ, указанных в распоряжении Госкомимущества России от 24 сентября 1993 г. №1683-р, с уставным капиталом 496334 тыс. рублей, разделенным на 496334 штуки акций, номинальной стоимостью 1000 рублей.

Планом приватизации установлена следующая схема размещения акций.

Порядок размещения акций ОАО	% уставного капитала
1.Госкомимущество, всего, в том числе	62,2
для размещения среди работников ликвидируемых предприятий, всего из них: обыкновенные привилегированные типа А	11,3 11,2 0,1
Остается в федеральной собственности до распоряжения о продаже или передачи в управление иным лицам (обыкновенные)	50,9
2. Фонд имущества Кемеровской области, всего в том числе обыкновенные привилегированные типа Б	37,7 18,9 18,8
3. Фонд имущества Новосибирской области	0,1

На основании решения КУГИ Кемеровской области от 30 ноября 1994 г. №480 и от 30 ноября 1994 г. №481 «Об изменении величины уставного капитала акционерных обществ шахты «Центральная» и шахты «Красный углекоп» принято решение КУГИ Кемеровской области от 3 мая 1995 г. №69 «Об изменении величины уставного капитала акционерного общества «Угольная компания «Прокопьевскуголь».

По плану приватизации с учетом изменений, внесенных решением КУГИ Кемеровской области от 3 мая 1995 г. №69: уставный капитал общества составлял 503686 тыс. рублей, разделенный на количество акций, равное 503686 штук, при номинальной стоимости одной акции 1000 рублей.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 февраля 1996 г. №168 и на основании постановления Правительства Российской Федерации от 28 августа 1994 г. №1094 «О совершенствовании структуры открытого акционерного общества «Угольная компания «Прокопьевскуголь» уставный капитал общества увеличен путем размещения дополнительных акций общества в пределах объявленных, оплачиваемых 35 процентами закрепленных в федеральной собственности пакетами акций следующих акционерных обществ, которые внесли по 12% акций в уплату уставного капитала компании в соответствии с распоряжением Госкомимущества России от 24 сентября 1993 г. №1683-р:

Шахта "Коксовая" (12%, 35%), Шахта "Центральная" (12%, 35%), Шахта "Ноградская" (12%, 35%), Шахта "Красный углекоп" (12%, 35%), Шахта "Зенковская" (12%, 35%), Шахта "Красногорская" (12%, 35%), Шахта "Тырганская" (12% 35%), Шахта "Северный Маганак" (12%, 35%), Шахта "Кыргайская" (12%, 35%), Шахта № 5-6 (12%, 35%), Шахта "Дзержинского" (12%, 35%), Шахта "Калинина" (12%, 35%), Шахта "Зиминка" (12%, 35%), р-з Талдинск. Северный (12%, 35%), Р-з Прокопьевский (12%, 35%), ГОФ Красногорская, (12%, 35%) ГОФ Прокопьевская (12%, 35%), Прокопьевская автобаза (12%, 35%), Черногорская автобаза (12%, 35%), Тракторно-бульдозерная база (12%, 35%), Прокопьевское транспортное управление (12%, 35%), МТС (35%), Центральные электромеханические мастерские № 1 (12%, 35%), Центральные электромеханические мастерские №2 (12%, 35%), Прокопьевский механический з-д, НПП "Сибгормаш" (12%, 35%), Эрна (35%), Энергетик (35%), Прокопьевскуглестрой (35%), Зиминский кирпичный з-д (35%), Спецуправление (35%), Экология (35%), ИВЦ (12%, 35%), Экспериментальный з-д (г. Прокопьевск) (35%), Экспериментальный з-д (г. Новокузнецк) (35%), Производственная связь (35%).

Уставный капитал общества увеличился на 531052 тыс. рублей и составил 1034738 тыс. рублей.

Изменения в устав ОАО УК "Прокопьевскуголь" приняты советом директоров (протокол заседания от 30 октября 1997 г. №9) в нарушение пункта 1 статьи 48 Федерального закона «Об акционерных обществах», которым данный вопрос относится к исключительной компетенции общего собрания ак-

ционеров. Изменения в устав зарегистрированы распоряжением администрации г. Прокопьевска от 19 марта 1998 г. №824. Таким образом, учредительные документы компании не соответствуют законодательству, что может служить основанием для признания юридического лица неправоспособным.

В соответствии с принятыми изменениями уставный капитал общества составил 1034738 тыс. рублей, в том числе:
вклад Кемеровской области – 190075 рублей,
вклад Российской Федерации – 787101 рублей,
вклад Новосибирской области – 492 рубля,
собственность физических лиц - на 57070 рублей.

По данным реестра ОАО УК "Прокопьевскуголь", на 22 мая 1998 г. все акции распределены среди акционеров. Всего по реестру 541 владелец акций ОАО УК "Прокопьевскуголь", в том числе 3 - юридические лица, 538 - физические лица. Распределение акций среди них следующее:
Мингосимущество России - 76,07% (787101 шт.),
Фонд имущества Кемеровской области - 18,45% (190957 шт.),
Фонд имущества Новосибирской области - 0,05% (492 шт.),
физические лица - 5,43% (56188 штук).

Задолженность по заработной плате ОАО УК "Прокопьевскуголь" по состоянию на 1 ноября 1996 года составляла 121,9 млн. деноминированных рублей, на май 1997 г. - 58 млн. деноминированных рублей.

В связи с отсутствием чистой прибыли дивиденды за 1995-1996 гг. не выплачивались.

ОАО "Междуреченская угольная компания"

ОАО "Междуреченская угольная компания" учреждено в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 1997 г. №455 "О создании открытого акционерного общества "Междуреченская угольная компания" и постановлением Правительства Российской Федерации от 17 мая 1997 г. №599 "О создании открытого акционерного общества "Междуреченская угольная компания". Учредитель - Госкомимущество России.

Устав утвержден Госкомимуществом России 17 июня 1997 г., зарегистрирован администрацией г. Междуреченска 1 августа 1997 г. Распоряжением Госкомимущества России от 21 июля 1997 г. №628-р сформированы органы управления компании.

В связи с тем, что продажа акций ОАО УК "Междуреченская" до момента проведения проверки не проводилась, операций в реестре акционеров компании не производилось.

Перечень акционерных обществ ОАО "Междуреченская угольная компания", внесших 10% от уставного капитала в уставный капитал ОАО "Междуреченская угольная компания" в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 17 мая 1997 г. №599: Шахта им. Ленина, Шахта Усинская, Р-з Ольжерасский, ЦОФ Кузбасская, ОФ Томусинская, Распадская автобаза.

В соответствии с планом приватизации ОАО УК "Междуреченская", утвержденным 17 июля 1997 г., уставный капитал составляет 64234 и тыс. рублей, номинальная стоимость акции 1000 рублей, количество акций 64234 штуки.

Планом приватизации установлены следующие размеры размещения акций.

Порядок размещения акций	Сроки начала продажи	Сроки окончания продажи	% от уставного капитала ОАО
1. Закреплено в федеральной собственности сроком на 3 года			25,5
2. Подлежит продаже на специализированном аукционе	01.08.97	01.12.97	74,5

Список акционерных обществ, пакеты акций которых внесены в уставный капитал компании, и размеры этих пакетов указаны в распоряжении Госкомимущества России от 21 июля 1997 г. №628-р, которым сформированы органы управления компании. По состоянию на 21 мая 1998 г. акционерами ОАО "Междуреченская угольная компания" являются Мингосимущество России (25,5% акций), РФФИ (74,5% акций).

ОАО "Кузбассуглеобогащение"

ОАО "Кузбассуглеобогащение" учреждено в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 1 июля 1992 г. №721 "Об организационных мерах по преобразованию государственных предприятий, добровольных объединений государственных предприятий в акционерные общества" и Указом Президента Российской Федерации от 30 декабря 1992 года №1702 "О преобразовании акционерных обществ и приватизации объединений, предприятий, организаций угольной промышленности", во исполнение распоряжения Госкомимущества России от 24 февраля 1994 г. №411-р.

Решением Комитета по управлению государственным имуществом Кемеровской области от 18 августа 1994 г. взнос Российской Федерации в уставный капитал общества размером 5062 тыс. рублей оплачен имуществом, оставшимся после ликвидации ПО "Кузбассуглеобогащение" и передачи имущества, указанного в ликвидационном балансе объединения (по состоянию на 1 июля 1992 г.) в размере 3888175 тыс. рублей. Уставный капитал составил 120693 тыс. рублей. Учредитель - Госкомимущество России.

Устав общества был подготовлен на основе типового устава, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 1 июля 1992 г. №721 "Об организационных мерах по преобразованию государственных предприятий" и утвержден Госкомимуществом России в 1993 г. Зарегистрирован распоряжением администрации г. Прокопьевска от 20 мая 1994 г. №664.

Уставный капитал ОАО "Кузбассуглеобогащение" включает в себя государственное имущество, оставшееся после ликвидации ПО "Кузбассугле-

обогащение" на сумму 115631 тыс. рублей, согласно приложению к названному распоряжению.

Перечень акционерных обществ ОАО "Кузбассуглеобогащение", акции которых переданы в уставный капитал угольной компании: ГОФ «Анжерская», ГОФ «Северная», ГОФ «Судженская», ЦОФ «Киселевская», ЦОФ «Березовская», ЦОФ Томусинская, ЦОФ «Беловская», Ремонтно-механический завод, ГОФ «Коксовая», ПРМУ, ЦОФ «Зиминка», УМТС.

Новый устав ОАО "Кузбассуглеобогащение", утвержден внеочередным собранием акционеров 3 ноября 1997 г., зарегистрирован 20 мая 1997 г. №664. Согласно уставу уставный капитал общества составляет 120693 тыс. рублей, разделенный .на количество акций 120693 штуки, номинальной стоимостью одной акции 1000 рублей.

План приватизации ОАО "Кузбассуглеобогащение" был согласован с администрацией г. Прокопьевска 21 июля 1994 г. и утвержден КУГИ Кемеровской области решением от 18 августа 1994 г. №427. Согласно плану приватизации акции ОАО "Кузбассуглеобогащение" распределялись следующим образом.

Порядок размещения акций ОАО	% от уставного капитала
1.Акции, передаваемые Кузбассфонду для внесения в уставный капитал ОАО "Кузбассуглеобогащение" в качестве вклада Кемеровской области, из них	38,4
обыкновенные	19,2
привилегированные	19,2
2. Обыкновенные акции, передаваемые Российской Федерацией в уставный капитал ОАО "Кузбассуглеобогащение"	50,2
3. Обыкновенные акции, резервируемые в территориальном агентстве Госкомимущества России для продажи работникам объединения	11,4

То есть, согласно плану приватизации акции распределились следующим образом.

В Кузбассфонд было передано 49,8% акций, из них 38,4% - в качестве вклада области для оплаты уставного капитала угольной компании и 11,4% - для продажи работникам объединения.

Обыкновенные акции, передаваемые Российской Федерацией в уплату уставного капитала угольной компании, составили 50,2%.

К настоящему времени изменений в реестре акционеров не произошло, за исключением конвертации привилегированных акций в обыкновенные по результатам решений годового общего собрания акционеров (решение о невыплате дивидендов по результатам 1997 г.)

Согласно данным реестра акционеров на 1 мая 1998 г. имеет место следующее закрепление акций:

- акции обыкновенные: за Кузбассфондом - 19,15%, за КУГИ Кемеровской области - 50,2%, за физическими лицами (коллективом ОАО) - 11,5%;
- акции привилегированные типа "Б" закреплены за Кузбассфондом.

Необходимо отметить, что пакет из 35% акций приватизированных углеперерабатывающих предприятий, являющийся федеральной собственностью, включал 10% обыкновенных акций (кроме ГОФ "Северная" и ЦОФ "Киселевская"), закрепленных в ФАРП, созданным при их акционировании по решению трудового коллектива на основании постановления Совета Министров-Правительства Российской Федерации от 9 марта 1993 г. №213. В результате передачи 35% пакетов акций в собственность компаний ОАО "УК "Кузнецкуголь" и ОАО "УК "Прокопьевскуголь" по завершению действия договоров о коммерческом управлении ОАО "Росуголь" возврат акций ФАРП, ранее принадлежавших углеперерабатывающим предприятиям, не произошел. Этим были нарушены права трудящихся обогатительных фабрик, по просьбе которых создан ФАРП.

Согласно вышеуказанному постановления акции ФАРП должны быть распределены особым порядком только между лицами, имеющими трудовые отношения с данным предприятием и лицами, имеющими личные счета приватизации работников предприятия.

В соответствии с пунктом 7 указанного постановления реализация акций ФАРП происходит после завершения продажи фондом всех акций, находящихся в государственной и муниципальной собственности.

Общее собрание ОАО "Кузбассуглеобогащение" по итогам деятельности за 1995 г. было проведено, согласно протоколу общего собрания акционеров, 12 июля 1996 г., за 1996 г. – 13 августа 1997 г. Это нарушение пункта 1 статьи 47 Федерального закона "Об акционерных обществах", определяющего дату проведения общего собрания акционеров не ранее двух и не позже шести месяцев по прошествии отчетного финансового года.

После общего собрания акционеров, на котором было принято решение о невыплате дивидендов по акциям за 1995 г., владелец привилегированных акций – Кузбассфонд получил в свое распоряжение дополнительно 19,15% голосующих акций в результате приобретения привилегированными акциями права голоса до первой выплаты дивидендов по ним в полном размере, согласно части 4 статьи 32 Федерального закона "Об акционерных обществах" и статье 5.3 Устава ОАО "Кузбассуглеобогащение". Однако за 1996 г. выплата дивидендов не производилась, следовательно, Кузбассфонд к общему собранию акционеров по итогам деятельности за 1997 г. владел 39% акций, имеющих право голоса.

Анализируя данные финансовой отчетности за период 1996-1997 гг., а именно утвержденные руководством ОАО "Кузбассуглеобогащение" бухгалтерские балансы на начало и конец года, необходимо отметить крайне неудовлетворительное финансовое состояние ОАО "Кузбассуглеобогащение".

Исходным материалом для такого вывода служит динамика данных балансов по основной деятельности: за 1996 г. непокрытый убыток отчетного года составил 74490 млн. рублей, за 1997 г. – 152426 млн. рублей. Здесь необходимо отметить, что этот показатель не переносит своего значения на следующий год. Таким образом, эти показатели формируются в течение отчетного года, их рост за данный период составил 204%. Дебиторская задолженность сроком более 12 месяцев составила на конец 1996 г. 926 млн. рублей, за 1997 г. этот показатель равен 0. Задолженность сроком менее 12 месяцев на начало 1996 г. составила 178622 млн. руб., на конец – 286859 млн. рублей, на начало 1997 г.-243349 млн. рублей, на конец – 286859 млн. рублей, на начало 1997 г. – 243349 млн. рублей, на конец – 233902 млн. рублей. Таким образом, рост дебиторской задолженности в течение 1996-1997 гг. составил 131%. Что касается кредиторской задолженности, то ее показатель значительно превышает дебиторскую и составил на начало 1996 г. 335126 млн. рублей, на конец – 419484 млн. рублей, на начало 1997 г.-321719 млн. рублей, на конец – 421759 млн. рублей. Из этой суммы задолженность по заработной плате составила на начало 1996 г. 15901 млн. рублей, на конец –24474 млн. рублей, на начало 1997 г. – 14378 млн. рублей, на конец – 16990 млн. рублей. Многомиллиардный в ценах 1997 г. долг по заработной плате является негативным показателем деятельности ОАО "Кузбассуглеобогащение".

Не лучше обстоят дела и с выплатами в бюджеты всех уровней. Задолженность по ним составила на начало 1996 г. – 58381 млн. рублей, на конец-77863 млн. рублей, на начало 1997 г.-60173 млн. рублей, на конец-171678 млн. рублей. Прирост задолженности в бюджеты составил за 1996-1997 гг. 294%. Кредитная политика ОАО "Кузбассуглеобогащение" не сбалансирована. Сумма векселей к уплате составила на конец 1996 г. 3634 млн. рублей, к получению- 2644 млн. рублей, на конец 1997 г. сумма векселей к уплате - 18693 млн. рублей, к получению - 18014 млн. рублей, что является признаком относительного оздоровления политики ОАО "Кузбассуглеобогащение", проводимой в отношении своего вексельного портфеля.

За период 1996 г. по ОАО "Кузбассуглеобогащение" были начислены дивиденды на акции, отраженные в балансе в размере 1176 млн. рублей, что численно соответствует размеру дивидендов к выплате по привилегированным акциям типа "Б" (5% от номинала с фиксированной выплатой). Однако протоколом общего собрания акционеров от 13 августа 1997 г. № 3 зафиксирована невыплата дивидендов за 1996 г. по причине отсутствия прибыли. В протоколе общего собрания акционеров от 12 июля 1996 г. данных о голосовании по выплате дивидендов не указано, хотя на собрании был озвучен доклад генерального директора ОАО "Кузбассуглеобогащение" А.М. Панина о порядке формирования и использования прибыли. В балансе за 1997 г. также указаны дивиденды в размере 1069 млн. рублей, однако из данных для отчета представителя государства в органах управления ОАО "Кузбассуглеобогащение" следует, что выплата дивидендов за 1997 г. производиться не будет.

ОАО "Кузбассинвестуголь"

Учреждено в соответствии с п.7 Указа Президента Российской Федерации от 30 декабря 1992 года №1702 "О преобразовании акционерных обществ и приватизации объединений, предприятий, организаций угольной промышленности" постановлением администрации г. Кемерово от 4 августа 1993 г. №202, регистрационный №1688, серия КЕ 401370. Учредитель - Госкомимущество России. Учредительный договор о создании и деятельности акционерного общества открытого типа Корпорации "Кузбассинвестуголь" заключен на общем собрании учредителей (учредительной конференции) от 29 июня 1993 г.

Согласно пункту 7 Указа Президента Российской Федерации от 30 декабря 1992 года №1702 ОАО "Кузбассинвестуголь" учреждено в целях строительства важнейших объектов угольной промышленности на территории Кемеровской области. Контрольный пакет его акций закреплялся в федеральной собственности на 2 года.

Устав ОАО "Кузбассинвестуголь" утвержден 29 июня 1993 г. В новой редакции устав утвержден 9 апреля 1996 г., зарегистрирован 2 сентября 1996 г. №642. Устав не приведен в соответствие с требованиями Федерального закона "Об акционерных обществах". Несоответствие учредительных документов законодательству может служить основанием для признания общества неправоспособным.

Первоначальный состав акционеров ОАО "Кузбассинвестуголь" при уставном капитале 245000 тыс. рублей (номинальная стоимость акции 10000 рублей, количество акций 24500 штук) был определен распоряжением Госкомимущества России от 26 июля 1993 г. №1287-р и учредительным договором от 23 июня 1993 г:

Госкомимущество России - 51% (125 млн. рублей),
ГП "Российская угольная компания "Росуголь" - 2,1% (5 млн. рублей),
Ассоциация акционеров им. Вахрушева - 6,1% (15 млн. рублей),
АО "Шахта "Кузнецкая" - 6,1% (15 млн.рублей),
АО "Шахта "Аларда" - 6,1%(15 млн.рублей),
АО "Шахта "Октябрьская" - 6,1%(15 млн.рублей),
АО "Сибгормаш" - 2,1% (5 млн. рублей),
АО "Кузбассуголь" - 6,1% (15 млн. рублей),
КБ "Вектор" - 6,1% (15 млн. рублей),
АТЭК - 6,1% (15 млн. рублей).

Предельный срок оплаты ценных бумаг был определен в соответствии с пунктом 38 Положения об акционерных обществах, утвержденным постановлением Совета Министров РСФСР от 25 декабря 1990 г. №601 и учредительным договором о создании корпорации от 4 августа 1994 г. Невыкупленные к указанному в постановлении сроку (в соответствии с пунктом 38 постановления – в течение 1 года с даты регистрации общества, то есть предельный срок оплаты уставного капитала – 4 августа 1994 г.) акции поступили в распоряжение совета директоров

общества. В соответствии с п. 42 указанного постановления по неоплаченным в срок акциям начисляются проценты в пользу общества.

После введения в действие Федерального закона "Об акционерных обществах" в соответствии со статьями 34, 72 данного федерального закона ОАО должно было реализовать указанный пакет акций, находящийся у него на балансе, в течение 1 года, считая с даты их приобретения. В противном случае общее собрание акционеров должно принять решение об уменьшении уставного капитала общества путем погашения указанных акций или об увеличении номинальной стоимости остальных акций за счет погашения приобретенных акций с сохранением размера уставного капитала, установленного уставом общества.

Протоколом заседания совета директоров общества от 4 июля 1994 г. подтвержден факт оплаты невыкупленного учредителями пакета акций за счет собственной прибыли ОАО. 19 января 1996 г. общим собранием акционеров (при участии представителя государства, голосовавшего 51 процентом акций, без наличия на то директив Госкомимущества России и Минтопэнерго России) принято решение о безвозмездной передаче указанного пакета ряду частных лиц-сотрудников ОАО, не имеющих возможности заниматься инвестиционной деятельностью в пользу общества.

Таким образом, по состоянию на 1 мая 1998 г. распределение уставного капитала ОАО "Кузбассинвестуголь" выглядит следующим образом:
Мингосимущество России - 51% (125 млн. рублей),
ГП "Российская угольная компания "Росуголь" - 2,05% (5 млн. рублей),
Комитет по управлению государственным имуществом Кемеровской области - 2,05% (5 млн. рублей),
АО "Шахта "Аларда" - 6,1% (15 млн. рублей),
ОАО "Инвестиционная компания "Соколовская" - 5,6%.

В нарушение законодательства обществом был осуществлен выкуп его размещенных акций.

В нарушение законодательства 19 января 1996 года общим собранием акционеров общества принято решение о "премировании ценными бумагами корпорации, находящимися на балансе общества должностных лиц общества: Б. В. Красильникова - генерального директора - в размере 9% акций общества, В. Н. Сараева - директора по привлечению инвестиций - в размере 6% акций общества и О. С. Смертина - заместителя генерального директора - в размере 3,9% акций общества. Затем в течение 1996-1997 гг. в собственность физических лиц Б. В. Красильникова и Н. К. Крушинского в нарушение законодательства перешло соответственно 8,2% и 6,1% акций общества. Представители государства в органах управления ОАО "Кузбассинвестуголь" первый заместитель министра топлива и энергетики Российской Федерации А. Е. Евтушенко и первый заместитель Генерального директора компании "Росуголь" В. Е. Зайденварг не имели соответствующих директив по принятию решений об изменении состава акционеров, действовали в ущерб интересам государства.

По итогам 1996 года нераспределенная прибыль ОАО "Кузбассинвестуголь" составили 995,33 млн. рублей, по итогам 1997 года - 2 928,4 млн. рублей. Однако дивиденды на государственный пакет акций по вине представителей государства в органах управления общества не были начислены. Ущерб государству по оценкам Счетной палаты только в силу не поступления дивидендов в бюджетную систему составляет более 382 млн. рублей

В то же время в нарушение законодательства Устав общества (п.16) позволяет 10% чистой прибыли общества направлять в фонд акционирования работников общества с целью последующего выкупа его акций.

Таким образом, по состоянию на 1 мая 1998 года доли уставного капитала ОАО "Кузбассинвестуголь" были распределены следующим образом: Мингосимущество России - 51%; КУГИ Кемеровской области - 2,1%; ОАО "Росуголь" - 2,1%. В собственности же 4 физических лиц находилось 33,1% уставного капитала компании. Указанное распределение уставного капитала не соответствует целям уставной деятельности ОАО "Кузбассинвестуголь".

ОАО УК "Киселевскуголь"

Учреждено в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 1 июля 1992 г. №721 "Об организационных мерах по преобразованию государственных предприятий, добровольных объединений государственных предприятий в акционерные общества" и Указом Президента Российской Федерации от 30 декабря 1992 года №1702 "О преобразовании акционерных обществ и приватизации объединений, предприятий, организаций угольной промышленности" и на основании распоряжений Госкомимущества России от 12 февраля 1993 г. №268-р и от 15 сентября 1993 г. №1590-р. Учредитель - Госкомимущество России. Распоряжением Госкомимущества России от 15 сентября 1993 г. №1590-р утвержден устав акционерного общества и состав его совета директоров.

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 9 февраля 1996 г. №168 "О мерах по дальнейшему совершенствованию структуры угольной промышленности" на годовом общем собрании акционеров 17 мая 1997 г. было принято решение об увеличении уставного капитала по итогам размещения акций второго выпуска и о внесении соответствующих изменений в устав. Вопрос о сохранении доли государства в документах не отражен.

Уставный капитал ОАО УК "Киселевскуголь" на дату приватизации (1 июля 1992 г.) составлял 124267 тыс. рублей. По плану приватизации, утвержденному 10 июня 1994 г., уставный капитал составил 105116 тыс. рублей, номинальная стоимость акции 1000 рублей, количество акций - 105116 штук.

Планом приватизации от 10 июня 1994 г. установлены следующие размеры размещения акций.

Порядок размещения акций ОАО	% от уставного капитала
1.Госкомимущество, всего	59,2
1.1. Для предоставления льгот работникам аппарата ассоциации "Киселевскуголь" ликвидируемых предприятий	15,3
1.2. Остается в федеральной собственности до распоряжения о продаже или передаче в управление иным лицам	43,9
2. Фонд имущества Кемеровской области, всего в том числе обыкновенные привилегированные типа Б	40,8 20,4 20,4

Перечень дочерних обществ ОАО "УК "Киселевскуголь" с указанием размера пакета акций, вносимого в уставный капитал угольной компании, во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 9 февраля 1996 г. №168: Шахта Черкасовская, Шахта Краснокаменская (35%), Шахта Тайбинская (35%), Шахта Карагайлинская, Шахта Дальние горы (35%), Шахта Киселевская (11%), УМТС Киселевскуголь, УПТС Киселевскуголь, ГОФ Черкасовская, Вахрушевская автобаза, Киселевское ПТУ, Тракторно-бульдозерная база (35%), Энергия (35%), Шахта № 12 (35%), Управление по рекультивации и тушению подземных пожаров, Суртаиха, ГОФ Тайбинская (35%).

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 20 мая 1998 г. №468 "О совершенствовании структуры ОАО "Угольная компания "Киселевскуголь" 51% акций компании закрепляется в федеральной собственности. Остальные акции, находящиеся в федеральной собственности, подлежат продаже в установленном порядке. ОАО "Угольная компания "Киселевскуголь" указанным постановлением включено в утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 18 сентября 1995 г. №949 перечень акционерных обществ, созданных в процессе приватизации, производящих продукцию, имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности. Мингосимуществу России поручено также обеспечить в установленном порядке внесение в уставный капитал компании по 35% акций дочерних акционерных обществ в обмен на акции ОАО "Угольная компания "Киселевскуголь", дополнительно выпускаемые по решению общего собрания акционеров компании.

В нарушение законодательства, постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1998 года №784 ОАО "Угольная компания "Киселевскуголь" было исключено из перечня акционерных обществ, производящих продукцию, имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности.

ОАО УК "Северокузбассуголь"

Учреждение и акционирование проводилось в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 30 декабря 1992 г. №1702. Уставный капитал на дату приватизации (1.июля 1992 г.) составил 353335 тыс. рублей. Согласно плану приватизации:

- передано Кузбассфонду 12,1% обыкновенных акций и 12,1% привилегированных акций;
- Госкомимуществу России передано 65,6% акций;
- специализированному аппарату военизированной горноспасательной части передано 10,2% акций.

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 9 февраля 1996 г. №168 подготовлен пакет документов по формированию ОАО УК "Северокузбассуголь". В состав компании включены 25 акционерных обществ, пакеты акций которых консолидированы в уставный капитал ОАО УК "Северокузбассуголь", из них 6 угледобывающих акционерных обществ: Сибирское, Физкультурник, Березовская, Первомайская, Бутовская, им. Волкова и 21 акционерное общество производственной структуры: Анжерское ПТУ, Кематро, Связьуголь, Энергоуправление, Рудничная автобаза, Судженская автобаза, Кемеровские ЦЭММ, Анжерские ЦЭММ, СШМНУ, УМДРГШО, ИАЦ, АСШСУ, Северокузбассуглекомплектснаб, Ягуновское ШСУ, Кемеровское ШПУ, з-д ЖБИ, СПЛ, управление по профилактике, Управление качества, ЦОФ Березовская, ГОФ Судженская.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 20 мая 1998 г. №469 "О совершенствовании структуры ОАО "Угольная компания "Северокузбассуголь" 51% акций компании закрепляется в федеральной собственности. Остальные акции, находящиеся в федеральной собственности, подлежат продаже в установленном порядке. ОАО УК "Северокузбассуголь" включено в утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 18 сентября 1995 г. №949 перечень акционерных обществ, созданных в процессе приватизации, производящих продукцию, имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности. Кроме того, Мингосимуществу России поручено обеспечить в установленном порядке внесение в уставный капитал компании по 35% акций дочерних акционерных обществ в обмен на акции ОАО УК "Северокузбассуголь", дополнительно выпускаемые по решению общего собрания акционеров компании.

В нарушение законодательства, постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1998 года №784 ОАО "Угольная компания "Северокузбассуголь" было исключено из перечня акционерных обществ, производящих продукцию, имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности.

По данным реестра акционеров на 28 апреля 1998 г. уставный капитал компании составляет 353,335 тыс. деноминированных рублей, разделенный на 353335 акций, из которых 49227-привилегированных и 304108 - обыкновенных, номинальная стоимость акции 1 рубль. На указанную дату в акционерном обществе насчитывается 336 акционеров.

Задолженность ОАО УК "Северокузбассуголь" бюджету по состоянию на 1 января 1995 г. составила 34320,5 тыс. деноминированных рублей, по состоянию на 1 января 1996 г. - 6961,8 тыс. деноминированных рублей. Выявлены отклонения от нормативов начисления и перечисления налогов и сборов, которые по состоянию на 14 мая 1997 г. составили 2,0 тыс. деноминированных рублей.

Балансовые убытки за 1997 г. составили 5,4 млн. рублей. Задолженность бюджету за 1997 г. увеличилась на 5,7 млн. рублей. Задолженность во внебюджетные фонды увеличилась на 3,2 млн. рублей и составила 4,7 млн. рублей. Превышение кредиторской задолженности над дебиторской на 1,1 млрд. рублей не обеспечивает общую платежеспособность баланса общества. Учитывая убыточность общества и невозможность в связи с этим формировать резервный фонд общества дивиденды не начислялись..

Задолженность по заработной плате по состоянию на 1 января 1997 г. составила 118 млн. деноминированных рублей. Задолженность потребителей, которая на начало 1999 г. составила 38 млн. деноминированных рублей, является основной причиной неустойчивого финансового состояния общества и невыплаты заработной платы.

Представителями государства на 1998 г. назначены В. И. Тарасьев (распоряжение Мингосимущества России от 7 апреля 1997 г. №222-р) и М. Ф. Гнусин (распоряжение администрации Кемеровской области от 14 февраля 1997 г. №121-р). За 1996-1997 гг. проведено 4 общих собрания акционеров.

ОАО УК "Кузбассшахтострой"

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 30 декабря 1992 г. №1702 и во исполнение распоряжения Госкомимущества России от 27 декабря 1993 г. №2250-р принято решение КУГИ Кемеровской области от 19августа 1994 г. №429 "О ликвидации добровольного объединения концерна "Кузбассшахтострой", которым утвержден акт ликвидации добровольного объединения концерна "Кузбассшахтострой" с валютой баланса 24158140 тыс. рублей, определен взнос Российской Федерации в уставный капитал ОАО УК "Кузбассшахтострой", установлено, что акционерное общество открытого типа "Концерн Кузбассшахтострой" является правопреемником всех имущественных прав и обязанностей генеральной дирекции "Кузбассшахтострой" по разделительному балансу на 1 апреля 1994 г. Уставный капитал общества в соответствии с указанным решением определен в размере 196980 тыс. рублей, в том числе вклад Кемеровской области - 73510 тыс. рублей.

В соответствии с распоряжением Госкомимущества России от 27 декабря 1993 г. №2250-р на 3 года закрепляется в федеральной собственности 35% акций акционерных обществ, входящих в качестве дочерних в ОАО УК "Кузбассшахтострой" и указанных в приложении к распоряжению, для передачи их в коммерческое управление государственному предприятию "Росуголь".

По плану приватизации акции распределены следующим образом.

Уставный капитал на дату приватизации (1 июля 1992 г.) составил 195498 тыс. рублей,

передано Кузбассфонду 18,63% обыкновенных акций и 18,63% привилегированных акций,

в Госкомимущество России - 50,45% акций,

специализированному аппарату военизированной горноспасательной части - 12% акций.

Акционирование проводилось в соответствии с пунктом 6 Указа Президента Российской Федерации от 30 декабря 1992 г. №1702.

На основании выписки из реестра акционеров ОАО УК "Кузбассшахтострой" по состоянию на 1 мая 1998 г. уставный капитал не изменился. Государственная доля в уставном капитале составляет 87,7% (создана на основе консолидации 22% акций от уставных капиталов дочерних акционерных обществ), в том числе федеральная собственность - 50,4%, областная собственность - 37,3%, частная собственность - 9,1%, на балансе общества - 3,2%.

Расчеты по дивидендам по результатам работы общества за 1995 г. на основании данных бухгалтерского баланса за 1996 год составили 196609 тыс. рублей, задолженность по оплате труда на конец 1996 г. - 662557 тыс. рублей. Нераспределенная прибыль отчетного периода (1996 г.) равна нулю.

Расчеты по дивидендам по результатам работы общества за 1996 г. на основании данных бухгалтерского баланса за 1997 год составили 196609 тыс. рублей, задолженность по состоянию на конец 1997 г. составила 460760 тыс. рублей, задолженность по оплате труда-316687 тыс. рублей. Убыток отчетного периода (1997 г.) составил 4662215 тыс. рублей. Начисления дивидендов по результатам работы общества за 1997 г. решением общего собрания акционеров от 15 мая 1998 г. решено не проводить из-за отсутствия чистой прибыли и наличия убытков с учетом прошлых лет в размере 2304 тыс. деноминированных рублей

При наличии указанных задолженностей за период 1997-1998 гг. ОАО УК "Кузбассшахтострой" участвовал в учреждении целого ряда акционерных обществ:

ООО "Коттеджстрой" с учредительским взносом 1,800 тыс. деноминированных рублей (протокол заседания совета директоров от 11 ноября 1997 г. №6),

ООО "Учебный комбинат" с учредительским взносом 8,5 тыс. деноминированных рублей (протокол заседания совета директоров от 14 июля 1997 г. №4),

ЗАО "Беловский шахтостроитель" с учредительским взносом 249,5 тыс. деноминированных рублей (протокол заседания совета директоров от 14 июля 1997 г. №4),

ООО "Лизингшахтострой" с учредительским взносом 5,8 тыс. деноминированных рублей (протокол заседания совета директоров от 15 сентября 1997 г. №4),

ООО "Технологии Европейского стандарта" с учредительским взносом 8,5 тыс. деноминированных рублей (протокол заседания совета директоров от 15 сентября 1997 г. №4),

ООО "Ерунаковострой" с учредительским взносом 0,8 тыс. деноминированных рублей (протокол заседания совета директоров от 18 февраля 1997 г. №2).

Помимо указанных расходов на учредительскую деятельность ОАО УК "Кузбассшахтострой" оплатил увеличение уставного капитала ООО "Эврика-Сервис" путем передачи находящихся на балансе. ОАО УК "Кузбассшахтострой" акций акционерных обществ, приобретенных на вторичном рынке на сумму 1858,6 тыс. деноминированных рублей (протокол заседания совета директоров от 14 июля 1997 г. №4), оплатил вступительный взнос в состав акционеров СЗАО "Стандарт-Сервис" путем приобретения его акций на сумму 200 тыс. деноминированных рублей (протокол заседания совета директоров от 15 сентября 1997 г. №4).

Результатами указанных затрат явилось то, что по итогам работы за 1998 г. дивиденды выплачены не были из-за использования свободной прибыли на инвестиционную деятельность. За принятие указанных решений на общих собраниях акционеров без соответствующих директив и в нарушение законодательства голосовал представитель государства А. Н. Подчасов.

3.2. Проверка учредительных документов открытых акционерных обществ, созданных в процессе приватизации предприятий угольной отрасли Кемеровской области

На территории Кемеровской области путем консолидации пакетов акций угольных предприятий, приватизация которых осуществлялась в соответствии с Указом Президента Российской Федерации №1702 " О преобразовании в акционерные общества и приватизации объединений, предприятий, организаций угольной промышленности" до введения в действие Гражданского кодекса Российской Федерации и Федерального закона "Об акционерных обществах", созданы следующие угольные компании в организационно-правовой форме акционерного общества: Ленинскуголь, Беловоуголь, Прокопьевскуголь, Киселевскуголь, Кузнецкуголь, Кузбассразрезуголь, Кузбассуглеобогащение, Кузбассшахтострой, Северокузбассуголь, Междуреченская угольная компания, Южный Кузбасс и Кузбассинвестуголь.

Учредительные документы компаний формировались в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 1 июля 1992 г. №721, которым утвержден типовой устав акционерного общества открытого типа.

С принятием Гражданского кодекса Российской Федерации и Федерального закона "Об акционерных обществах" возникла необходимость приведения учредительных документов, ранее созданных акционерных обществ, в соответствие с нормами названных законов.

Пункт 5 статьи 1 Федерального закона "Об акционерных обществах" обязывает учитывать особенности правового положения акционерных обществ, созданных при приватизации до момента отчуждения государством 75% принадлежащих ему акций. В связи с этим такие важнейшие для деятельности акционерных обществ направления, как порядок формирования и компетенция органов управления акционерных обществ, до настоящего времени должны определяться не федеральным законом, а Указом Президента Российской Федерации от 1 июля 1992 г. №721 (в редакции от 16 ноября 1992 г.) и распоряжением Госкомимущества России от 8 апреля 1993 г. №603-р.

Различие в подходах Указа Президента Российской Федерации от 1 июля 1992 г. №721 и Федерального закона "Об акционерных обществах" к регулированию деятельности предприятий, имеющих одну и ту же организационно-правовую форму - акционерное общество, создает проблему с их применением, порождает неравные для акционеров различных акционерных обществ условия.

В соответствии с пунктом 3 статьи 94 Федерального закона "Об акционерных обществах" учредительные документы акционерных обществ, созданных до 1 января 1996 г., подлежат приведению в соответствие с нормами указанного федерального закона не позднее 1 июля 1997 г.

При проверке учредительных документов угольных компаний на соответствие их Федеральному закону "Об акционерных обществах" установлено, что не все угольные компании произвели соответствующие изменения в уставах, а именно:

не перечислены имеющиеся у акционерного общества филиалы, представительства и дочерние общества;

не определены размеры уставных капиталов;

не определена компетенция единоличного и коллегиального исполнительного органа;

не приведены в соответствие со статьей 31 Федерального закона "Об акционерных обществах" права акционеров- владельцев обыкновенных акций;

не конкретизирован механизм контроля за финансово-хозяйственной деятельностью ОАО;

не определен порядок выплаты дивидендов.

В соответствии с пунктом 1 постановления Пленума Верховного суда Российской Федерации и Пленума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 5 февраля 1998 г. №4/2 акционерное общество, созданное до введения в действие федерального закона "Об акционерных обществах", в случае неприведения до 1 июля 1997 г. своих учредительных документов в соответствие с нормами указанного закона может быть ликвидировано по решению суда на основании пункта 2 статьи 61 Гражданского кодекса Российской Федерации по требованию государственного органа или органа местного самоуправления, которому предоставлено право на предъявление такого требования.

Проверкой выявлены нарушения действующего законодательства при внесении изменений в уставы отдельных компаний. В некоторых случаях изменения в уставы угольных компаний утверждались ненадлежащими органами. Так, изменения в устав ОАО "Концерн "Кузбассшахтострой" были внесены советом директоров без проведения этой процедуры через утверждение общим собранием акционеров; изменения в устав ОАО "Беловоуголь" утверждены главой администрации г. Белово; в устав ОАО "Кузнецкуголь" - заместителем главы администрации Кемеровской области.

4. Продажи пакетов акций предприятий угольной отрасли Кемеровской области в 1996-1998 гг.

Продавцы пакетов акций предприятий угольной отрасли Кемеровской области: Российский фонд федерального имущества, Федеральная фондовая корпорация, Фонд имущества Кемеровской области (Кузбассфонд).

За период 1996-1998 годов указанными продавцами были проведены следующие продажи.

4.1. Продажи принадлежащих Российской Федерации пакетов акций ОАО "Концерн "Кузбассразрезуголь"

Продажа 100 % акций ОАО "Концерн "Кузбассразрезуголь" была обязательным условием предоставления Международным валютным фондом угольных займов России.

Всероссийский специализированный аукцион по продаже пакета акций ОАО "Концерн "Кузбассразрезуголь" в количестве 576404 штук номиналом 1 тыс. рублей, что составляет 29,35% его уставного капитала (1 963 963 тыс. рублей).

Проведен в период с 30 сентября по 14 ноября 1997г. - на две недели позже обозначенного в плане приватизации срока (сентябрь – октябрь 1997 г.). Продавец – РФФИ и Федеральная фондовая корпорация совместно с Фондом имущества Кемеровской области (Кузбассфондом).

Итоги спецаукциона по продаже акций ОАО "Концерн "Кузбассразрезуголь" следующие (протокол от 4 декабря 1997 г. № 8060):

- начальная цена продажи одной акции - 200 тыс. рублей;
- цена продажи одной акции исходного номинала по итогам аукциона – 400 тыс. рублей;
- общее количество проданных акций – 2237378 штук (28,48% от уставного капитала);
- нереализованный остаток акций, образовавшийся в результате дробления – 68238 шт. (0,87% от уставного капитала);
- новый номинал акций по итогам спецаукциона - 250 рублей (коэффициент дробления Кд = 4).

Согласно протоколам об итогах приема заявок и об определении участников аукциона из допущенных к участию в спецаукционе 15 заявок (11 шт. – от пяти юридических лиц и 5 шт. – от пяти физических лиц) акции были распределены следующим образом:

-120000 млн. рублей - от ООО "ГУТА-ИНВЕСТ" (1200000 штук акций),
-90 000 млн. рублей - от ЗАО "ТРЭЛЛ" (900000 штук),
-8 850 млн. рублей - от ЗАО "КРЕДИТ СВИСС ФЕРСТ БОСТОН СЕКЬЮРИТИЗ" (88500 штук),
- 4 128,6 млн. рублей (6 заявок) – от одной компании "ALFA CAPITAL HOLDINGS (CYPRUS) LIMITED" (41286 штук),
-750 млн. рублей - от ООО "ЭНЕРГОИНВЕСТ" (7500 штук),
-9,2 млн. рублей - от пяти физических лиц (92 шт.).

После подведения итогов спецаукциона от уполномоченных банков, принимавших участие в спецаукционе, на спецсчет РФФИ поступило 223 737,8 млн. рублей, часть которых РФФИ перечислил в федеральный бюджет 18 декабря 1997 г. в сумме 192 414,5 млн. рублей (86% от полученной суммы). Это на 15% больше действующих на тот период нормативов – 71%, определенных Указом Президента России от 18 сентября 1996 г. № 1368 "О нормативах распределения средств, поступающих от приватизации". Повышенный процент отчислений в федеральный бюджет был предпринят РФФИ в исполнение поручения Председателя Правительства России В. С. Черномырдина от 22 ноября 1997 г.

Коммерческий конкурс с инвестиционными условиями по продаже пакета акций ОАО "Концерн "Кузбассразрезуголь" в количестве 500794 штук номиналом 1 тыс. рублей, что составляет 25,5% его уставного капитала.

Проведен в период с 15 октября по 28 ноября 1997 г. - на два месяца позже обозначенного в плане приватизации срока (август – октябрь 1997 г.). Продавец – Российский фонд федерального имущества.

Начальная цена продажи пакета акций ОАО "Концерн "Кузбассразрезуголь" - 90 142,9 млн. рублей (с учетом инвестиций в объеме 50 млрд. рублей) при начальной цене продажи одной акции - 180 тыс. рублей.

В данном конкурсе приняли участие юридические лица, предложившие следующие цены за выставленный на продажу пакет акций:

-ООО "Фортекс 97" (Москва) – 331 550,55 млн. рублей,
-ООО "Рустрансинвест" (Москва) – 253 550,55 млн. рублей,
-ЗАО "С-Мет" (Москва) – 170 000,0 млн. рублей,
-ЗАО "ТРЭЛЛ" (Москва) – 103 000,0 млн. рублей,
-ЗАО "Сибирская инвестиционная группа" – 97 000,0 млн. рублей.

Согласно протоколу заседания конкурсной комиссии по подведению итогов коммерческого конкурса от 4 декабря 1997 г. (без номера), победителем конкурса признано ООО "Фортекс 97", предложившее за пакет акций 331 550,55 млн. рублей. Однако ООО "Фортекс 97" отказалось от подписания договора купли-продажи акций.

Согласно протоколу заседания конкурсной комиссии по подведению итогов коммерческого кон-

курса от 15 января 1998 г. (без номера)·победителем данного коммерческого конкурса признано ООО "Рустрансинвест", предложившее за пакет акций наибольшую после ООО "Фортекс 97" сумму - 253 550,55 млн. рублей (в старом масштабе цен).

После проведения коммерческого конкурса и подписания РФФИ с ООО "Рустрансинвест" договора купли-продажи акций на спецсчет РФФИ поступило 253 550,55 млн. рублей. РФФИ 23 февраля 1998 г. перечислил в федеральный бюджет 180 080,2 тыс. рублей (деноминированных) - 71% от поступившей суммы - в соответствии с нормативами, определенными Указом Президента России от 18 сентября 1996 г. № 1368.

Аукцион по продаже пакета акций ОАО "Холдинговая компания "Кузбассразрезуголь" в количестве 2071482 штук, что составляет 26,37% его уставного капитала.

Объявленный срок проведения аукциона: 14 мая - 25 июня 1998 г. - на шесть месяцев позже обозначенного в плане приватизации срока (ноябрь 1997г.– 1 квартал 1998 г.). Продавец – Российский фонд федерального имущества.

При начальной цене продажи одной акции номиналом 0,25 рублей (в новом масштабе цен), равной 150 рублей, начальная цена продажи пакета акций определена РФФИ в 310,7 млн. рублей (в новом масштабе цен), в 600 раз больше номинала.

Данный аукцион признан несостоявшимся в результате отсутствия заявок на покупку данного пакета акций.

В бюллетене "Реформа" от 10 ноября 1998 г. № 58 было объявлено о новом сроке проведения аукциона по продаже пакета акций ОАО "ХК "Кузбассразрезуголь" – 25 декабря 1998 г.

При начальной цене продажи одной акции номиналом 0,25 рублей, равной 87 рублей, начальная цена продажи пакета акций определена РФФИ в 187,0 млн. рублей (в новом масштабе цен), в 350 раз больше номинала.

По результатам проведения аукциона победителем признано ООО "СФЕН", предложившее за данный пакет акций 189,0 млн. рублей. РФФИ осуществил перечисление в федеральный бюджет 21 января 1999 г. сумму в размере 133,56 млн. рублей.

4.2. Продажи принадлежащих Российской Федерации пакетов акций ОАО "УК "Южный Кузбасс"

Продажа 100 % акций ОАО "УК "Южный Кузбасс" была обязательным условием предоставления Международным валютным фондом угольных займов России.

Всероссийский специализированный аукцион по продаже пакета акций ОАО "УК "Южный Кузбасс" в количестве 172576 штук номиналом 1 тыс. рублей, что составляет 29,4% его уставного капитала (588 061 тыс. рублей).

Проведен в период с 30 сентября по 14 ноября 1997 г. - на две недели позже обозначенного в плане приватизации срока (15 сентября – октябрь 1997г.). Продавец – РФФИ и Федеральная фондовая корпорация совместно с Фондом имущества Кемеровской области.

Итоги спецаукциона по продаже пакета акций ОАО "УК "Южный Кузбасс":

- начальная цена продажи одной акции номиналом 1 тыс. рублей установлена в 200 тыс. рублей
- стоимость выставленных на продажу акций по начальной цене – 34 513,4 млн. рублей;
- количество поступивших на спецсчет РФФИ денежных средств – 77 054,8 млн. рублей.
- цена продажи одной акции исходного номинала – 454,5 тыс. рублей;
- новая номинальная стоимость акций в результате их дробления (Кдр=25) 40 рублей;
- величина проданного пакета акций – 28,83% (от уставного капитала);
- нереализованный остаток акций – 0,57 % (от уставного капитала).

Согласно протоколам об итогах приема заявок и об определении участников аукциона к участию в аукционе допущено 14 штук заявок (10 шт. – от трех юридических лиц и 4 шт. – от четырех физических лиц). На спецсчета Продавца (РФФИ) в коммерческих банках поступили денежные средства в сумме 77 054,8 млн. рублей, за которые было приобретено следующее количество акций юридическими и физическими лицами:

-2821500 штук акций (19,19 % от уставного капитала) на 51 300 млн. рублей – ЗАО "Центральная обогатительная фабрика "Сибирь";

-1375000 штук акций (9,35 % от уставного капитала) на 25 000 млн. рублей (по 8 заявкам) – ЗАО "ТРЭЛЛ";

-41250 штук акций (0,28 % от уставного капитала) на 750 млн. рублей – ООО "Энергоинвест";

-на 4,8 млн. рублей – от четырех физических лиц.

После подведения итогов специализированного аукциона на спецсчет РФФИ от уполномоченных банков, принимавших участие в спецаукционе, поступило 77 054,8 млн. рублей. РФФИ перечислил 18 декабря 1997 г. в федеральный бюджет 18 декабря 1997 г. 66 267,1 млн. рублей (в старом масштабе цен), что составляет 86% от всех поступивших в фонд по данному аукциону средств. Это на 15% больше действующих на тот период нормативов – 71%, определенных Указом Президента России от 18 сентября 1996 г. № 1368. Повышенный процент отчислений в федеральный бюджет был предпринят РФФИ в исполнение поручения Председателя Правительства России В. С. Черномырдина от 22 ноября 1997 г.

Коммерческий конкурс с инвестиционными условиями по продаже пакета акций ОАО "УК "Южный Кузбасс" в количестве 149955 штук номиналом 1 тыс. рублей, что составляет 25,5% его уставного капитала, был проведен в период с 15 октября по 28 ноября 1997 г. - на два месяца позже обозначенного в плане приватизации срока (август – октябрь 1997 г.). Продавец – Российский фонд федерального имущества.

Начальная цена продажи пакета акций ОАО "УК "Южный Кузбасс" - 26 991,9 млн. рублей (с учетом инвестиций в объеме 15 млрд. рублей) при начальной цене продажи одной акции - 180 тыс. рублей.

В данном конкурсе приняли участие следующие юридические лица, предложившие следующие цены за выставленный на продажу пакет акций:

-ЗАО "ЦОФ "Сибирь" – 202 550,55 млн. рублей,
-ЗАО "Углеметкооперация"– 155550,55 млн. рублей,
-ЗАО "С-Мет" – 155 000,0 млн. рублей,
-ЗАО "Трэлл" – 75 000,0 млн. рублей.

Согласно протоколу заседания конкурсной комиссии по подведению итогов коммерческого конкурса с инвестиционными условиями от 4 декабря 1998 г. (без номера) победителем конкурса признано ЗАО "ЦОФ "Сибирь", предложившее за пакет акций 202 550,55 млн. рублей. Однако ЗАО "ЦОФ "Сибирь" отказалось от заключения с РФФИ договора купли-продажи акций.

Согласно протоколу заседания конкурсной комиссии по подведению итогов коммерческого конкурса от 15 января 1998 г. (без номера) победителем данного конкурса признано ЗАО "Углеметкооперация" (г. Кемерово), предложившее за пакет акций наибольшую после ЗАО "ЦОФ "Сибирь" сумму - 155 550,55 млн. рублей (в старом масштабе цен).

После подведения коммерческого конкурса и подписания РФФИ с ЗАО "Углеметкооперация" договора купли-продажи на спецсчет РФФИ поступило 155 550,55 млн. рублей. РФФИ осуществил перечисления в федеральный бюджет двумя платежами (от 30 января и от 3 февраля 1998 г.) 110 500,2 млн. рублей (в старом масштабе цен), что составляет 71% от поступивших средств, - в соответствии с нормативами, определенными Указом Президента России от 18 сентября 1996г. №1368.

Аукцион по продаже 3825036 штук акций номиналом 400 рублей (в старом масштабе цен), что составляет 26,02% уставного капитала ОАО "УК "Южный Кузбасс" .

Объявленный срок проведения аукциона: с 14 мая по 25 июня 1998 г. - на шесть месяцев позже обозначенного в плане приватизации срока (ноябрь 1997 г. – I квартал 1998 г.). Продавец – Российский фонд федерального имущества.

При начальной цене продажи одной акции номиналом 0,4 рублей (в новом масштабе цен), равной 44 рублей, начальная цена продажи пакета акций - 168,3 млн. рублей (в новом масштабе цен), в 1100 раз больше номинала.

Данный аукцион признан несостоявшимся в результате отсутствия заявок на покупку данного пакета акций.

В бюллетене "Реформа" от 14 октября 1998 г. № 51 было объявлено о новом сроке проведения аукциона по продаже пакета акций ОАО "УК "Южный Кузбасс" – 30 ноября 1998 г.

Начальная цена продажи пакета акций - 151,47 млн. рублей (в новом масштабе цен) при начальной цене продажи одной акции номиналом 0,4 рубля, равной 39,6 рублей, - в 99 раз больше номинала.

В бюллетене "Реформа" от 10 ноября 1998 г. № 58 было объявлено о перенесении срока проведения аукциона по продаже пакета акций ОАО "УК "Южный Кузбасс" на 25 декабря 1998 г.

Начальная цена продажи пакета акций устанавливалась 62,6 млн. рублей при начальной цене продажи одной акции – 13,4 рублей, что в 33,6 раз больше номинала.

По результатам проведения аукциона победителем признано ЗАО "Углеметкооперация", предложившее за данный пакет акций 62 586,0 млн. рублей. РФФИ осуществил перечисление в федеральный бюджет 21 января 1999 г. сумму в размере 44,1 млн. рублей.

Результаты продаж пакетов акций угольных компаний, принадлежащих государству:

1. От продажи пакетов акций ОАО "ХК "Кузбассразрезуголь", составляющих 80,35 его уставного капитала, получено 666,3 млн. рублей (деноменированных), а в федеральный бюджет перечислено 507,1 млн. рублей.

Вместе с тем суммарная чистая прибыль, полученная головной компании ОАО "ХК "Кузбассразрезуголь" и ее дочерними предприятиями за 1997 г. составила 349,3 млн. рублей. Чистые активы компании за указанный период составили 7826 млн. деноминированных рублей. Таким образом, государству нанесен ущерб в размере 5621,9 млн. деноминированных рублей.

2. От продажи пакетов акций ОАО "УК "Южный Кузбасс", составляющих 80,35 его уставного капитала, получено 295,1 млн. рублей (деноменированных), а в федеральный бюджет перечислено 221,2 млн. рублей.

3. Общая сумма, вырученная от продажи находящихся в федеральной собственности пакетов акций ОАО "ХК "Кузбассразрезуголь" и ОАО "УК "Южный Кузбасс", составила 961,4 млн. рублей (деноменированных), а в федеральный бюджет перечислено 723,3 млн. рублей.

4. Долг получателей средств от приватизации перед федеральным бюджетом в 1998г., образовавшийся в результате продаж пакетов акций угольных компаний на коммерческих конкурсах составил 67,9 млн. рублей (в новом масштабе цен).

4.3. Анализ начальных цен продажи пакетов акций ОАО "Концерн "Кузбассразрезуголь" и ОАО "УК "Южный Кузбасс"

Анализ начальных цен продажи акций ОАО "Концерн "Кузбассразрезуголь" и ОАО "УК "Южный Кузбасс", установленных РФФИ на специализированных аукционах и коммерческих конкурсах, позволяет сделать вывод о том, что они были существенно заниженными: доля чистых активов в расчете на 100-процентный пакет акций составляет около 5-7 %, т. е. начальная цена продажи акций была определена значительно ниже их балансовой стоимости (в 15-20 раз).

Так, на специализированных аукционах по про-

даже акций ОАО "Концерн "Кузбассразрезуголь" и ОАО "УК "Южный Кузбасс" начальная цена продажи одной акции номиналом 1 тыс. рублей установлена в размере 200 тыс. рублей (в 14,5 раз меньше балансовой стоимости – для ОАО "УК "Южный Кузбасс" и в 19,6 раз меньше балансовой стоимости – для ОАО "Концерн "Кузбассразрезуголь"), а стоимость продажи одной акции по результатам спецаукционов составила:

-для ОАО "Концерн "Кузбассразрезуголь" - 400 тыс. рублей (в 9,8 раза меньше ее балансовой стоимости);

-для ОАО "УК "Южный Кузбасс" – 454,5 тыс. рублей (в 6,4 раза меньше ее балансовой стоимости).

На коммерческих конкурсах с инвестиционными условиями по продаже акций ОАО "Концерн "Кузбассразрезуголь" номинальная начальная цена продажи одной акции номиналом 1 тыс. рублей установлена РФФИ в размере 180 тыс. рублей, а реальная начальная цена одной акции с учетом объема инвестиций в 50 млрд. рублей составляет 280 тыс. рублей, что в 13,9 раз меньше балансовой стоимости этих акции. По результатам коммерческого конкурса с учетом инвестиций стоимость одной акции ОАО "Концерн "Кузбассразрезуголь" номиналом 1 тыс. рублей составила 606,1 тыс. рублей, - в 6,5 раз меньше ее балансовой стоимости.

На коммерческих конкурсах с инвестиционными условиями по продаже акций и ОАО "УК "Южный Кузбасс" номинальная начальная цена продажи одной акции ОАО "УК "Южный Кузбасс" номиналом 1 тыс. рублей установлена РФФИ в 180 тыс. рублей, а реальная начальная цена одной акции с учетом объема инвестиций в 15 млрд. рублей составляет 280 тыс. рублей, что в 10 раз меньше балансовой стоимости акции. По результатам проведения коммерческого конкурса стоимость одной акции ОАО "Концерн "Южный Кузбасс" номиналом 1 тыс. рублей составила 1237,7 тыс. рублей, - в 2,3 раза меньше балансовой стоимости.

На основании изложеного можно сделать вывод о том, что РФФИ установил начальные цены продажи акций угольных компаний намного ниже их балансовой стоимости. Балансовая стоимость акций приватизируемых предприятий является минимальным уровнем, определяющим начальные цены продажи. Проведенные РФФИ расчеты начальной стоимости продажи акций угольных компаний через оценку бизнеса этих компаний способом дисконтирования денежных потоков, по мнению Счетной палаты Российской Федерации, неприменимы по отношению к угольным компаниям. Этот способ применим по отношению к успешно функционирующим, рентабельным предприятиям, стоимость акций которых намного превышает их балансовую стоимость.

О правильности данных выводов свидетельствует тот факт, что в коммерческом конкурсе по продаже акций ОАО "Концерн "Кузбассразрезуголь" ЗАО "Русская генеральная нефтяная компания" через учрежденную промежуточную фирму - ООО "Фортэкс 97" - готова была заплатить за одну акцию 761,9 тыс. рублей (в 5,1 раз меньше ее балансовой стоимости акций). Однако ООО "Фортэкс 97" отказалась от заключения договора купли-продажи акций в пользу другой учрежденной ЗАО "Русская генеральная нефтяная компания" аффилированной фирмы - ООО "Рустрансинвест", которая сэкономила на этом около 30% от суммы оплаты пакета акций.

Аналогичный прием был использован и в коммерческом конкурсе по продаже акций ОАО "УК "Южный Кузбасс", на котором ЗАО "Центральная обогатительная фабрика "Сибирь" готова была заплатить за одну акцию 1 450,7 тыс. рублей, что лишь в 2 раза меньше ее балансовой стоимости. Однако ЗАО "ЦОФ "Сибирь" отказалось от заключения договора купли-продажи акций в пользу ЗАО "Углеметкооперация".

Участниками организуемых РФФИ торгов по продаже принадлежащих Российской Федерации акций разработаны определенные схемы и алгоритмы действий по снижению реальной цены покупки этих акций.

Один из этих приемов использовался при продаже акций ОАО "Концерн "Кузбассразрезуголь" и ОАО "УК "Южный Кузбасс" на коммерческом конкурсе с инвестиционными условиями. Суть его заключается в том, что несколько аффилированных участников торгов подают различные предложения по цене покупки акций. После подведения РФФИ итогов конкурса, когда становятся известны все суммы, указанные участниками торгов в своих заявках, победитель конкурса отказывается от подписания с РФФИ договора купли-продажи акций в пользу аффилированного участника, предложившего вторую по величине сумму за этот пакет акций, в том случае, если предложенная аффилированным участником сумма превышает суммы, предложенные конкурентами. В любом случае, покупка акций по цене, которая ниже балансовой стоимости этих акций, является выгодным вложением денежных средств.

Считаем также нецелесообразным дополнительное снижение Российским фондом федерального имущества начальной цены продажи акций ОАО "УК "Южный Кузбасс" ниже ранее объявленной в условиях проведения аукциона. Акции этой компании котировались на проведенных РФФИ торгах по продаже акций угольных компаний наиболее высоко. Установленная РФФИ новая цена на 40% ниже цены продажи данного пакета акций, установленной планом приватизации данной угольной компании, утвержденным распоряжением Мингосимущества России от 8.04.1998г. №292-р.

Для определения минимальной суммы ущерба, нанесенного РФФИ федеральному бюджету в результате занижения начальной стоимости продажи акций угольных компаний, сделаем допущения, что акции угольных компаний ОАО "Концерн "Кузбассразрезуголь" и ОАО "УК "Южный Кузбасс" были проданы по минимально возможной цене, равной балансовой стоимости этих акций, а норма перечисления средств в доход федерального бюджета равна 88,1% от общей суммы доходов. В этом случае сумма вырученных средств составила бы 7 670,6 млн. рублей (в новом масштабе цен), в том числе:

-от продажи на спецаукционе акций ОАО "Концерн "Кузбассразрезуголь" - 2 258,9 млн. рублей;

-от продажи на спецаукционе акций ОАО "УК "Южный Кузбасс" - 499,95 млн. рублей;

-от продажи на коммерческом конкурсе ОАО "Концерн "Кузбассразрезуголь" -1 962,6 млн. рублей;

-от продажи на коммерческом конкурсе ОАО "УК "Южный Кузбасс" - 434,4 млн. рублей;

-от продажи на аукционе акций ОАО "Концерн "Кузбассразрезуголь" - 2 071,5 млн. рублей;

-от продажи на аукционе акций ОАО "УК "Южный Кузбасс" - 443,25 млн. рублей.

Таким образом, исходя из нормы распределения, равной 88,1%, от продажи акций угольных предприятий, федеральный бюджет должен был получить доход в размере 6 757,8 млн. рублей (в новом масштабе цен). Вместе с тем, от продажи акций угольных предприятий в федеральный бюджет всего перечислено средств в сумме 723,3 млн. рублей (в новом масштабе цен). Минимальный убыток, нанесенный РФФИ федеральному бюджету от занижения начальной цены продажи акций угольных компаний, составил более 6 млрд. рублей (в новом масштабе цен), что более чем в 8 раз превышает перечисленные в федеральный бюджет доходы от продаж акций угольных предприятий.

4.4. Декларирование и законность происхождения источников денежных средств, использованных при покупке пакетов акций предприятий угольной отрасли Кемеровской области

Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1995 г. №206 "Об утверждении Положения о порядке декларирования источников денежных средств, используемых юридическими и физическими лицами при совершении платежей по сделкам приватизации государственной и муниципальной собственности" определено, что при приобретении имущества, долей, акций приватизируемых предприятий юридическими лицами представляются справки об источниках денежных средств, направляемых на оплату по сделкам приватизации, при объеме сделок на 500000 минимальных размеров оплаты труда или более 41 745 млн. рублей (при минимальном размере оплаты труда в конце 1997 года, равном 83 490 рублей).

Все участники специализированных аукционов и коммерческих конкурсов по продаже акций ОАО "Концерн "Кузбассразрезуголь" и ОАО "Угольная компания "Южный Кузбасс", которые обязаны были представить справки об источниках денежных средств, направляемых на оплату по сделкам приватизации, представили эти справки. Их анализ позволяет сделать вывод о том, что:

- большинство участников торгов изъявили желание приобрести акции угольных компаний на заемные средства. Это обстоятельство законом не запрещено, но само по себесвидетельствует о том, что за номинальными участниками торгов стоят коммерческие банки ("Империал" и "ГУТА-банк"), а также крупные отечественные и иностранные компании;
- многие участники торгов предоставляли кредиты друг другу, что подтверждает их аффилированность друг с другом.

Так, для участия в специализированном аукционе по продаже акций ОАО "Концерн "Кузбассразрезуголь" ООО "ГУТА-Инвест" предоставлен КБ "Гута-банк" кредит в размере 82,6 млрд. рублей, а ЗАО «Трэлл» предоставлен ЗАО "С-Мет" (участником коммерческих конкурсов с инвестиционными условиями по продаже акций ОАО "Концерн "Кузбассразрезуголь" и ОАО" УК "Южный Кузбасс") кредит в размере 47 млрд. рублей.

Для участия в коммерческом конкурсе с инвестиционными условиями по продаже акций ОАО "Концерн "Кузбассразрезуголь":

- ООО "Фортекс 97" предоставлен кредит в сумме 10,1 млн. рублей (деноминированных), а ООО "Рустрансинвест" - 293,45 млн. рублей (деноминированных) коммерческим банком "Империал", основным соучредителем ЗАО "Русская генеральная нефтяная компания", являющегося соучредителем ООО "Фортекс 97" и ООО "Рустрансинвест";
- ЗАО "С-Мет" кредит в размере 100,4 млрд. рублей представлен ЗАО "БМТ "Траст". Из полученной заемной суммы ЗАО "С-Мет" предоставило ЗАО "Трэлл" кредит в размере 47 млрд. рублей;
- ЗАО "Сибирская инвестиционная группа" кредит в размере 118,0 млрд. рублей представило ЗАО "Трэлл".

В представленных Российскому фонду федерального имущества участниками торгов по продаже находящихся в федеральной собственности акций угольных компаний справках о происхождении денежных средств, направляемых на оплату сделок по приватизации государственной собственности, имеется ряд недостатков, которые можно рассматривать как свидетельство недостоверности происхождения указанных денежных средств.

Так, в представленной ЗАО "Углеметкооперация" справке о происхождении денежных средств на сумму 175 млрд. рублей (в старом масштабе цен), направляемых на приватизацию государственной собственности, в обеспечение необходимой для оплаты сделок по приватизации суммы приведены уставный капитал в размере 60 млн. рублей и кредиторская задолженность предприятия на сумму 285,9 млрд. рублей. Эти обстоятельства указывают скорее на проблемы с платежеспособностью данного акционерного общества, чем на наличие у него достаточных средств для приобретения 25,5-процентного пакета акций ОАО "УК "Южный Кузбасс" на коммерческом конкурсе.

В представленной ООО "Рустрансинвест" справке о происхождении денежных средств на сумму 293 450,55 тыс. рублей (деноминированных), направляемых на приватизацию государственной собственности, в обеспечение указанной суммы отмечены заемные у АБ "Империал" средства в размере 293 450,55 млн. рублей, не подтвержденные другими документами. В приложенном бухгалтерском балансе на 1октября 1997 г. данный заем не значится.

ЗАО "Трэлл" представило в справке об источниках происхождения денежных средств; направляемых на приватизацию объектов государственной собственности, не достоверные сведения. Так, отмеченных в бухгалтерском балансе акционерного общества собственных и заемных средств в сумме 140 млрд. рублей достаточно для приобретения акций ОАО "Концерн "Кузбассразрезуголь" на спецаукционе (90 млрд. рублей), для приобретения акций ОАО "УК "Южный Кузбасс" на спецаукционе (25 млрд. рублей), но недостаточно для оплаты остальных заявок по покупке акций (еще на 228 млрд. рублей).

Приведенные выше факты, наблюдавшиеся при декларировании источников денежных средств, направляемых на оплату по сделкам приватизации участниками торгов по покупке принадлежащих Российской Федерации акций угольных компаний, позволяют сделать следующие выводы:

Госналогслужба России не осуществляет контроль за источниками происхождения денежных средств.

На запрос Счетной палаты Российской Федерации Госналогслогинспекция по г. Москве сообщает, что налоговым органам не предоставлено право требовать документы, подтверждающие сведения, указанные в справках об источниках денежных средств. Действующим законодательством не предоставлено налоговым органам право осуществлять проверку законности происхождения средств, используемых юридическими и физическими лицами при совершении платежей по сделкам приватизации. Не определен также механизм проведения проверок о достоверности сведений, указанных юридическими и физическими лицами в справках. Ответственность за достоверность сведений об источниках используемых средств при совершении платежей по сделкам приватизации возлагается на должностных лиц организации, осуществляющей сделку. По этому поводу было специально разослано письмо Госналогслужбы России от 31 марта 1998 г. № 07-3-08/11 подчиненным структурам.

РФФИ не осуществляет контроль за источниками происхождения денежных средств.

Постановление Правительства России от 28 февраля 1995 г. № 206 имеет ряд существенных недостатков, которые не позволяют Госналогслужбе России осуществлять контроль за происхождением денежных средств, используемых в сделках приватизации:

-единственное требование к юридическому лицу, желающему участвовать в сделках приватизации, заключающееся в том, чтобы сумма всех средств, указанных в справке об источниках происхождения этих средств, была не меньше суммы, необходимой для совершения сделки, чего явно не достаточно;

-не определено исчерпывающим образом, какие денежные средства можно использовать для совершения сделок приватизации, а какие средства нельзя использовать на эти цели, то есть, какие денежные средства являются незаконными по происхождению;

-не определено, что налоговый орган вправе (с указанием перечня оснований) отказать в выдаче извещения о регистрации справки юридическому или физическому лицу, намеривающему приобрести объект приватизации.

В связи с изложенным можно сделать вывод о том, что введенный постановлением Правительства России от 28 февраля 1995 г. №206 порядок декларирования средств, используемых в сделках приватизации, и контроль за этим процессом со стороны Госналогслужбы России должен быть конкретизирован:

в части определения законности происхождения денежных средств:

-должны быть определены ограничения, налагаемые на происхождение указанных денежных средств;

-должен быть определен перечень средств, разрешенных и не разрешенных, с точки зрения их происхождения, для использования при совершении сделок приватизации. Эти средства должны быть свободными и не задействованными в расчетах;

в части полномочий налоговых органов:

-должны быть конкретизированы их права и обязанности по осуществлению контроля за происхождением денежных средств;

-должны быть указаны обстоятельства, по которым заявителю может быть отказано в регистрации справок о происхождении денежных средств.

4.5. Недостатки, выявленные при организации Российским фондом федерального имущества продаж пакетов акций предприятий угольной отрасли Кемеровской области

РФФИ занижает суммы залогов, подлежащие обязательному внесению участниками коммерческих конкурсов, и нарушает условия их использования. Залог выполняет две функции. Во-первых, он является подтверждением серьезности намерений участников конкурса приобрести выставленные на продажу пакеты акций. Во-вторых, залог должен компенсировать потери федеральному бюджету в случае отказа победителя коммерческого конкурса от подписания с РФФИ договора купли-продажи в пользу аффилированных лиц, предложивших более низкие цены за продаваемый пакет акций.

В Федеральном Законе № 123 от 21 июля 1997 г. «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации» и в Положении о продаже на коммерческом конкурсе с инвестиционными условиями государственного или муниципального имущества, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 9 ноября 1998г. № 1311, не определен размер такого залога. Госкомимущество России в своем письме от 1 марта 1996 г. № АР-2/1577 "Об основаниях проведения коммерческого конкурса с инвестиционными условиями…" отмечает, что "при проведении коммерческого конкурса с инвестиционными условиями конкурсной комиссии следует реководствоваться положением о приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации по конкурсу, утвержденным Указом Президента России от 29 января 1992 г. №66 "Об

ускорении приватизации государственных и муниципальных предприятий". В п.п. 2.11, 3.1 "Временного положения о приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации по конкурсу", утвержденного Указом Президента России от 29 декабря 1992 г. № 66 определен размер залога. Согласно этому законодательному акту сумма залога при проведении конкурса должна составлять 10% от начальной цены объекта приватизации.

Вместе с тем, при проведении коммерческого конкурса по продаже акций ОАО "Концерн "Кузбассразрезуголь" РФФИ была определена начальная стоимость пакета акций в 90,1 млрд. рублей, а величина залога установлена в размере 83,49 млн. рублей вместо 9 000 млн. рублей (более чем в 100 раз меньше). Это обстоятельство облегчило отказ победителю данного конкурса (ООО "Фортекс 97") от заключения с РФФИ договора купли-продажи акций ввиду относительной незначительности для него потери суммы внесенного залога.

При проведении коммерческого конкурса ОАО "УК "Южный Кузбасс" РФФИ была определена начальная стоимость пакета акций в 27,0 млрд. рублей, а величина залога установлена в размере 83,49 млн. рублей вместо 2 700 млн. рублей вместо (более чем в 30 раз меньше). Это обстоятельство облегчило отказ победителю данного конкурса (ЗАО "ЦОФ "Сибирь") от заключения договора купли-продажи акций ввиду относительной незначительности суммы залога.

Этими нарушениями РФФИ нанес ущерб федеральному бюджету. Объем ущерба приведен ниже.

РФФИ допускает неполное перечисление сумм залога в федеральный бюджет. Это является нарушением п. 33 Положения о продаже на коммерческом конкурсе с инвестиционными условиями государственного или муниципального имущества, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 9 ноября 1998г. № 1311. В этом законодательном акте указано, что «при уклонении (отказе) победителя конкурса от заключения договора купли-продажи имущества и договора о порядке выполнения победителем коммерческого конкурса инвестиционных условий или социальных условий задаток ему не возвращается». Таким образом, в данном законодательном акте речь идет о случае отказа победителя конкурса от заключения договора купли-продажи в отношении всего внесенного им задатка, а не его части, как это допустил РФФИ при продажах пакетов акций угольных компаний на коммерческих конкурсах.

Так, в условиях проведения коммерческого конкурса по продаже акций ОАО «УК «Кузбассразрезуголь» на коммерческом конкурсе с инвестиционными условиями РФФИ установил, что только 10% от задатка, внесенного победителем этого конкурса, в случае его отказа от подписания договора купли-продажи, удерживается и перечисляется в федеральный бюджет, а 90% задатка возвращается обратно «отказнику». Таким образом, победителю этого конкурса – ООО «Фортекс 97», отказавшемуся от подписания договора купли-продажи акций ОАО «УК «Кузбассразрезуголь» из внесенных в качестве задатка 10 млрд. рублей (в старом масштабе цен) возвращено обратно 9 млрд. рублей и только 1 млрд. рублей перечислено в федеральный бюджет.

В условиях проведения коммерческого конкурса по продаже акций ОАО «ХК «Южный Кузбасс» на коммерческом конкурсе с инвестиционными условиями РФФИ установил, что только 10% от задатка, внесенного победителем этого конкурса, в случае его отказа от подписания договора купли-продажи, удерживается и перечисляется в федеральный бюджет, а 90% задатка возвращается обратно «отказнику». Таким образом, победителю этого конкурса – ЗАО «ЦОФ «Сибирь», отказавшемуся от подписания договора купли-продажи акций ОАО «ХК «Южный Кузбасс» из внесенных в качестве задатка 3 млрд. рублей (деноминированных) возвращено обратно 2,7 млрд. рублей и только 0,3 млрд. рублей перечислено в федеральный бюджет.

Суммарный ущерб, нанесенный федеральному бюджету Российским фондом федерального имущества от занижения суммы задатка и отчислений от него в федеральный бюджет в случае отказа победителя коммерческого конкурса от подписания договора купли-продажи акций угольных компаний, составляет 15 450 млн. рублей, в том числе 11 850 млн. рублей при продаже акций ОАО «УК «Кузбассразрезуголь» и 3 600 млн. рублей при продаже акций ОАО «ХК «Южный Кузбасс» (см. табл.).

Суммы в млн. рублей	Кузбассразрезуголь	Южный Кузбасс
Начальная цена продажи пакета акций	90 142,9	26 991,9
Объем инвестиций	50 000,0	15 000,0
Размер задатка в обеспечение уплаты за акции	83,5	83,5
Размер задатка в обеспечение инвестиций	10 000,0	3 000,0
Необходимая величина задатка в обеспечение уплаты за акции	9 000,0	2 700,0
Необходимая величина задатка в обеспечение инвестиций	5 000,0	1 500,0
Сумма задатка обеспечение уплаты за акции, поступившая в федеральный бюджет	59,3	59,3
Сумма задатка в обеспечение инвестиций, поступившая в федеральный бюджет	1 000,0	300,0
Ущерб бюджета от неполного перечисления задатка в обеспечение уплаты за акции	7 850,0	2 400,0
Ущерб бюджета от неполного перечисления задатка в обеспечение инвестиций	4 000,0	1 200,0
Суммарный ущерб бюджета от неполного перечисления задатка в обеспечение уплаты за акции и инвестиции	11 850,0	3 600,0

РФФИ допускает нарушение сроков перечисления средств по заключенным с победителями коммерческих конкурсов договорам о порядке выполнения инвестиционных условий.

Так, РФФИ произвел перечисление средств в сумме 10 млн. рублей (деноминированных) на погашение просроченной задолженности федеральному бюджету дочерних обществ ОАО "Концерн "Кузбассразрезуголь" 10 апреля 1998 г., спустя 61 день с даты подписания Договора купли-продажи акций от 9 февраля 1998 г. № 11/48. Вместе с тем, согласно Договору о порядке выполнения инвестиционных условий от 18 февраля 1998 г. № 11/61 инвестиции должны быть осуществлены покупателем и от его имени в течение 30 дней (до 11 марта 1998 г.). Таким образом, задержка платежей составляет 31 день.

РФФИ произвел перечисление средств в сумме 3 млн. рублей (деноминированных) на погашение просроченной задолженности федеральному бюджету ОАО "Разрез "Ольжерасский", дочернего акционерного общества ОАО "Концерн "Кузбассразрезуголь", 6 марта 1998 г., спустя 37 дней с даты подписания Договора купли-продажи акций от 28 января 1998г. №11/12. Вместе с тем, согласно Договору о порядке выполнения инвестиционных условий от 28 января 1998 г. №11/13 инвестиции должны быть осуществлены Покупателем и от его имени в течение 30 дней (до 30 февраля 1998 г.). Таким образом, задержка платежей в данном случае составляет 7 дней.

РФФИ допускает нарушение сроков заключения договоров об использовании инвестиционных средств с победителями коммерческих конкурсов с инвестиционными условиями. Так РФФИ заключил с ЗАО "Углеметкооперация", победителем коммерческого конкурса с инвестиционными условиями по продаже акций ОАО "УК "Южный Кузбасс" Договор об использовании инвестиционных средств № 11/74 от 2 апреля 1998 г., спустя 64 дня с даты подписания Договора купли-продажи акций (с опозданием на 44 дня). Согласно условиям коммерческого конкурса по продаже 25,5–процентного пакета акций ОАО "УК "Южный Кузбасс", договор об использовании инвестиционных средств должен быть подписан в течение 20 дней (до 17 февраля 1998г.).

РФФИ не отслеживает исполнение сроков перечисления средств в исполнение инвестиционных условий со стороны победителей коммерческих конкурсов.

Так, ООО "Рустрансинвест" произвело перечисление средств в сумме 40 млн. рублей (деноминированных) на погашение просроченной задолженности федеральному бюджету ОАО "Концерн "Кузбассразрезуголь" и его дочерних акционерных обществ 25 марта 1998 г., спустя 44 дня с даты подписания Договора купли-продажи акций от 9 февраля 1998 г. № 11/48. Согласно Договору о порядке выполнения инвестиционных условий от 18 февраля 1998 г. № 11/61, инвестиции должны быть произведены Покупателем в течение 30 дней (до 11 марта 1998 г.). Таким образом, задержка срока перечисления средств в данном случае составляет 14 дней.

РФФИ вовремя не переоформляет права собственности на победителей коммерческих конкурсов, выполнивших инвестиционные условия.

Так, выписка из реестра акционеров на 5 мая 1998 г. свидетельствует о том, что РФФИ не переоформил права собственности на 25,5 – процентный пакет акций ОАО "Концерн "Кузбассразрезуголь" на ООО "Рустрансинвест" после перехода к тому 25 марта 1998 г. прав собственности на этот пакет в результате выполнения инвестиционных условий, согласно Договору о порядке выполнения инвестиционных условий от 18 февраля 1998 г. № 11/61.

4.6. Продажи Кузбассфондом акций предприятий угольной отрасли

В таблице представлены данные по продажам акций предприятий угольной отрасли, проведенным Кузбассфондом в форме денежных и специализированных аукционов за период с 1996 г. по 1998 г.

Название шахты	Всего получено от продаж, тыс. руб.	Название шахты	Всего получено от продаж, тыс. руб.
5-6	9871	Краснокаменская	4887
7 ноября	101163	Красный углекоп	7592
№12	3636	Нагорная	18199
Березовская	19138	Новая	20668
Бирюлинская	4977	Новокузнецкая	7609
Бутовская	4543	Пионерка	3228
Волкова	4523	Северный Маганак	
Дзержинского	16689	Талдинский /р-з/	30226
Есаульская	17704	Томская	18341
Западная	9338	Тырганская	29393
Зенковская	12731	Усинская	8574
Зыряновская	15154	Черкасовская	3487
Инская	18734	Чертинская	9906
Клинина	14465	Шушталепская	20051
Карагайлинская	4689	Юбилейная	29013
Киселевская	58372	Южная	107
Коксовая	18614	Ягуновская	6359

Проверка процедур организации, условий проведения и определения победителей организованных Кузбассфондом конкурсов (аукционов) по продаже пакетов акций предприятий угольной отрасли Кемеровской области выявила следующие недостатки:

К участию в проводимых Кузбассфондом конкурсах и аукционах довольно часто допускаются аффилированные лица, что приводит к ситуации, когда покупатель осуществляет покупку акций приватизируемых предприятий у самого себя через учрежденную промежуточную фирму. Широкое распространение получили ситуации, когда:

- на специализированных аукционах принимают участие два участника – юридическое лицо, покупающее основной пакет выставляемых на продажу акций, и физическое лицо, один из учредителей данного физического лица, покупающее всего лишь несколько акций. Встречаются случаи, когда данное физическое лицо просто отказывается выкупать заявленные акции;
- на коммерческих (инвестиционных) конкурсах в комиссиях по подведению их итогов и определению победителей принимают участие члены администрации приватизируемых предприятий, являющиеся соучредителями фирм, признающихся такой комиссией победителями на этих конкурсах.

Аффилированность среди лиц, представляющих администрацию приватизируемого предприятия, членов комиссии по подведению итогов конкурсов и их участников сводит на нет само понятие "конкурсности", ибо конкурентность при продаже в данных обстоятельствах исключается из-за того, что в такой ситуации не все покупатели имеют одинаковые возможности из-за создания односторонних преимуществ одним покупателям перед другими. Таким образом, аффилированность инвестора, члена конкурсной комиссии и покупателя на торгах приводит к ситуации, когда, несмотря на создание видимости конкурсности, из-за формального участия в торгах нескольких участников преимуществом при покупке обладает лишь один из покупателей. Согласно п. 5 ст. 447 Гражданского кодекса Российской Федерации аукцион и конкурс, в котором участвовал только один участник, признаются несостоявшимися.

Такие случаи бездействия или попустительства со стороны Кузбассфонда, когда эмитент, член конкурсной комиссии и участник (он же победитель) конкурса являлись аффилированными лицами, встречались неоднократно.

Так, на инвестиционном конкурсе по продаже 11-процентного пакета акций государственного института по проектированию шахт и разрезов Кузбасса "Кузбассгипрошахт" (генеральный директор – В. А. Журавлев), членом конкурсной комиссии которой был А. М. Воробьев (заместитель директора ОАО "Кузбассгипрошахт" и соучредитель участвующего в данном конкурсе ТОО "Брокерская фирма "КГШ-Партнер"), победителем определено ТОО "Брокерская фирма "КГШ-Партнер", соучредителями которой являются государственный проектный институт "Кузбассгипрошахт" и физические лица - С. Н. Еграшин, директор ТОО "Фирма "КГШ-Партнер", и А. М. Воробьев, заместитель директора ОАО "Кузбассгипрошахт". Выполнение инвестиционных условий победителем данного инвестиционного конкурса не подтверждается представленными Кузбассфондом документами.

На коммерческом конкурсе с инвестиционными условиями по продаже 24-процентного пакета акций ЗАО "ЦОФ "Кузбасская", членом конкурсной комиссии которого был И. В. Зюзин, директор и соучредитель участника данного конкурса – ЗАО "Углемет", по доверенности трудового коллектива ЗАО "ЦОФ "Кузбасская", подписанной генеральным директором ЗАО "ЦОФ "Кузбасская" Н. Д. Рубаном, победителем определено ЗАО "Углемет", соучредителями которого являются ЗАО "ЦОФ "Кузбасская" и физические лица - Н. Д. Рубан и И. В. Зюзин, а его директором – И. В. Зюзин.

Кроме того, в материалах по проверке выполнения инвестиционных условий инвестконкурсов, как правило, отсутствуют акты, подтверждающие приобретение оборудования эмитентами на средства инвесторов, внесенные теми согласно условиям соответствующих договоров. В ситуации, когда продавец является соучредителем фирмы-покупателя, этот момент является существенным упущением со стороны Кузбассфонда.

Указанные обстоятельства являются основанием для признания этих сделок недействительными и расторжения заключенных Кузбассфондом сделок с победителями коммерческих конкурсов по продаже принадлежащих государству пакетов акций ОАО "Кузбассгипрошахт" и ЦОФ "Кузбасская".

4.7. Обоснованность распределения средств от продажи пакетов акций предприятий угольной отрасли Кемеровской области и своевременность их перечисления получателям средств от приватизации

Продажи, проведенные РФФИ

Российский фонд федерального имущества в начале 1998 года произвел отчисления (от полученных от продаж акций угольных компаний на коммерческих конкурсах доходов в сумме 409,1 млн. рублей) в федеральный бюджет в размере 290,6 млн. рублей по старым нормативам, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 18 сентября 1996 г. № 1368, в размере 71% от полученных доходов с продаж на коммерческом конкурсе пакетов акций ОАО "Концерн "Кузбассразрезуголь" и ОАО "УК "Южный Кузбасс", в том числе:

-180,1 млн. рублей (двумя платежами от 30 января и 23 февраля 1998 г.) – по доходам от продажи акций ОАО "УК "Кузбассразрезуголь" (основная сумма по ним в объеме 253,5 млн. рублей от ООО "Рустрансинвест" поступила на спецсчет РФФИ 19 января 1998 г.);

-110,5 млн. рублей (30 января 1998 г.) – по доходам от продажи акций ОАО "УК "Южный Кузбасс" (основная сумма по ним в объеме 155,5 млн. рублей от ЗАО "Углеметкооперация" поступила на спецсчет РФФИ 28 января 1998 г.).

Вместе с тем, согласно статье 106 Федерального Закона "О федеральном бюджете на 1998г." от 26 марта 1998 г. №42-ФЗ, с 1 января 1998 г. были введены новые нормативы отчисления средств от приватизации федеральной собственности в федеральный бюджет – в размере 88,1% за счет уменьшения отчислений другим получателям.

Ниже представлены данные по задолженности получателей средств от приватизации перед федеральным бюджетом в результате изменения нормативов.

	Нормативы по Указу № 1369	Нормативы по закону № 2-ФЗ	Разница	Сумма задолженности, млн. рублей
Федеральный бюджет	71%	88,1%	17,1%	
Бюджеты субъектов федерации	10,0%	10,0%	0	0,0
Мингосимущество России	1,2%	0,2%	1,0%	4,1
Территориальные КУГИ	4,0%	0,3%	3,7%	15,1
РФФИ	0,8%	0,1%	0,7%	16,0
Территориальные фонды имущества	4,0%	0,8%	3,2%	16,0
Фонд по защите прав вкладчиков	2,0%	0,5%	1,5%	6,1
Фонд поддержки малого предпринимательства	5,0%	0%	5,0%	20,5
Фонд финансирования рынка ценных бумаг	2,0%	0%	2,0%	8,1

Таким образом, в результате недоначисления бухгалтерией РФФИ в федеральный бюджет 17,1% по полученным по указанным продажам средствам возникла задолженность РФФИ по платежам в федеральный бюджет в сумме 70,0 млн. рублей (в новом масштабе цен) по обеим продажам, в том числе:

- 43,4 млн. рублей - при продаже акций ОАО "Концерн "Кузбассразрезуголь" на коммерческом конкурсе;
- 26,6 тыс. рублей - при продаже акций ОАО "УК "Южный Кузбасс" на коммерческом конкурсе.

Общая задолженность в сумме 70,0 млн. рублей образовалась в результате изменения нормативов отчисления средств от приватизации, что привело к задолженности перед федеральным бюджетом следующих получателей этих средств:

-РФФИ и территориальных фондов имущества - 16,0 млн. рублей;

-Мингосимущества России и территориальных комитетов по управлению имуществом - 19,2 млн. рублей;

-специализированного бюджетного фонда для финансирования развития инфраструктуры рынка ценных бумаг - 8,2 млн. рублей;

-фонда поддержки малого предпринимательства - 20,5 млн. рублей;

-федерального общественно-государственного фонда по защите вкладчиков и акционеров - 6,1 млн. рублей.

На 1 января 1999 г. долг РФФИ федеральному бюджету полностью погашен.

Продажи, проведенные Кузбассфондом

Анализ полученных Кузбассфондом средств от продаж акций приватизируемых предприятий угольной промышленности Кемеровской области и проведенных перечислений в бюджет позволяет сделать следующие выводы.

Данные о полученных Кузбассфондом от приватизации и перечисленных в федеральный бюджет 1996 года средствах, основанные на первичных бухгалтерских документах и на материалах отчетности перед РФФИ "Сведения о поступлении и перечислении средств в федеральный бюджет от приватизации", различаются.

Согласно нормативам, действующим с начала 1996г., отчисления в федеральный бюджет местных фондов государственного имущества по доходам от приватизации объектов федеральной собственности должны составлять 51%. С 3 октября 1996 г. нормы отчислений по указанным объектам были увеличены до 71%. Анализ полученных в результате проверки данных позволяет сделать вывод о том, что в 1996г. Кузбассфонд недоперечислил в федеральный бюджет средств от приватизации только федеральной собственности на 371,5 млн. рублей (в старом масштабе цен), в частности:

- по проданным акциям акционированных предприятий федеральной собственности на спецаукционах федеральный бюджет недополучил 253,0 млн. рублей;
- по проданным федеральным объектам, не завершенных строительством, исключенных из состава имущественного комплекса предприятий-должников федеральный бюджет недополучил 118,3 млн. рублей.

5. Проверка эффективности управления находящимися в федеральной собственности пакетами акций предприятий угольной отрасли Кемеровской области в 1996-1998 годах

На компанию "Росуголь" были возложены функции коммерческого управления федеральными пакетами акций акционерных обществ угольной промышленности, которые в соответствии с Указом Президента Правительством Российской Федерации от 30 декабря 1992 г. №1702 закреплялись в федеральной собственности: угледобывающих предприятий - на 3 года, шахтостроительных комбинатов и санаторно-курортных организаций - на 2 года, заводов угольного машиностроения - на 1 год.

Права и обязанности Госкомимущества России и компании "Росуголь" по коммерческому управлению федеральными пакетами акций акционерных обществ угольной промышленности регламентировались "Типовым договором о коммерческом управлении", утвержденным распоряжением Госкомиму-

щества России от 9 февраля 1994 г. №284-р. На основании Типового договора между Госкомимуществом России и компанией "Росуголь" в период с июля 1994 г. по июль 1996 г. было заключено 342 договора о коммерческом управлении федеральными пакетами акций акционерных обществ угольной промышленности, в том числе в 1996 г. - 12.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 30 декабря 1992 г. №1702 Госкомимуществом России были изданы распоряжения:

о передаче в коммерческое управление государственному предприятию "Росуголь" находящихся в федеральной собственности акций акционерных обществ;

о передаче в установленном порядке компании "Росуголь" сертификатов акций с оформлением акта приема-передачи;

об обеспечении акционерными обществами в установленном порядке внесения в реестр акционеров компании "Росуголь" как номинального держателя закрепленных в федеральной собственности акций.

Ввиду включения Госкомимуществом России в план-график продаж акций приватизированных предприятий, было расторгнуто 53 договора о коммерческом управлении федеральными пакетами акций, в том числе в 1996 г. - 3 договора (распоряжение Госкомимущества России от 29 ноября 1996 г. №1261-р).

Управление акционерными обществами компания "Росуголь" осуществляла через своих представителей, которые, являясь членами советов директоров обществ, участвовали в заседаниях советов директоров и общих собраниях акционеров.

Для обеспечения функций по коммерческому управлению федеральными пакетами акций компания "Росуголь" вела реестр акционерных обществ, содержащий информацию о составе угольных компаний, величине уставного капитала, распределении акций обществ, стоимости пакетов акций трудовых коллективов, федерального пакета, сроках окончания закрепления федерального пакета, номере и дате регистрации сертификатов акций в депозитарии Госкомимущества России, номере распоряжения Госкомимущества России о заключении договора коммерческого управления, данные о представителях государства в каждом акционерном обществе угольных компаний.

В 1996 г. на собраниях акционеров изменения и дополнения в уставы вносились в соответствии с Федеральным законом "Об акционерных обществах" от 26 декабря 1995 г. №208-ФЗ с учетом особенностей, определенных пунктом 5 статьи 1 Закона, разъяснений, содержащихся в письмах Главного государственно-правового управления Президента Российской Федерации от 11 апреля 1996 г. №А6-1-3-7 и Госкомимущества России от 26 марта 1996 г. №8/103.

Деятельность представителей компании регламентировалась положением о представителях компании "Росуголь" в акционерных обществах, утвержденным приказом компании от 12 января 1994 г. № 3.

В нарушение пункта 5 Указа Президента Российской Федерации от 10 июня 1994 г. №1200 Госкомимущество России и Минтопэнерго России не всегда своевременно обеспечивали представителей государства в органах управления акционерных обществ угольной промышленности Кемеровской области директивами по голосованию, что явилось причиной срыва в ноябре-декабре 1996 г. собраний акционеров с повесткой дня о ликвидации АО "Шахтопроходческое управление 1", АО "Специализированное шахтомонтажное управление", АО "Шахтомонтажное управление", входящих в "Угольную компанию "Кузнецкуголь". Согласование Минтопэнерго России по этим вопросам поступило в компанию "Росуголь" только 3 февраля 1997 г.

Представители компании "Росуголь" на собраниях акционерных обществ, федеральные пакеты акций которых были переданы ей в коммерческое управление, действовали на основании доверенностей, подписанных первым руководителем компании или лицом, его замещающим, при наличии соответствующего приказа по компании. С представителями компании "Росуголь", не являющимися ее сотрудниками, заключались договора на представление интересов государства в органах управления акционерных обществ.

Доверенности представителям компании выдавались на период не более одного года и действовали только при наличии директив по голосованию по вопросам, включенным в повестку дня собраний акционеров, согласованных с Госкомимуществом России и содержащих указание о представлении в двухнедельный срок материалов и документов, принятых собранием акционеров.

В акционерные общества и членам совета директоров были разосланы рекомендации по организации управления акционерными обществами, разработанные с учетом обобщения первоначального опыта создания и функционирования акционерных обществ по добыче угля, для использования в практической деятельности (письмо компании "Росуголь" от 20 января 1995 г. №1-22-50/95), а также по формированию структуры, штатов и нормативов численности исполнительных аппаратов угледобывающих АО (письмо компании "Росуголь" от 13 октября 1995 г. №1-22-33/1396). В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 1 октября 1994 г. №1112 была подготовлена и разослана представителям компании в советах директоров служебная записка о порядке и форме представления отчета представителя компании в органах управления акционерного общества.

В исполнение Указа Президента Российской Федерации от 19 января 1996 г. №66 был издан приказ компании от 5 февраля 1996 г. №2, согласно которому представителям государства в органах управления акционерных обществ поручено в случае задержек выплаты в бюджеты различных уровней и заработной платы работникам соответствующих акционерных обществ обеспечить созыв внеочередного собрания акционеров с включением в повестку дня вопроса об освобождении (увольнении) руководителей, ответственных за выплату заработной платы.

Вместе с тем, при хронической задолженности угольных компаний по заработной плате, в бюдже-

ты всех уровней и страховым взносам в государственные внебюджетные фонды представители государства лишь в единичных случаях поднимали вопросы о досрочно прекращении полномочий руководителей акционерных обществ.

С нарушением установленных сроков и не всеми представителями государства в органах управления угольных компаний представлялись предусмотренные законодательством отчеты об их деятельности. Кроме того, в директивах по участию в собраниях акционеров, разрабатываемых компанией "Росуголь", недостаточно обоснован порядок голосования, нет ссылок на нормативные акты, регламентирующие предложенный порядок голосования; в заголовке директив присутствует некорректная формулировка: "представителя государства – владельца пакета акций, закрепленных в федеральной собственности", в то время, как владелец пакета акций - государство.

По состоянию на 1 января 1997 г. в коммерческом управлении компании "Росуголь" находились федеральные пакеты акций 267 акционерных обществ.

В целях формирования источников выплаты дивидендов по федеральным пакетам акций акционерных обществ угольной промышленности, для обеспечения поступления средств в федеральный бюджет, финансирования затрат, связанных с реализацией задач, возложенных на компанию "Росуголь" в части реструктуризации угольной промышленности, а также компенсации расходов по управлению акциями акционерных обществ угольной промышленности компанией "Росуголь" давалось указание представителям компании в органах управления акционерных обществ: при наличии в них прибыли по итогам работы за квартал вносить в повестку дня заседания совета директоров вопрос о резервировании части прибыли (до 10%) для выплаты дивидендов по обыкновенным акциям.

В результате проверки Счетной палатой выявлено, что данное указание представителями государства не выполнялось, контроль за выполнением указанных директив отсутствует, что приводит к нанесению ущерба бюджетной системе и неэффективному управлению федеральной собственностью.

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 20 ноября 1997 г. №1243 "О совершенствовании управления угольной промышленностью" и постановления Правительства Российской Федерации от 20 ноября 1997 г. №1462, в которых предусматривались ликвидация компании "Росуголь" и сосредоточение функций государственного управления угольной промышленностью в Минсимуществе России. При этом на Минтопэнерго России были возложены функции управления "золотой акцией" угольных компаний, федеральные пакеты акций которых подлежат продаже на открытых торгах.

Таким образом, функция обеспечения управления и распоряжения закрепленными в федеральной собственности акциями акционерных обществ угольной отрасли, абсолютное большинство которых ранее, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 30 декабря 1992 г. №1702, находилось в коммерческом управлении ОАО "Росуголь", закреплена, начиная с 20 ноября 1997 г., за Минсимуществом России.

Выборочный анализ отчетов представителей государства в головных угольных компаниях, назначенных на основании распоряжения Госкомимущества России от 7 апреля 1997 г. №222-р (В. И. Иванова - представителя государства в ОАО УК "Ленинскуголь", Г.А. Кассихина - представителя государства в ОАО УК "Киселевскуголь", ОАО УК "Прокопьевскуголь"; В. И. Тарасьева - представителя государства в ОАО УК "Северокузбассуголь"), показал, что отчеты оформлены в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 1 октября 1994 г. №1112, однако бухгалтерские балансы не содержат отметок налоговых инспекций, а в документах, сопровождающих отчеты представителей государства в ОАО УК "Киселевскуголь" и ОАО УК "Северокузбассуголь", не зафиксированы факты сохранения доли государства при увеличении уставных капиталов обществ; в директивах, подготовленных Госкомимуществом России, не содержится формулировок повесток дня собраний, что затрудняет работу с документами.

Представителями государства в органах управления угольных компаний в нарушение Указа Президента Российской Федерации № 1200 не осуществляется обязательное письменное согласование с органами исполнительной власти при принятии решений по ключевым вопросам финансово-экономической деятельности компаний.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 октября 1994 г. №1112 установлено, что представитель государства обязан представлять в Госкомимущество России два раза в год отчеты; раз в год – доклад об организационной и финансово-хозяйственной деятельности в Госкомимущество России и Минтопэнерго России.

Вместе с тем, на момент проверки Минсимущество России и Минтопэнерго России не располагали докладами представителей государства в полном объеме. Данный факт свидетельствует о том, что указанные министерства не исполняют указания Правительства Российской Федерации.

Анализ имеющихся в Кузбассфонде материалов, связанных с представителями государства по управлению пакетами акций в акционерных обществах, переданных КУГИ Кемеровской области фонду на реализацию, позволяет сделать выводы о том, что работа это носит, в основном, формальный характер.

Роль представителей государства от фонда в органах управления акционерных обществ сводилась лишь к информированию совета директоров и акционеров по применению законодательства, регулирующего деятельность акционерного общества, и оказании помощи представителю администрации. Работа по учету материалов и анализа деятельности представителей государства за 1996-1998 гг. в Кузбассфонде не ведется.

Представители государства в акционерных обществах, пакеты акций которых находятся на реализации в Кузбассфонде, слабо влияют на обеспечение

государственного управления экономикой, не нацеливают руководителей акционерных обществ на повышение ответственности за финансовое состояние обществ, укрепление государственной дисциплины при управлении и распоряжении находящимися в государственной собственности пакетами акций. Кузбассфонд не использует надлежащим образом предоставленные ему законодательством права по обеспечению интересов государства как собственника и акционера в угольных компаниях Кемеровской области.

6. Финансово-экономические итоги работы приватизированных предприятий угольной отрасли Кемеровской области

В мире на угольном топливе производится в среднем почти половина электроэнергии (44%), более половины в США и Германии (56-58%), от 70 до 98% в других угледобывающих странах. Между тем, по прогнозу Международного энергетического агентства, уже к 2005 году мировое потребление энергоресурсов возрастет против 1990 года с 12,5 до 17,3 млрд. т у.т. (в 1,4 раза), а угля с 3,3 до 5 млрд. т у. т. (в 1,5 раза).

Добыча угля за 5 лет сократилась на 23%.

Фактически за январь-декабрь 1998 г. в Кузбассе добыто 96028,0 тыс. тонн угля. Темпы изменения добычи угля в 1998 году по сравнению с 1997 годом: Кузбассразрезуголь (112,3%), Междуреченскуголь (111,1%), Северокузбассуголь (106%), Ленинскуголь (105%), АО «Междуречье» (104,4%), Южный Кузбасс (101,2%), Кузнецкуголь (99,9%), Прокопьевсуголь (93,7%), Беловоуголь (89,2%), Киселевскуголь (86%).

Добыча угля в целом превысила показатели 1997 года по Кузнецкому бассейну на 4,6%. Прирост добычи по сравнению с 1997 годом обеспечен за счет увеличения добычи открытым способом (на 8,9%) при снижении добычи подземным способом. Объемы подготовительных работ сократились. В 1998 году продолжилась тенденция падения вскрышных работ: большое отставание от задания по ведению вскрышных работ в объединениях Кузбассразрезуголь (-7,8 млн. куб. м, 4,2%), Прокопьевскуголь (-7,7 млн. куб. м, 30,3%).

Финансовое состояние предприятий угольной отрасли говорит о глубоком кризисе. Баланс задолженности за 1997 г. по предприятиям отрасли составил 11 трлн. рублей. На 51 угледобывающем предприятии (65,4%) себестоимость добываемого угля превышает отпускную цену. Неплатежи и высокий уровень взаимозачетов и бартерных сделок привели к тому, что предприятия угольной промышленности Кемеровской области практически лишены возможности погашать задолженность по заработной плате. Задолженность по заработной плате к концу 1997 г. составила 1 трлн. рублей. На некоторых шахтах заработная плата не выплачивается до 10 месяцев.

На 1 декабря 1998 года в среднем по отрасли кредиторская задолженность превышает дебиторскую в 2,4 раза. По ряду угледобывающих акционерных обществ это соотношение значительно выше среднеотраслевого: Северокузбассуголь –7,8, Беловоуголь – 4,5, Прокопьевскуголь- 3,6%.

Отношение дебиторской задолженности на 1 декабря 1998 года к объему продукции, работ, услуг за январь-ноябрь 1998 года: Прокопьевскуголь (1,14), Беловоуголь (1,1), Кузнецкуголь (1,02), Киселевскуголь (0,99), Ленинскуголь (0,98), Северокузбассуголь (0,96), Кузбассразрезуголь (0,8), Южный Кузбасс (0,75).

Отношение кредиторской задолженности к дебиторской по состоянию на 1 декабря 1998 года: Северокузбассуголь (7,8), Беловоуголь (4,5), Прокопьевскуголь (3,6), Кузнецкуголь (2,8), Междуреченскуголь (2,6), Ленинскуголь (2,2), Кузбассразрезуголь (1,2), Южный Кузбасс (1,1).

Удельный вес задолженности в бюджеты всех уровней в общей кредиторской задолженности на 1 декабря 1998 года: Ленинскуголь (31,2), Северокузбассуголь (26,7), Междуреченскуголь (26), Кузнецкуголь (25,5), Кузбассразрезуголь (24,8), Южный Кузбасс (23,4), Прокопьевскуголь (21,4).

В том числе, удельный вес задолженности в федеральный бюджет в общей кредиторской задолженности на 1 декабря 1998 года: Кузбассразрезуголь (20,4), Южный Кузбасс (17,5), Беловоуголь (15,8), Междуреченскуголь (13,8), Кузнецкуголь (13,7), Северокузбассуголь (13,1), Прокопьевскуголь (11,2).

Себестоимость добычи 1 тонны угля в январе-ноябре 1998 года: Северокузбассуголь (205,05), Прокопьевскуголь (171,5), Беловоуголь (162,33), Междуреченскуголь (143,56), Кузнецкуголь (139,64), Ленинскуголь (134,57), Южный Кузбасс (104,82), Кузбассразрезуголь (96,76).

Задолженность по выплате заработной платы на 1 января 1999 года (количество месяцев): Киселевскуголь (6,4), Прокопьевскуголь (4,8), Беловоуголь (4,5), Ленинскуголь (3,2), Северокузбассуголь (2,9), Кузбассразрезуголь (1,1), Южный Кузбасс (0,2).

Безопасность труда на предприятиях угольной промышленности остается на низком уровне.

На основе изложеного можно сделать вывод, что финансовое состояние угольных предприятий Кемеровской области неудовлетворительное. В силу роста задолженности по расчетам за уголь и низкого уровня платежей «живыми» деньгами растет дебиторская задолженность, а из-за роста неплатежей во внебюджетные фонды и в федеральный бюджет увеличивается кредиторская задолженность. Вследствие ухудшения финансового состояния предприятий остается высокой задолженность по выплате заработной платы.

Программой реструктуризации угольной отрасли Кемеровской области определена группа из 26 неперспективных шахт, из которых в 1995-1997 гг. предусматривалась ликвидация 14 особо убыточных шахт. На 1 января 1998 г. прекратила добычу 21 шахта. Ликвидационные работы ведутся на 23 шахтах. За 4 года с ликвидируемых шахт высвобождено 20,2 тыс. человек.

Ликвидация и консервация угольных предприятий на территории Кемеровской области проводится по рекомендации Межведомственной комиссии

по социально-экономическим проблемам угледобывающих регионов. Процесс проходит без наличия решений Правительства Российской Федерации, предусматривающих выполнение ликвидации (консервации) предприятий в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации. В угольных компаниях ликвидируемых шахт отсутствуют документы, регламентирующие данные процессы. Имеют место грубые нарушения законодательства.

В соответствии с протоколом переговоров между делегациями Российской Федерации и Международного банка реконструкции и развития (МБРР) одним из условий предоставления второго транша угольного займа на структурную перестройку угольной промышленности, являлась демонополизация угольной отрасли. МБРР рекомендовал, чтобы Правительство Российской Федерации поставило задачу продать государственные акции ОАО "Кузбассразрезуголь" и ОАО "Южный Кузбасс" до вынесения обсуждения вопроса о предоставлении второго угольного займа на совет директоров (до 1 января 1999 г.). С точки зрения МБРР, не было веской причины: назначать доверительного управляющего пакетом государственных акций перед их продажей.

Выводы

1. В ходе приватизации предприятий угольной отрасли Кемеровской области не обеспечено повышение эффективности их деятельности, падают объемы добычи подземным способом, растет себестоимость, не созданы условия для снижения доли дотаций в структуре затрат на производство. Ухудшается финансовое положение угольных предприятий, что требует дополнительных расходов государства на обеспечение деятельности угольных предприятий, их консервацию и закрытие.

2. Правительством Российской Федерации для предприятий угольной промышленности была применена экономически не целесообразная схема приватизации шахт, разрезов и обогатительных фабрик как отдельных юридических лиц. Это привело к разрыву хозяйственных связей, росту издержек производства, резкому увеличению числа сбытовых организаций, нарастанию дебиторской задолженности и задолженности перед бюджетами всех уровней. Не была обеспечена реальная конкурентность на рынке угля. Усилилась социальная напряженность и криминализация хозяйственной деятельности.

Произошло качественное снижение уровня управляемости угольными предприятиями. В течение 1993-1996 годов возможности государственного регулирования их деятельности были существенно ограничены, поскольку в уставные капиталы угольных компаний было внесено всего лишь по 22% акций шахт, разрезов и обогатительных фабрик, в том числе 10% неголосующих акций. Государственное предприятие "Росуголь" не обеспечило эффективное управление закрепленными в федеральной собственности пакетами акций.

3. Правительством Российской Федерации без финансово-экономических обоснований в первую очередь была осуществлена продажа пакетов акций ОАО "Концерн "Кузбассразрезуголь" и ОАО "Угольная компания "Южный Кузбасс" - наиболее эффективно и стабильно работающих угольных компаний.

4. Продажа пакетов акций ОАО " Концерн "Кузбассразрезуголь" и ОАО "Угольная компания "Южный Кузбасс" была произведена по существенно заниженным ценам. Так, в 1997-98 гг. от продажи пакетов акций ОАО "Концерн "Кузбассразрезуголь", составляющих 80,35% уставного капитала, государство получило 666,3 млн. рублей, в то время как суммарная чистая прибыль по головной компании дочерним предприятиям ОАО "Концерн "Кузбассразрезуголь" за 1997 год составила 349,3 млн. рублей. Чистые активы компании за указанный период составили 7826 млн. рублей. Таким образом, государству нанесен ущерб в размере 5621,9 млн. рублей. Российским фондом федерального имущества по результатам продажи пакетов акций указанных компаний недоначислено в федеральный бюджет 70,0 млн. рублей.

Акционирование предприятий угольной отрасли не обеспечило привлечение в требуемом объеме инвестиций в данный сектор экономики.

В результате акционирования предприятий угольной отрасли не обеспечено уменьшение нагрузки на расходную часть федерального бюджета.

5. В процессе приватизации угольных компаний Кемеровской области допускались нарушения законодательства. Так, постановлением Правительства Российской Федерации от 5 ноября 1997 г. № 1389 было принято решение о продаже, закрепленных в федеральной собственности пакетов акций открытых акционерных обществ «Концерн «Кузбассразрезуголь» и «Угольная компания «Южный Кузбасс», внесенных в перечень стратегически значимых предприятий.

Согласно Федеральному закону «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации» Правительство Российской Федерации вправе принимать решение о приватизации лишь в отношении имущества, предусмотренного Программой приватизации, утвержденной федеральным законом. В нарушение законодательства Правительство Российской Федерации исключило данные угольные компании из перечня стратегически значимых предприятий и приняло решение о продаже их ранее закрепленных в федеральной собственности пакетов акций.

6. Министерством государственного имущества Российской Федерации и Министерством топлива и энергетики Российской Федерации не организована надлежащим образом работа представителей государства в органах управления угольных компаний и предприятий. В результате не обеспечивается эффективное государственное управление предприятиями угольной отрасли. Указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации, регламентирующие порядок работы представителей государства, этими министерствами выполняются неудовлетворительно.

7. В нарушение п."д" ст.71 и п.1 ст. 76 Конституции Российской Федерации Правительством Российской Федерации и Министерством государственного имущества Российской Федерации принимались решения о передаче принадлежащих государству пакетов акций угольных компаний в доверительное управление. Подобные решения могут приниматься исключительно на основе соответствующего федерального закона.

8. Российским фондом федерального имущества к участию в коммерческих конкурсах по продаже пакетов акций открытых акционерных обществ «Концерн «Кузбассразрезуголь» и «Угольная компания «Южный Кузбасс» были допущены аффилированные юридические лица. Вследствие отказа ЗАО "ЦОФ "Сибирь" и ЗАО "Фортекс 97" как победителей указанного конкурса от заключения договоров купли-продажи и признания победителями конкурсов ООО "Рустрансинвест" и ЗАО "Углеметкооперация", аффилированных первоначальным победителям конкурсов юридических лиц, государству нанесен ущерб в размере 130 млн. рублей.

9. Победители вышеназванных коммерческих конкурсов - ООО "Рустрансинвест" и ЗАО "Углеметкооперация" - представили недостоверные сведения о происхождении средств, использованных при совершении платежей по данным сделкам. Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1995 г. № 206 эти факты являются основанием для признания недействительными указанных сделок.

10. Пакет акций ОАО "Кузбассинвестуголь", составляющий 33,2% уставного капитала, в нарушение законодательства безвозмездно передан в собственность ряда физических лиц в том числе, входящих в органы управления общества, чем нанесен ущерб бюджетной системе.

11. При проверке учредительных документов угольных компаний на соответствие их Федеральному закону “Об акционерных обществах” установлено, что не все угольные компании произвели соответствующие изменения в уставах, выявлены нарушения действующего законодательства при внесении изменений в уставы отдельных компаний. В некоторых случаях изменения в уставы угольных компаний утверждались ненадлежащими для этого органами.

12. Отсутствие единого подхода в сфере применения Федерального закона “Об акционерных обществах” создает объективные трудности для работы на местах. Практически все угольные компании Кемеровской области, созданные по единой организационно-правовой форме, как акционерные общества, в своей повседневной деятельности не могут руководствоваться Федеральным законом, поскольку, как этого требует Закон, в этих обществах не произошло отчуждения 75% принадлежащих ему акций, в связи с чем действуют “особенности создания и правового положения акционерных обществ при приватизации государственных и муниципальных предприятий определяются правовыми актами Российской Федерации о приватизации указанных предприятий”. На основании изложенного существует необходимость во внесении изменений и дополнений в статью 1 Федерального закона. “Об акционерных обществах”.

Предложения

На основании вышеизложеного Счетная палата Российской Федерации считает необходимым следующее.

1. Приостановить акционирование, приватизацию и закрытие предприятий угольной отрасли Кемеровской области.

2. В установленном порядке принять решение о реорганизации учрежденных угольных компаний, обеспечив создание единого технологического комплекса на основе консолидации пакетов акций добывающих (шахты и разрезы) и обогатительных предприятий, погрузочно-транспортных управлений, а также энергетических и металлургических компаний.

3. Включить угольные компании Кемеровской области в перечень акционерных обществ, производящих продукцию, имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности страны, пакеты акций которых не подлежат досрочной продаже.

4. Осуществить передачу части пакетов акций угольных компаний, находящихся в федеральной собственности, в управление Кемеровской области. При этом предусмотреть, что решения по вопросам реорганизации и ликвидации акционерного общества, внесения изменений и дополнений в учредительные документы, изменения величины уставного капитала, совершения крупной сделки от имени акционерного общества, принятия решения об участии акционерного общества в других организациях, а также об эмиссии ценных бумаг и утверждении годовых отчетов акционерного общества принимаются только по согласованию с Правительством Российской Федерации.

5. В соответствии с законодательством о приватизации утвердить Положение о деятельности представителей государства в органах управления акционерных обществ, предусмотрев в том числе прямое назначение представителей государства в указанные органы и обеспечив количественный состав органов управления в соответствии с долей участия Российской Федерации в уставном капитале компании.

6. В установленном законодательством порядке ввести запрет на участие в конкурсах и аукционах по продаже государственного имущества аффилированных и иных зависимых лиц, а также признание недействительности сделок приватизации в случае нарушения указанного положения. Обязать РФФИ как продавца государственного имущества, а также налоговые органы проводить проверку достоверности и законности происхождения денежных средств, направляемых на оплату сделок приватизации, при выдаче соответствующих справок, предусмотренных постановлением Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1995 г. № 206, до заключения сделок приватизации.