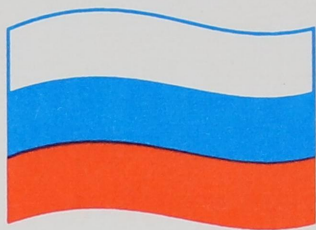


Счетная палата Российской Федерации



БЮЛЛЕТЕНЬ

№ 6/1998

В выпуске:

- Как расходуются средства бюджета на реализацию президентской программы «Дети России»
- Проверка финансовой деятельности РАО «Газпром»
- Использование средств федерального бюджета в Ростовской области на выплату зарплаты работникам бюджетной сферы и на обеспечение жильем граждан, уволенных в запас или в отставку
- Результаты ревизии использования средств федерального бюджета для Войск противовоздушной обороны
- Финансирование агропромышленного и природоохранительного комплексов на основе привлечения коммерческих кредитов под гарантии Правительства Российской Федерации

Содержание

П. В. Черноморд. Отчет о результатах проверки эффективности и целесообразности расходования средств федерального бюджета на реализацию президентской программы «Дети России» 2

М. И. Бесхмельницын. Отчет о результатах проверки финансовой деятельности Российского акционерного общества «Газпром» за 1995 - 1996 годы..... 18

Ю. Ю. Болдырев. Заключение по результатам анализа Договора доверительного управления 35 процентами акций Российского акционерного общества «Газпром», заключенного Правительством Российской Федерации с Российским акционерным обществом «Газпром» 20 декабря 1997 г. 52

Х. М. Кармоков. Письмо Председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Г. Н. Селезневу 57

А. Г. Андреев. Отчет о результатах проверок использования средств федерального бюджета, выделенных бюджету Ростовской области в 1996-1997 годах в виде финансовой помощи из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации и ссуд на выплату заработной платы работникам бюджетной сферы, средств федерального бюджета, выделенных в 1996-1997 годах Ростовской области на финансирование расходов по обеспечению жильем граждан, уволенных в запас или отставку, а также членов их семей 64

В. Г. Ульянов. Отчет о результатах комплексной ревизии использования средств федерального бюджета, выделенных на строительство и содержание Войск противовоздушной обороны (ВПВО) за период с января 1995 года по декабрь 1997 года . 80

С. П. Опеньшев. Отчет о проверке финансирования расходов по агропромышленному и природоохранному комплексам из федерального бюджета на основе привлечения коммерческих кредитов под гарантии Правительства Российской Федерации за 1996 - 1997 годы 95

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

Подписано в печать 31.07.98.
Формат 60x84/8. Бумага писчая.
Печать офсетная. Усл.-печ. 12,09 л.
Усл. кр.—отт. 12,45 л. Тираж 2000 экз.
Заказ 125.

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

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

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

О Т Ч Е Т

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

зидентской программы "Дети России" в полном объеме.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ОБЩИЕ ВОПРОСЫ И ОРГАНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ ПРЕЗИДЕНТСКОЙ ПРОГРАММЫ "ДЕТИ РОССИИ"

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

О НЕДОСТАТКАХ В ФИНАНСОВОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ ПРЕЗИДЕНТСКОЙ ПРОГРАММЫ "ДЕТИ РОССИИ"

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(млрд. рублей)

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

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

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

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

осуществлять анализ расходования средств по источникам финансирования.

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

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

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

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

Аналогичное положение и по ряду других строящихся объектов.

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

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

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

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

ФЕДЕРАЛЬНАЯ ЦЕЛЕВАЯ ПРОГРАММА "ДЕТИ-ИНВАЛИДЫ"

Государственный Заказчик - Минтруд России

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

дение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ Программы.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Государственный заказчик - Минздрав России

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ставлению справочника РКЦ по Российской Федерации и странам СНГ.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ФЕДЕРАЛЬНАЯ ЦЕЛЕВАЯ ПРОГРАММА "РАЗВИТИЕ ИНДУСТРИИ ДЕТСКОГО ПИТАНИЯ "

Государственный заказчик - Минсельхозпрод
России

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Государственный заказчик - Минобразования
России

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

процента от суммы ассигнований на прочие текущие расходы.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 26 декабря 1997 года № 41 (112) «О результатах проверки финансовой деятельности Российского акционерного общества «Газпром» за 1995 - 1996 годы»:

Одобрить отчет о результатах проверки финансовой деятельности Российского акционерного общества «Газпром» за 1995 - 1996 годы;

Направить отчет о результатах проверки Председателю Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;

Направить представление Счетной палаты Председателю Правительству Российской Федерации для принятия мер;

Направить представление Счетной палаты Российской Федерации председателю правления РАО «Газпром» для принятия мер по устранению выявленных нарушений и недостатков;

Направить информацию о результатах проверки Президенту Российской Федерации

О Т Ч Е Т

о результатах проверки финансовой деятельности Российского акционерного общества «Газпром» за 1995-1996 годы

В соответствии с постановлением Государственной Думы Российской Федерации от 14 мая 1997 года № 1414-II ГД и постановлениями Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 16 мая 1997 г. № 18 (89), от 2 июня 1997 г. № 19 (90) и от 5 сентября 1997 г. № 28 (99) в период с 9 июня по 31 октября 1997 года проведена проверка финансовой деятельности Российского акционерного общества «Газпром» и его структурных (дочерних) подразделений за 1995-1996 годы.

Цель проверки: проверка финансового состояния РАО «Газпром».

Предмет проверки: финансовая деятельность РАО «Газпром» за 1995-1996 годы.

Объекты проверки: РАО «Газпром», его структурные (дочерние) подразделения: ДП «Сургутгазпром», ДП «Тюментрансгаз», ДП «Мострансгаз», специализированная Компания по реализации газа (ООО «Межрегионгаз») и филиалы ООО «Межрегионгаз» в Белгородской, Липецкой и Томской областях, внешнеэкономическое предприятие «Газэкспорт» (ВЭП «Газэкспорт»), коммерческий банк «Газпромбанк» (КБ «Газпромбанк»), управления магистральных трубопроводов газотранспортных предприятий в Белгородской, Липецкой и Томской областях, территориальные газораспределительные организации в Белгородской, Воронежской, Кемеровской, Курской, Липецкой, Новосибирской, Омской, Орловской, Тамбовской, Тюменской областях и Алтайском крае.

При подготовке проверки и ее проведении изучены и использованы следующие документы:

Законы Российской Федерации

«Об акционерных обществах».

«О бухгалтерском учете».

«О недрах».

«О федеральном бюджете на 1995 год».

«О федеральном бюджете на 1996 год».

«О естественных монополиях».

«О ставках отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы».

«О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях».

«О ветеранах».

«О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

Указы Президента Российской Федерации

«О преобразовании государственного газового концерна «Газпром» в Российское акционерное общество «Газпром» от 05.11.92 г. № 1333.

«О преобразовании в акционерные общества и приватизации государственных предприятий, объединений и организаций газового хозяйства Российской Федерации» от 08.12.92 г. № 1559.

«Об обеспечении надежного газоснабжения потребителей Российским акционерным обществом «Газпром» в 1994-1996 годах» от 06.12.93 г. № 2116.

«О доверительной собственности (трасте)» от 24.12.93 г. № 2296.

«О реализации акций Российского акционерного общества «Газпром» от 17.09.94 г. № 1931.

«О некоторых мерах по государственному регулированию естественных монополий в Российской Федерации» от 28.02.95 г. № 220.

“Об основных направлениях энергетической политики и структурной перестройки топливно-энергетического комплекса Российской Федерации на период до 2010 года” от 7.05.95 г. № 472.

“О частичном признании утратившим силу Указа Президента Российской Федерации от 5 ноября 1992 г. № 1333” от 1.09.95 г. № 894.

“О федеральной энергетической комиссии Российской Федерации” от 29.11.95 г. № 1194.

“О первоочередных мерах по поддержке экспортеров” от 30.11.95 г. № 1204.

“О продлении срока закрепления в федеральной собственности акций Российского акционерного общества “Газпром” от 20.03.96 г. № 399.

“О признании утратившим силу пункта 9 Указа Президента Российской Федерации от 6 декабря 1993 г. № 2116” от 1.04.96 г. № 461.

“О программе развития газификации Центрально-Черноземного региона Российской Федерации в 1996-2000 годах” от 4.04.96 г. № 490.

“О мерах по улучшению экономического положения населения и других потребителей энергоресурсов Российской Федерации” от 22.04.96 г. № 598.

“О продлении срока действия договора о доверительном управлении закрепленными в федеральной собственности акциями между Правительством Российской Федерации и Российским акционерным обществом “Газпром” от 22.04.96 г. № 599.

“О федеральной целевой программе “Газификация России на 1996-2000 годы” от 20.05.96 г. № 742.

“О дополнительных мерах по ограничению роста цен (тарифов) на продукцию (услуги) естественных монополий и созданию условий для стабилизации работы промышленности” от 17.10.96 г. № 1451.

“О повышении надежности обеспечения газом потребителей Российской Федерации” от 28.12.96 г. № 1782.

“Об основных положениях структурной реформы в сферах естественных монополий” от 28.04.97 г. № 426.

“О мерах по обеспечению государственного управления закрепленных в федеральной собственности акций Российского акционерного общества “Газпром” от 12.05.97 г. № 478.

“О порядке обращения акций Российского акционерного общества “Газпром” на период закрепления в федеральной собственности акций Российского акционерного общества “Газпром” от 28.05.97 г. № 529.

“О снижении цен на газ для российских производителей” от 19.05.97 г. № 628.

Распоряжения Президента Российской Федерации

“О Совете директоров Российского акционерного общества “Газпром” и размещении его акций среди граждан Российской Федерации” от 26.01.93 г. № 58-рп.

“О представителе Министерства топлива и энергетики Российской Федерации в Совете директоров Российского акционерного общества “Газпром” от 15.09.94 г. № 474-рп.

“О представителе администрации Ямало-Ненецкого автономного округа в Совете директоров Российского акционерного общества “Газпром” от 06.01.95 г. № 3-рп.

от 16 января 1996 г. № 50-р;

Постановления Правительства Российской Федерации

“О неотложных мерах по нормализации положения в нефтяной и газовой промышленности республики” от 17.02.92 г. № 93.

“О государственном регулировании цен на энергоресурсы, другие виды продукции и услуги” от 18.05.92 г. № 318.

“Об учреждении Российского акционерного общества “Газпром” от 17.02.93 г. № 138.

“О государственном регулировании цен на природный газ и другие виды энергоресурсов” от 13.07.93 г. № 678.

“О федеральной целевой программе “Топливо и энергия” от 06.12.93 г. № 1265.

“О порядке финансирования геологоразведочных работ” от 30.12.93 г. № 1359.

“О дополнительных мерах по повышению ответственности потребителей за своевременное проведение расчетов за топливно-энергетические ресурсы” от 08.04.94 г. № 307.

Временное положение по обеспечению доступа производителей газа к транспортной системе Российского акционерного общества РАО “Газпром” от 11.02.94 г.

“О некоторых мерах по реализации законодательства о несостоятельности (банкротстве) предприятий” от 20.05.94 г. № 498.

“О федеральной программе развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации на 1994-1996 годы” от 30.07.94 г. № 876.

“Об утверждении правил поставки газа потребителям Российской Федерации” от 30.12.94 г. № 1445.

“О государственном регулировании цен на природный газ” от 28.02.95 г. № 208.

“О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов) от 7.03.95 г. № 239.

“О цене на природный газ” от 27.03.95 г. № 296.

“О Федеральном законе “О федеральном бюджете на 1995 год” от 24.04.95 г. № 402.

“О цене на природный газ, отпускаемый газосбытовыми организациями (перепродавцам) для последующей реализации его населению и жилищно-строительным кооперативам” от 27.03.95 г. № 297.

“О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 27 марта 1995 г. № 296” от 17.04.95 г. № 355.

“О поставках природного газа на экспорт в 1995 году” от 28.04.95 г. № 429.

“О ставке акциза на природный газ” от 1.09.95 г. № 859.

“О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 8.04.94 г. № 307 “О дополнительных мерах по повышению ответственности потребителей за своевременное проведение расчетов за топливно-энергетические ресурсы” от 1.09.95 г. № 860.

“О государственном регулировании цен (тарифов) на продукцию (услуги) естественных монополий” от 13.10.95 г. № 997.

“О неотложных мерах по стабилизации энергоснабжения” от 5.11.95 г. № 1089.

“О мерах по стабилизации экономического положения агропромышленного комплекса Российской Федерации в 1996 году” от 7.02.96 г. № 135.

“О мерах по ограничению роста цен (тарифов) на продукцию (услуги) естественных монополий” от 12.02.96 г. № 140.

“О федеральной целевой программе “Топливо и энергия” на 1996-2000 годы” от 6.03.96 г. № 263.

“О признании частично утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 5 ноября 1995 г. № 1089 “О неотложных мерах по стабилизации энергоснабжения” от 1.04.96 г. № 357.

“О порядке использования отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы и освобождения пользователей недр от указанных отчислений” от 17.05.96 г. № 597.

“О некоторых мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 22 апреля 1996 г. № 598” от 8.06.96 г. № 659.

“О совершенствовании государственного регулирования цен на природный газ” от 17.07.96 г. № 863.

“О регулировании цен (тарифов) на продукцию (услуги) отраслей естественных монополий во втором полугодии 1996 года” от 17.07.96 г. № 869.

“Об утверждении Положения о Федеральной энергетической комиссии Российской Федерации” от 13.08.96 г. № 960.

“Об утверждении перечня стратегических организаций, обеспечивающих безопасность государства, поставки топливно-энергетических ресурсов которым не подлежат ограничению или прекращению” от 28.01.97 г. № 74.

“Об обязанностях представителей государства в органах управления акционерных обществ, часть акций которых находится в федеральной собственности, при возникновении задолженности этих акционерных обществ по заработной плате, обязательным платежам в бюджеты всех уровней и страховым взносам в государственные внебюджетные фонды” от 22.02.97 г. № 214.

“О поэтапном прекращении перекрестного субсидирования в отраслях естественных монополий” от 03.04.97 г. № 389.

“Об обеспечении доступа независимых организаций к газопроводной системе Российского акционерного общества “Газпром” от 14.07.97 г. № 858.

“О мерах по погашению задолженности предприятий и организаций топливно-энергетического комплекса по налоговым платежам в федеральный бюджет и задолженности потребителей, финансируемых из федерального бюджета, за поставленные топливно-энергетические ресурсы” от 24.07.97 г. № 928.

“О договоре доверительного управления 35 процентами акций Российского акционерного общества “Газпром” из числа акций, закрепленных в доверительную собственность” от 21.10.97 г. № 1336.

Поручения Правительства Российской Федерации: от 18.04.97 г. № ВЧ-П7-11869 и от 23.04.97 г. № АЧ-П7-12600.

Решения Правительства Российской Федерации от 14.05.95 г. № ВЧ-П2-14307 и от 27.05.96 г. № ВЧ-П2-17661.

Учредительные и другие документы предприятия

Устав РАО “Газпром”.

Годовой отчет РАО “Газпром” за 1995 год сводный (агрегированный).

Годовой отчет РАО “Газпром” за 1996 год (консолидированный).

Пояснительные записки к отчетам РАО “Газпром” за 1995-1996 годы.

Бухгалтерская и финансовая отчетность РАО “Газпром” (по I и II группам) за 1995-1996 годы и I полугодие 1997 года.

Прочие документы и материалы, использованные при проверке (приложение 11).

Нормативные документы других федеральных органов

“Временный порядок проведения денежных зачетов по доходам и расходам федерального бюджета на 1996 год” от 17.09.96 г.

Инструкция Госналогслужбы России от 30.09.96 г. № 28 “О порядке использования отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы”.

Материалы налоговой службы Российской Федерации и независимых аудиторских проверок.

Решение Федеральной энергетической комиссии Российской Федерации от 22.01.97 г. № 40 “О ценах на природный газ”.

Решение Федеральной энергетической комиссии Российской Федерации от 31.03.97 г. № 65 “Временное положение по применению тарифов на транспортировку газа”.

Решение Федеральной энергетической комиссии Российской Федерации от 18.09.97 г. № 109 "Положение о тарифах на услуги по транспортировке газа по магистральным газопроводам для независимых поставщиков газа, не входящих в РАО "Газпром".

Информация АО "Росгазификация" по вопросам координации финансовой деятельности РАО "Газпром", его структурных подразделений (ООО "Межрегионгаз" и газотранспортных предприятий) и территориальных газораспределительных организаций, совершенствования законодательной базы и системы управления газовым хозяйством Российской Федерации.

Предложения субъектов Российской Федерации по координации деятельности РАО "Газпром" с субъектами Российской Федерации и территориальными газораспределительными организациями.

Материалы Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Письма министерств и комитетов Российской Федерации:

- Государственного комитета Российской Федерации по управлению государственным имуществом от 30.06.97г. № ВШ-16/4151;

- Министерства экономики Российской Федерации от 16.06.97 г. № 1729-П;

- Министерства финансов Российской Федерации от 18.06.97 г. № 06-06-10;

- Министерства внешних экономических связей и торговли Российской Федерации от 18.06.97 г. № 10-105/2308;

- Государственного таможенного комитета Российской Федерации от 16.06.97 г. № 01-39/11272;

- Государственного комитета Российской Федерации по статистике от 13.06.97 г. № ОР-1-08/1203;

- Государственной налоговой инспекции Государственной налоговой службы Российской Федерации по Ханты-Мансийскому автономному округу Тюменской области от 25.06.97 г. № 12/3013;

- Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 24.06.97г. № ВБ-32/2399;

- Государственной налоговой инспекции Государственной налоговой службы Российской Федерации по Тюменской области от 04.06.97г. № 735158/6;

- Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации от 9.06.97 г. № ВВ-1974;

- Оперативного управления Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации от 21.05.97 г. № 2/1/2-4895 и от 28.07.97 г. № 2/1/2-5047;

- Государственной налоговой службы Российской Федерации от 16.06.97 г. № ВК-2-16/439;

- Управления федерального казначейства по Тюменской области Министерства финансов Российской Федерации от 3.06.97 г. № 02-03/284;

- Государственной налоговой инспекции Государственной налоговой службы Российской Федерации по Ямало-Ненецкому автономному округу от

25.06.97 г. № ЭТ-39/319 и от 31.06.97 г. № ЭТ-39/929;

- Российского фонда федерального имущества от 26.06.97 г. № ФИ-14/2210;

- Государственного антимонопольного комитета Российской Федерации от 1.08.97 г. № ВЦ/3287.

Материалы Счетной палаты Российской Федерации

Акты проверок:

- "О результатах проверки финансовой деятельности предприятия по транспортировке и поставкам газа "Тюментрансгаз" за 1995-1996 годы".

- "О результатах проверки финансовой деятельности предприятия по добыче, транспортировке и переработке газа и газового конденсата "Сургутгазпром" за 1995-1996 годы" (с замечаниями).

- "О результатах проверки Ноябрьского управления по добыче и транспортировке газа и конденсата по вопросу начисления и расходования средств за 1995-1996 годы на воспроизводство минерально-сырьевой базы".

- "О результатах проверки финансовой деятельности предприятия по транспортировке и поставкам газа "Мострансгаз" за 1995-1996 годы" (с замечаниями).

- "О результатах проверки координации финансовой деятельности РАО "Газпром", его структурных подразделений (ООО "Межрегионгаз" и ДП "Мострансгаз") и территориальных газораспределительных организаций Белгородской области в 1995-1997 годах".

- "О результатах проверки координации финансовой деятельности РАО "Газпром", его структурных подразделений (ООО "Межрегионгаз" и ДП "Мострансгаз") и территориальных газораспределительных организаций в Липецкой области в 1995-1997 годах".

- "Изучение финансового состояния коммерческого банка "Газпромбанк" за 1995-1996 годы".

- "Проверка деятельности филиала по Томской области Межрегиональной компании по реализации газа Российского акционерного общества "Газпром".

- "О результатах изучения вопросов координации финансовой деятельности филиала по Томской области Межрегиональной компании по реализации газа Российского акционерного общества "Газпром", администрации Томской области и местных газораспределительных организаций".

- "О результатах проверки внешнеэкономической деятельности предприятия "Газэкспорт" Российского акционерного общества "Газпром" за 1995-1996 годы" (с замечаниями).

- "О результатах проверки финансовой деятельности акционерного общества "Газпром" за 1995-1996 годы" (с замечаниями).

Акты проверок, проведенных в 1996 году на предприятиях "Кубаньгазпром", "Уренгойгазпром",

“Астраханьгазпром” и “Оренбурггазпром” РАО “Газпром” по вопросу начисления и расходования средств на воспроизводство минерально-сырьевой базы.

Отчеты привлеченных экспертов и специалистов:

- "Оценка финансового состояния предприятия по добыче, транспортировке и переработке газа и газового конденсата "Сургутгазпром" за 1995-1996 годы";

- "Оценка финансового состояния предприятия по транспортировке и поставкам газа "Тюментрансгаз" за 1995-1996 годы";

- "Оценка финансового состояния предприятия по транспортировке и поставкам газа "Мострансгаз" за 1995-1996 годы";

- "Оценка финансового состояния РАО "Газпром" за 1995-1996 годы".

- "О федеральной ценовой политике в отношении Российского акционерного общества "Газпром" в 1995-1996 годах".

- "О внешнеэкономической деятельности внешнеторгового предприятия "Газэкспорт".

- "Финансовое состояние коммерческого банка "Газпромбанк" за 1995-1996 годы и расходование средств единого фонда стабилизации и развития РАО "Газпром" с его расчетного счета в коммерческом банке "Газпромбанк".

- "О результатах хозяйственной деятельности и ценовой политики Российского акционерного общества "Газпром" за 1995-1996 годы".

1. Общая характеристика РАО "Газпром"

Российское акционерное общество “Газпром” (далее РАО “Газпром”, или РАО, или Общество) было создано постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 17.02.93 г. № 138 в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 5.11.92 г. № 1333 в результате преобразования Государственного газового концерна “Газпром”, с входящими в его состав предприятиями, и первоначально действовало на основании упомянутого Указа и утвержденного этим постановлением Устава. Тем же Указом Президента Российской Федерации установлено, что РАО “Газпром” является правопреемником имущественных прав и обязанностей Государственного газового концерна “Газпром”, в том числе его прав пользования землей, недрами, природными ресурсами и прав (обязанностей) по заключенным концерном договорам. Одновременно тем же Указом было установлено, что при учреждении РАО “Газпром” его уставный капитал формируется из 100% капитала 36 предприятий, состоящего из имущества Единой системы газоснабжения (ЕСГ), находящегося в федеральной собственности, контрольных пакетов акций (не менее 51%), образуемых 21 акционерным обществом, а также долей (пакетов акций), принадлежащих газовому концерну “Газпром”, в имуществе российских и зарубежных предприятий, объединений, организаций и иного имущества, за-

крепленного за концерном “Газпром”, не запрещенного к приватизации.

Уставный капитал общества составляет 236,7 млрд. рублей и разделен на 23 673 512 900 штук обыкновенных именных акций номинальной стоимостью 10 рублей каждая.

Учредителем РАО “Газпром” является **Правительство Российской Федерации**.

Юридический адрес РАО “Газпром”: 117884, г. Москва, ул. Наметкина, д.16.

РАО “Газпром” совместно с его предприятиями и дочерними обществами, а также иными предприятиями и организациями, создаваемыми с его участием, действует как единый промышленно-финансовый комплекс в целях обеспечения эффективного функционирования и развития Единой системы газоснабжения Российской Федерации и надежного газоснабжения потребителей.

Правовой статус РАО “Газпром”, права и обязанности его акционеров определяются действующим Уставом, Гражданским кодексом Российской Федерации, Федеральным законом “Об акционерных обществах” и другими законодательными актами Российской Федерации.

Зарегистрированный проспект эмиссии акций РАО “Газпром” предусматривал следующее распределение акций:

- 15% акций - для членов трудовых коллективов РАО “Газпром”;

- 35% акций - для населения регионов России, где располагаются подразделения РАО “Газпром”, включая 5,2% для населения Ямало-Ненецкого автономного округа;

- 10% акций остаются в распоряжении РАО “Газпром”, причем 9% из них предназначены для продажи иностранным инвесторам;

- 40% акций остаются в государственной собственности.

Нарушений при размещении акций РАО “Газпром” в процессе приватизации не зафиксировано.

Все акции РАО “Газпром” первого выпуска являются обыкновенными, именными, а по форме - бездокументарными. Уставом общества предусмотрена ежегодная выплата дивидендов в денежной форме. Дополнительная эмиссия акций не производилась. Привилегированные акции не выпускались.

Ведение реестра акционеров возложено на закрытое акционерное общество “Специализированный регистратор - Держатель реестра акционеров газовой промышленности”. Функции депозитария возложены на коммерческий банк “Газпромбанк” (центральный депозитарий) и на региональные депозитарии, имеющие договорные отношения с центральным депозитарием и регистратором.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 20.03.96 г. № 399 срок закрепления акций, находящихся в федеральной собственности, продлен на три года. По состоянию на 1 января 1997

года 40% акций находились в собственности государства, 29% - были размещены среди юридических лиц и 31% - среди физических лиц.

При формировании организационной структуры РАО "Газпром" преследовалась цель сохранения стабильности функционирования отрасли, надежного газоснабжения потребителей и поступления крупных экспортных доходов в бюджет страны. На начало года в состав РАО "Газпром" входили 29 дочерних предприятий и 19 других структурных подразделений, образующих Единую систему газоснабжения страны (приложение 1). Ему принадлежат контрольные пакеты акций 23 акционерных обществ, в имуществе которых доля РАО "Газпром" составляет более 50%. Общество имеет вложения в ряд совместных предприятий и организаций.

Производственная структура РАО "Газпром" учитывает необходимость соблюдения целостной системы обеспечения газом потребителей всех уровней.

В настоящее время в систему РАО "Газпром" входят:

- предприятия и организации добывающего комплекса;
- организации по строительству объектов газовой промышленности;
- организации по транспортировке газа;
- организации комплектации и снабжения;
- организации машиностроения и приборостроения для нужд газовой промышленности;
- НИИ газовой промышленности;
- организации, осуществляющие продажу газа;
- вспомогательные предприятия и организации непроизводственной сферы (предприятия коммунального хозяйства, здравоохранения, социального обеспечения, культуры и отдыха).

2. Основные технико-экономические показатели РАО "Газпром"

РАО "Газпром" - одна из ведущих газовых компаний мира, главнейшими задачами которой являются: обеспечение вертикальной и горизонтальной интеграции газовой промышленности России, надежное газоснабжение потребителей, а также обеспечение поступления доходов в бюджет страны от экспортных поставок газа. Ее удельный вес в общероссийской добыче газа составляет 94%, а в мировой - почти четверть. Наряду с добычей и поставками газа потребителям осуществляется добыча газового конденсата и нефти, комплексная переработка углеводородного сырья с производством широкой номенклатуры продукции, собственными силами ведется доразведка месторождений, находящихся на его балансе, полностью производится эксплуатационное бурение.

В 1996 году объем добычи составил 564,7 млрд. куб. м и хотя возрос по сравнению с предыдущим годом на 5,2 млрд. куб. м, но не достиг максимального уровня (596,2 млрд. куб. м) 1992 года. Следует

отметить, что с 1993 года по 1995 год включительно наблюдалось падение добычи газа РАО "Газпром" в среднем на 2-3 % ежегодно (приложение 2).

По состоянию на 1.01.96 г. запасы газа предприятий РАО "Газпром" приросли до 28,6 трлн. куб. м и составили 60,1% от суммарных запасов Российской Федерации. Владея в ряде акционерных обществ пакетом акций в 51% и более, РАО имеет возможность контролировать дополнительно запасы газа в объеме 4,3 трлн. куб. м. Общество обладает также запасами газового конденсата, которые оцениваются в 1168 млн. тонн, и нефти в 522 млн. тонн.

Предприятиями Общества разрабатывалось 16,9 трлн. куб. м разведанных запасов газа, подготовлено к разработке - 11,6 трлн. куб. м, находилось в разведке - 0,005 трлн. куб. м и законсервировано - 0,06 трлн. куб. м.

Основным газодобывающим регионом является Надым-Пур-Тазовский район. Выработанность расположенных здесь месторождений составляет: Уренгойского - 44,4%, Вынгапуровского - 66,2, Медвежьего - 62,6, Ямбургского - 25,5%.

Разведанные запасы газа предприятий РАО "Газпром" в данном районе составляют 24,4 трлн. куб. м, в том числе в сеноманских отложениях - 19,1 трлн. куб. м. Однако, начиная с 1992 года, объемы прироста запасов газа не восполняют его добычу.

Анализ показывает, что обеспечение планируемых уровней добычи возможно только до 2004-2008 года. После этого, при сложившихся уровнях добычи газа и объемах геологоразведочных работ, поддержание уровня добычи возможно только за счет ввода в эксплуатацию необустроенных в настоящее время месторождений суши и шельфа арктических морей, месторождений перераспределенного фонда и неоткрытых месторождений. Для поддержания добычи могут быть использованы разведанные запасы только Надым-Пур-Тазовского района в объеме 0,8 трлн. куб. м и полуострова Ямал в объеме 3,5 трлн. куб. м. РАО получило лицензии на разработку крупнейших месторождений на этом полуострове. Расчеты показывают, что их разведка и обустройство должны быть завершены к 2003-2004 годам. Для подготовки запасов промышленной категории, восполняющих уровень добычи, объем глубокого бурения должен быть увеличен со 106,1 тыс. м до 500 тыс. м к 2000 году и далее оставаться на этом уровне. Геофизические работы за этот период должны быть выполнены в объеме не менее 135 тыс. пог. м (2D) и 35 тыс. кв. км (3D).

Прирост добычи газа потребует крупных инвестиций. Значительная часть капиталовложений в освоение этих месторождений приходится на строительство газопровода "Ямал-Европа" общей протяженностью свыше 4 тыс. км.

В настоящее время в эксплуатации находятся 69 газовых и газоконденсатных месторождений, на которых эксплуатируются 71 установка комплексной

подготовки газа, 43 дожимные компрессорные станции и 5520 единиц скважин.

Суммарная протяженность магистральных газопроводов с отводами, обслуживаемых предприятиями РАО "Газпром", на конец 1996 года достигла 146,6 тыс. км и увеличилась по сравнению с 1995 годом на 1,5 тыс. км, из них доля диаметром 1220-1420 мм достигла 62%. При этом средняя дальность транспортировки газа для внутреннего потребления и поставок на экспорт составила 2500 км. На магистральных газопроводах работают 670 компрессорных цехов общей мощностью газоперекачивающих агрегатов 37 млн. кВт. В 1996 году на объектах добычи газа было введено в действие 284 газовых и нефтяных скважин, 5 установок комплексной подготовки газа суммарной мощностью 34 млрд. куб. м в год.

С целью обеспечения надежности газоснабжения, особенно в зимний период, в 1996 году Единой системой газоснабжения страны эксплуатировался 21 объект подземного хранения газа (ПХГ) общей мощностью 56 млрд. куб. м. Причем 13 хранилищ существуют уже более 25 лет, а возраст 3-х из них достиг 37 лет. В начальной стадии создания находятся 6 ПХГ.

Первичная переработка нефти и газового конденсата увеличилась на 348,5 тыс. т и составила 4321,4 тыс. т при одновременном сокращении поступления газа на переработку.

На предприятиях РАО "Газпром", включая дочерние акционерные общества, трудятся 398,6 тыс. человек. За 1996 год численность увеличилась по сравнению с 1995 годом на 24,6 тыс. человек, что связано с вводом в действие новых месторождений.

3. Анализ финансового состояния РАО "Газпром"

3.1 Финансовый анализ бухгалтерской отчетности

Для получения параметров объективной и точной оценки финансового состояния РАО "Газпром", его прибылей и убытков, изменений в структуре активов и пассивов, в расчетах с дебиторами и кредиторами был проведен финансовый анализ сводной (агрегированной) бухгалтерской отчетности РАО за 1995 год и консолидированной бухгалтерской отчетности за 1996 год.

Оценка динамики и структуры статей бухгалтерского баланса Общества, анализ размещения и использования им средств (активов) и источников их формирования были проведены на основании сравнительного аналитического баланса (приложение 3).

В результате анализа сравнительного аналитического баланса было установлено, что все имущество РАО "Газпром", как крупнейшей монопольной организации в топливно-энергетическом комплексе России, на 1 января 1997 года составляет 612010 млрд. рублей. Величина имущества Общества все предыдущие годы неуклонно возрастала, что связано в основном с расширением финансово-хозяйственной

деятельности. Так, за 1995 год имущество РАО возросло на 115004 млрд. рублей или 44,7%, за 1996 год - на 75561 млрд. рублей или 14,1%. Причем увеличивались все виды активов, но в разной степени: в 1996 году основные средства и прочие внеоборотные активы Общества увеличились на 25238 млрд. рублей, в то время как прирост оборотных средств составил 50323 млрд. рублей, то есть в оборотные активы было вложено почти в два раза больше средств, чем во внеоборотные (иммобилизованные). Однако рост оборотных активов происходил в основном за счет увеличения на 43,4% дебиторской задолженности.

В структуре имущества РАО наибольший удельный вес занимают внеоборотные активы (основные средства), доля которых за 1996 год снизилась с 80,3 до 74,5%. Одновременно доля оборотных активов возросла с 19,6 до 25,4%, что характеризует улучшение структуры баланса.

Запасы, денежные средства и прочие активы также имели высокий темп роста (157,7%, 142,4% и 163,1% соответственно), но их абсолютная величина оставалась небольшой (3,8 % в структуре имущества Общества).

В то же время высокий удельный вес дебиторской задолженности (17,2% в имуществе общества и 67,7% в структуре оборотных активов) при очень малой доле денежных средств (1% в имуществе и 4% в структуре оборотных активов) позволяет сделать вывод о том, что, несмотря на высокий производственный потенциал, РАО "Газпром" испытывает серьезные финансовые затруднения, так как из-за хронических неплатежей вынуждено отвлекать из производственного процесса существенную часть оборотных средств на кредитование потребителей природного газа.

Анализ пассива аналитического баланса (приложение 3) показывает, что собственный капитал РАО "Газпром" за 1996 год вырос на 11405 млрд. рублей или 2,4%, в то время как заемный капитал увеличился на 64156 млрд. рублей или на 85,3%.

В то же время в источниках имущества Общества преобладают собственные средства, хотя их доля в общем объеме средств в течение 1996 года сократилась с 85,9% до 77,2%, что свидетельствует о высокой степени его независимости. Одновременно к концу года увеличилась доля заемных средств с 14,1% до 22,8%. При этом темп прироста заемного капитала почти в шесть раз превосходит темп прироста собственного капитала, что характеризует ослабление финансовой устойчивости РАО.

В заемном капитале долгосрочные кредиты и краткосрочные займы на конец 1996 года имеют небольшую величину: чуть более 20 трлн. рублей или 17,4%. Наибольшая доля приходится на кредиторскую задолженность (115158 млрд. рублей в 1996 году против 63870 млрд. в 1995 году), причем темп роста кредиторской задолженности (180,3%) превышает темп роста дебиторской задолженности (143,5%). Если в 1995 г. сумма средств по дебитор-

ской задолженности превышала кредиторскую, то в 1996 году кредиторская задолженность превысила дебиторскую на 9745 млрд. рублей.

Оценка финансовой устойчивости ПАО "Газпром" проведена по результатам анализа изменений структуры статей актива и пассива баланса с помощью относительных показателей - финансовых коэффициентов (приложение 4).

Значения коэффициента финансовой устойчивости на уровне 0,8-0,84 (при оптимальном значении 0,75) в течение 1996 г. говорят о большом удельном весе источников финансирования, которые Общество может использовать в своей хозяйственной деятельности длительное время. Однако рост значений коэффициента соотношения заемных и собственных средств с 0,16 до 0,28 свидетельствует о некотором уменьшении доли собственных капиталов в структуре источников средств ПАО за счет роста кредиторской задолженности, а, следовательно, - о снижении к концу 1996 года финансовой устойчивости. Общее снижение финансовой устойчивости подтверждается также уменьшением значений коэффициента обеспеченности собственными оборотными средствами (с 0,31 до 0,12) и коэффициента маневренности (с 0,07 до 0,04 при оптимальном значении 0,5). Об этом же свидетельствует почти равный единице индекс постоянного актива.

Коэффициент автономии, характеризующий уровень общей финансовой независимости, остается достаточно высоким (0,86 - на начало и 0,78 - на конец 1996 г. при норме $\leq 0,5$), из чего можно сделать вывод о том, что большая часть имущества ПАО "Газпром" сформирована за счет ее собственных источников. Однако уменьшение за анализируемый период значения коэффициента говорит о снижении уровня финансовой независимости.

Кроме того, динамика изменения коэффициента обеспеченности запасов и затрат собственными источниками (с 1,29 до 0,46) показывает, что если на конец 1995 г. Общество не зависело от заемных средств при формировании своих материальных активов, то на конец 1996 г. ситуация резко ухудшилась. ПАО уже не в состоянии только за счет собственных оборотных средств покрыть хотя бы производственные запасы, товары и прочие затраты, обеспечивающие ее бесперебойную деятельность. Этот недостаток покрывается, в основном, за счет роста кредиторской задолженности и, прежде всего, задолженности перед бюджетами и внебюджетными фондами.

Все это говорит о том, что на конец 1996 г. ПАО "Газпром" оказалось в трудном финансовом положении, хотя и сохранило минимальный уровень финансовой устойчивости.

Результаты анализа изменения ликвидности баланса Общества за 1996 г. (приложение 5) показывают, что наиболее срочные обязательства во много раз превосходят наиболее ликвидные активы. При-

чем, если на начало года имелся значительный недостаток платежных средств в покрытии обязательств (58407 млрд. рублей), то на конец года недостаток абсолютно ликвидных средств увеличился почти в два раза (107701 млрд. рублей). То есть, на конец года Общество было не способно погасить основную часть наиболее срочных обязательств за счет имеющихся денежных средств и краткосрочных финансовых вложений. В то же время недостаток вышеуказанных платежных средств компенсируется избытком быстро реализуемой части имущества над краткосрочными обязательствами (72962 млрд. рублей - в 1995 г. и 101550 млрд. рублей - в 1996 году). С точки зрения перспективной ликвидности отмечается излишек стоимости медленно реализуемых средств над долгосрочными и среднесрочными пассивами (в 1996 г. он составил 37492 млрд. рублей). Следовательно, Общество не испытывает недостатка средств по обеспечению своих долгосрочных обязательств. Кроме того, сумма постоянных пассивов превышает стоимость труднореализуемых активов, что свидетельствует о соблюдении минимального уровня финансовой устойчивости - наличии собственных оборотных средств. Однако их сокращение в течение 1996 года почти на 50% говорит о снижении уровня финансовой устойчивости.

Значение общего показателя ликвидности баланса, характеризующего степень покрытия всеми ликвидными средствами всех платежных обязательств (при условии, что различные группы ликвидных средств и платежных обязательств входят в данный показатель в зависимости от сроков поступления средств и погашения обязательств) изменяется с 0,81 - на начало 1996 г. до 0,63 - на конец 1996 года, то есть ликвидность баланса ПАО "Газпром" нельзя считать обеспеченной, а платежеспособность на конец года резко ухудшилась. При этом ухудшились коэффициенты платежеспособности ПАО (коэффициент абсолютной ликвидности и промежуточный коэффициент покрытия), что свидетельствует о значительных финансовых затруднениях, испытываемых Обществом (приложение 4).

Анализ платежеспособности, проведенный в соответствии с критериями, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 20.05.94 г. № 498, подтверждает вышесказанное. Так, значение коэффициента текущей ликвидности за 1996 год по ПАО "Газпром" уменьшилось с 1,62 до 1,31 (норма 2,0); коэффициент обеспеченности собственными средствами снизился с 0,31 до 0,12 (норма 0,1), то есть Общество является неплатежеспособным, хотя и обладает собственными оборотными средствами для поддержания финансового состояния и соблюдения минимальных условий финансовой устойчивости. Коэффициент восстановления платежеспособности на 1.01.97 г., равный 0,57 (норма > 1), свидетельствует о том, что ПАО в ближайшее время (в течение 1997 года) не имеет реальной воз-

возможности самостоятельно восстановить платежеспособность.

Анализ финансовых результатов деятельности РАО "Газпром" за 1995-1996 гг. (приложение 6) показывает, что балансовая прибыль Общества за 1996 г. составила 45091 млрд. рублей, увеличившись по сравнению с 1995 г. на 17,5%. Формирование общей прибыли РАО происходило в основном за счет прибыли от реализации продукции (98,8%), а также положительного финансового результата от прочей реализации.

При этом выручка от реализации продукции и услуг возрастает более интенсивно, чем прибыль. За 1996 г. она возросла с 78441 до 115536 млрд. рублей или на 47,3%, в то время как затраты на производство и реализацию увеличились с 40391 до 70966 млрд. рублей или на 75,7%.

Несмотря на рост в 1996 г. балансовой прибыли на 6718 млрд. рублей, нераспределенная (чистая прибыль) Общества уменьшилась по сравнению с 1995 г. на 10359 млрд. рублей, то есть прибыльность существенно сократилась. Это связано с ростом почти в два раза налога на прибыль (на 6058 млрд. рублей по сравнению с 1995 г.) из-за различий методов расчета налога на прибыль (кассовый) и учета прибыли (начисления) и увеличения ставок акциза на природный газ, а также отвлеченных средств из прибыли (на 11019 млрд. рублей) за счет увеличения суммы штрафных санкций (49% отвлеченных средств).

Анализ коэффициентов рентабельности за 1995-1996 гг. (приложение 4) показывает, что рентабельность продаж снизилась с 48,5 до 38,5%, что подтверждает резкое уменьшение прибыльности (доходности) продукции и ухудшение финансовых результатов производственно-хозяйственной деятельности Общества. В то же время возросли такие коэффициенты, как рентабельность использования капитала (с 7,1 до 7,3%), основных средств и прочих внеоборотных активов (с 8,8 до 9,8%), собственного капитала (с 8,2 до 9,4%), переменного капитала (с 8,2 до 9,1%). Это свидетельствует о том, что РАО остается рентабельной структурой топливно-энергетического комплекса России.

Проверки дочерних предприятиях ("Тюментрансгаз", "Сургутгазпром" "Мострансгаз") также показали ухудшение их финансового состояния в 1995-1996 гг. Снизились рентабельность от реализации продукции: по ДП "Тюментрансгаз" - с 30,7% в 1995 г. до 7,7% в 1996 г.; по ДП "Сургутгазпром" - соответственно с 26,7 до 10,8%; по ДП "Мострансгаз" - с 19,9 до 11,7%. Коэффициенты текущей ликвидности имеют значения ниже нормативного уровня (2,0): по ДП "Тюментрансгаз" - 1,89 на конец 1995 г. и 1,45 на конец 1996 г.; по ДП "Сургутгазпром" - соответственно 1,06 и 1,14 и по ДП "Мострансгаз" - 1,07 и 1,05. Коэффициенты обеспеченности собственными оборотными средствами также имеют тенденцию к снижению: по ДП "Тюментрансгаз" - 0,47 на конец 1995 г. и 0,31 на

конец 1996 г., что хотя и выше официально установленного уровня платежеспособности (0,1), но ниже оптимального (0,6-0,8); по ДП "Сургутгазпром" - соответственно 0,05 и 0,03; по ДП "Мострансгаз" - 0,06 и 0,05.

Кроме того, в 1996 году произошли существенные изменения в имуществе дочерних предприятий за счет сокращения внеоборотных активов. Это связано с тем, что в конце 1996 года в соответствии с постановлением Правления РАО "Газпром" от 5 декабря 1996 г. № 135 "О совершенствовании порядка расчетов за газ, нефть, газовый конденсат, продукты их переработки и повышении эффективности деятельности предприятий Общества" ими передано РАО имущество в виде линейной части магистральных газопроводов с последующей его передачей этим же предприятиям в аренду. В результате произошло сокращение производственного потенциала предприятий. При этом они продолжают нести расходы на содержание газопроводов с уплатой РАО фиксированной арендной платы, рассчитанной исходя из суммы годовых амортизационных отчислений с коэффициентом 1,1, что искусственно завышает затраты.

Таким образом, результаты проведенного финансового анализа показали снижение финансовой устойчивости, финансовой независимости, платежеспособности, прибыльности, рентабельности продаж при одновременном увеличении дебиторской и кредиторской задолженностей, долгосрочных и краткосрочных кредитов и займов, а также запасов и затрат. Это свидетельствует, что финансовое состояние РАО "Газпром" за последние два года ухудшилось и на 1 января 1997 г. характеризуется как кризисное.

3.2. Анализ дебиторской задолженности РАО "Газпром"

На ухудшение финансового состояния РАО "Газпром" повлияли как внешние факторы, во многом не зависящие от него, так и внутренние причины.

Из-за хронических неплатежей Общество вынуждено кредитовать потребителей природного газа и прочей продукции, изымая при этом оборотные средства из производственного процесса.

На конец 1996 г. дебиторская задолженность РАО достигла 105,4 трлн. рублей (по консолидированной отчетности), увеличившись за год на 43,5%. При этом существенно выросла задолженность за поставляемый газ и, в первую очередь, потребителей России. Так, на 01.01.96 г. на долю потребителей России в общей задолженности приходилось 66,8%, а на 01.01.97 г. она уже достигла 83%. При общей задолженности за газ на конец 1996 г. 65,8 трлн. рублей задолженность российских потребителей составила 54,9 трлн. рублей, государств СНГ и Прибалтики - 5,8 трлн. рублей. Потребители России оплатили в 1996 г. только 68% поставленного газа, а оплата деньгами составила лишь 7,3% от этого объема, потребители Украины - 90 и 3% и Республики

Беларусь - 72 и 15,3% соответственно. Платежи за газ потребителей "дальнего зарубежья" на протяжении последних лет остаются практически единственным источником обеспечения жизнедеятельности предприятий РАО.

Неплатежеспособны не только конечные потребители газа, но и предприятия системы РАО: добытчики, транспортировщики, переработчики. Анализ дебиторской задолженности (по сводным отчетным данным дочерних предприятий Общества) показал, что более 54% дебиторской задолженности - долг друг другу. Так, основными должниками ДП "Тюментрансгаз" являлись ДП "Пермьтрансгаз" и "Севергазпром", на долю которых приходилось 92% общей дебиторской задолженности предприятия; а 66,4% задолженности ДП "Сургутгазпром" за поставленный газ - на ДП "Уралтрансгаз", "Томсктрансгаз" и другие подразделения РАО "Газпром".

При этом, если к конечным потребителям (предприятиям и газораспределительным организациям в регионах России) за неплатежи неоднократно применялись различные меры воздействия: снижалось давление в газопроводах, выставлялись инкассовые распоряжения на списание средств через налоговые инспекции, проводились зачеты за материальные ценности, услуги, платежи в бюджет, то пунктом 1.5 приказа РАО "Газпром" от 7.12.94 г. № 53 (отменен приказом от 31.10.96 г. № 54) исключило возможность принятия мер по обращению взыскания задолженности на денежные средства предприятий-должников, входящих в систему РАО.

Принимаемые Обществом меры по централизованному проведению взаимозачетов в системе своих предприятий не оказали существенного влияния на состояние их дебиторской задолженности. Она по-прежнему продолжала оставаться малоподвижной и постоянно растущей.

В то же время дочерние предприятия не проводят своевременно между собой взаимозачеты. Так, ДП "Сургутгазпром" на 1.01.97 г. имел перед ДП "Ямбурггаздобыча" дебиторскую задолженность в сумме 24,4 млрд. рублей и кредиторскую - 97,3 млрд. рублей, "Газпромсельхозстрой" - соответственно 18,4 и 9,0 млрд. рублей, "Тюменбурггаз" - 1,8 и 219,3 млрд. рублей, ДП "Тюментрансгаз" - 1,8 и 158,0 млрд. рублей, ДП "Уренгойгазпром" - 1,99 и 1284,0 млрд. рублей.

В 1996 г. в РАО "Газпром" были выпущены в обращение простые векселя на сумму 844,0 млрд. рублей без соответствующего решения Совета директоров, что является нарушением пункта 8 статьи 6 и пункта 7 статьи 34 Устава. Однако, более 50% из них, вместо использования для расчетов по задолженностям, были направлены на другие цели: векселя на 414,0 млрд. рублей (49,1%) - на покупку собственных акций у негосударственного пенсионного фонда "Газфонд"; на 15,0 млрд. рублей - АО "Костроматрубинвест" как взносы в уставной фонд. И только 49% векселей выполнили свою прямую функцию расчетного финансо-

вого инструмента: в счет фонда стабилизации для пополнения собственных оборотных средств (230,0 млрд. рублей) и на капитальные вложения (35,0 млрд. рублей) передано ДП "Надымгазпрому", а векселя на сумму 150,0 млрд. рублей обменены на казначейские налоговые освобождения по задолженности в федеральный бюджет за 1996 год.

Кроме того, анализ дебиторской задолженности администрации РАО "Газпром" на 1.01.97 г. показал, что в ряде случаев неправомерно отнесены на дебиторскую задолженность средства, перечисленные с расчетного счета другим предприятиям (организациям) на целевые взносы.

Так, Национальному резервному банку платежными поручениями от 23.09.96 г. № 6086 и № 6087 перечислено 1,8 трлн. рублей на увеличение паевого взноса РАО в уставной фонд банка. По состоянию на 1.01.97 г. увеличение уставного фонда банка не было оформлено в установленном порядке, однако РАО своевременно не отозвало свои средства. В результате, бесконтрольность руководителей финансовых служб за состоянием дебиторской задолженности привела к изъятию из обращения РАО "Газпром" и необоснованной передаче в пользование банку 1,8 трлн. рублей, что сопоставимо с двухмесячным фондом оплаты труда работникам Общества.

Аналогичная ситуация с переданными средствами в сумме 39,2 млрд. рублей в уставной фонд Балабановской фабрики оконных рам.

Кроме того, неотработанность системы получения оборудования и товаров для дочерних предприятий в счет поставок газа на Украину привела к образованию дебиторской задолженности в сумме 14,7 млрд. рублей (по НДС).

3.3. Анализ кредиторской задолженности РАО "Газпром"

Неплатежеспособность потребителей продукции, невысокая доля денежных средств в расчетах существенно отразились на платежеспособности РАО "Газпром", что способствовало увеличению к концу 1996 г. его кредиторской задолженности по всем статьям: поставщикам и подрядчикам - на 16932 млрд. рублей, или более чем в 3 раза; по расчетам с бюджетом и внебюджетными фондами - на 18311 млрд. рублей (в 2 раза); по авансам полученным - на 4293 млрд. рублей (в 13 раз); по оплате труда - на 1135 млрд. рублей (в 2 раза) и прочим кредиторам - на 9477 млрд. рублей (на четверть).

На 1.01.97 г. долг Общества перед бюджетом составил 29188 млрд. рублей, перед внебюджетными фондами - 4282 млрд. рублей. Причем в структуре задолженности 54% составляют штрафы и пени, что свидетельствует о высокой стоимости этих источников средств.

Более 97% общей задолженности - это задолженность дочерних предприятий РАО "Газпром". Так, за

долженность бюджету и внебюджетным фондам ДП "Тюментрансгаз" составляет 4249 млрд. рублей, ДП "Моострансгаз" - 2087, ДП "Сургутгазпром" - 1699 млрд. рублей. Весь долг администрации РАО перед бюджетом и внебюджетными фондами на 1.01.97 г. в сумме 838,2 млрд. рублей составляют только штрафные санкции (за 1996 г. внесено текущих платежей 24946 млрд. рублей).

В течение 1996 г. РАО "Газпром" централизованно перечислило за дочерние предприятия платежи в бюджет и внебюджетные фонды в сумме 17607 млрд. рублей, однако это не уменьшило их общей кредиторской задолженности, а привело лишь к смене кредитора и возрастанию задолженности перед РАО "Газпром": у ДП "Тюментрансгаз" - до 1640 млрд. рублей (более чем в 10 раз), у ДП "Моострансгаз" - до 1015,6 млрд. рублей и ДП "Сургутгазпром" - до 23,2 млрд. рублей (на начало 1996 г. не имевших этой задолженности), что свидетельствует о значительном росте их финансовой зависимости от РАО.

Кроме того, РАО "Газпром" принимались меры по проведению взаимозачетов по налоговым обязательствам РАО перед бюджетами всех уровней и долгам предприятий-потребителей, финансируемых из этих бюджетов. Так, предприятиями Общества были подписаны соглашения с отдельными главами администраций субъектов Российской Федерации о сокращении взаимной задолженности.

Принимались меры по сокращению задолженностей в федеральный бюджет в соответствии с "Временным порядком проведения денежных зачетов по доходам и расходам федерального бюджета на 1996 год", утвержденным 17.09.96 г. заместителем Председателя Правительства Российской Федерации - Министром финансов Российской Федерации А.Я. Лившицем. Однако, предложенная указанным порядком схема проведения зачетов через уполномоченные банки привела к потерям предприятиями РАО значительных финансовых ресурсов при получении кредитов банков и на процедуры, связанные с их оформлением (плата за нотариальные услуги, за расчетно-кассовое обслуживание). В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 24.07.97 г. № 928 порядок проведения взаимозачетов с использованием уполномоченных банков сохранен и на 1997 год. В связи с этим за проведение зачета с бюджетом на сумму 5150,8 млрд. рублей только предприятием ДП "Моострансгаз" за период с ноября 1996 г. по август 1997 г. уплачено 13,6 млрд. рублей 15 уполномоченным банкам.

Общая задолженность РАО "Газпром" по оплате труда работников на конец 1996 г. составила 2186,3 млрд. рублей при 1460,9 млрд. рублей на начало года, в том числе по дочерним предприятиям по добыче и транспортировке газа - 1911,0 млрд. рублей и 1376,8 млрд. рублей соответственно. За 1996 г. общая задолженность возросла в 1,5 раза (по дочерним предприятиям - в 1,4 раза) при росте фонда заработ-

ной платы за тот же период в 1,7 раза. Среднемесячная зарплата по РАО "Газпром" в 1996 г. достигла 2383 тыс. рублей, увеличившись по сравнению с 1995 г. на 895,2 тыс. рублей. Наибольшая зарплата за указанный период отмечается в бурении (3635,8 тыс. рублей), а наименьшая - в геологии (901,7 тыс. рублей).

Меры по погашению задолженности и своевременной выплате заработной платы принимались РАО "Газпром" в течение всего 1996 г. (приказ от 13.03.96 г. № 9). В декабре 1996 г. Председателем Правления РАО "Газпром" утвержден график перечисления средств на заработную плату предприятиям Северного региона, который хотя и был выполнен в полном объеме, но не позволил уменьшить сумму задолженности (на 1.07.97 г. задолженность возросла на 337,5 млрд. рублей). Это подтвердили и проведенные проверки дочерних предприятий. В частности, задолженность по выплате заработной платы ДП "Тюментрансгаз" на 1.01.96 г. составляла 539 млрд. рублей, на 1.01.97 г. - 526 млрд. рублей, на 1.07.97 г. - 550 млрд. рублей, что соответствует пятимесячному отставанию.

Анализ структуры заработной платы и выплат социального характера, связанных с предоставлением государственных гарантий в соответствии с Законом Российской Федерации от 19.02.93 г. № 4520-1 "О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях" показал, что только выплаты по районным коэффициентам и северным процентным надбавкам составили в 1995 г. 1,8 трлн. рублей, а в 1996 г. - 3 трлн. рублей, что соответствует четвертой части годового фонда заработной платы в целом по РАО. Источником же финансирования этих расходов на основании статьи 4 указанного Закона является федеральный бюджет. Однако, фактические затраты производились дочерними предприятиями, так как до настоящего времени Правительством Российской Федерации не разработан порядок возмещения этих затрат.

Причиной появления и роста задолженности по заработной плате Общества явилась задолженность неплатежеспособных потребителей за поставленный газ, а также принятая в РАО "Газпром" система расчетов между ним и дочерними предприятиями, когда в качестве оплаты должниками представлялись материально-технические ресурсы, товары и прочая продукция, ценные бумаги (в первую очередь векселя), проводились взаимозачеты, в то время как доля денежных средств, поступающих на счета предприятий оставалась крайне малой. Доля реальных денег в расчетах за газ понизилась с 28% в 1995 г. до 12% в 1996 г., а возросли доли бартерных расчетов с 59 до 71% и ценных бумаг с 13 до 17 процентов.

При этом в худшем положении, при существовавшей до 1.01.97 г. в РАО "Газпром" системе последовательных расчетов за добываемый и транспорти-

руемый газ, находились добывающие и газотранспортные предприятия, расположенные в начале линии магистральных газопроводов. Так, у ДП "Тюментрансгаз" в 1996 г. в структуре выручки только 2,5% составляли денежные средства, у ДП "Сургутгазпром" - 3,9%. В то же время у администрации РАО, выручка которой в основном складывается за счет поставок газа на экспорт в страны "дальнего и ближнего зарубежья", доля денежных поступлений достигла 69,2%, или в 20-25 раз выше, чем у дочерних предприятий, что ставит их в еще большую зависимость.

3.4. Анализ финансовых вложений РАО "Газпром"

В условиях острой недостаточности средств РАО "Газпром" осуществляет долгосрочные и краткосрочные финансовые вложения в сторонние предприятия, в том числе перечислением денежных средств со счетов, приоритетным направлением которых является расширение сырьевой и производственной базы газовой отрасли и развитие смежных производств. Вместе с тем, в ряде случаев эффективность и целесообразность вложений не всегда имеет подтверждение.

Долгосрочные вложения на 1.01.97 г. составили 12675 млрд. рублей, из них 7209 млрд. рублей (56,9%) - вложения администрации РАО.

Проведенный анализ структуры финансовых вложений показал, что большинство из них составляют взносы в уставные фонды и акции (52%) и в совместную деятельность (26%). Практически все долгосрочные вложения не приносят прямого дохода (за 1996 г. получено доходов в среднем 4% от общих вложений, а от вложений, предусматривающих получение доходов - 7,6%).

Основная доля вложений осуществлена в промышленность (66% всех вложений), в том числе в объекты, связанные с долгосрочным развитием газовой отрасли и созданием новой техники. Доход от этих вложений планируется в форме экономии затрат на развитие и реконструкцию предприятий Общества и может быть получен лишь через несколько лет.

Кроме того, 469,2 млрд. рублей (17,8%) составили долгосрочные финансовые вложения РАО "Газпром" в банки: АБ "Империал" - 182,2 млрд. рублей, КБ "Газпромбанк" - 156,9 млрд. руб., "Национальный резервный банк" - 71,4, "Промышленно-торговый банк" - 46,6, банк "Олимп" - 11,8, "Российско-Американский банк" - 299, "Промстройбанк" - 40 млн. рублей. По этим вложениям за 1995-1996 гг. были получены доходы 75,9 млрд. рублей, что составляет менее 10% за год. По информации РАО "Газпром" вложения, направленные на увеличение уставного капитала банков, сделаны с целью повышения авторитета и влияния этих банков в межбанковском сообществе, для

расширения их возможностей в области кредитования газовой отрасли.

В ходе настоящей проверки была проанализирована деятельность КБ "Газпромбанк", созданного 16 мая 1990 г. с уставным фондом 119 млн. рублей. Учредителями банка являлось 21 юридическое лицо, а участниками - 25 структурных подразделений РАО "Газпром". Центральным банком Российской Федерации 16.04.97 г. утверждены размеры увеличения уставного капитала КБ "Газпромбанк" до 443,9 млрд. рублей, а 13.06.97 г. - до 478,6 млрд. рублей. При этом доля РАО "Газпром" составила соответственно 33,98 и 38,29%.

Общим собранием учредителей и участников КБ "Газпромбанк" от 26.06.97 г. принято решение об увеличении уставного капитала до 1217,2 млрд. рублей, которое на момент настоящей проверки не зарегистрировано ЦБ России. РАО "Газпром" внесло в уставный капитал КБ "Газпромбанк" в рублевом эквиваленте 833518 млн. рублей, увеличив таким образом свою долю в уставном капитале до 68,5%.

Проверкой выявлены факты, когда РАО открывает в банке беспроцентные депозитные счета и позволяет ему извлекать дополнительную прибыль за счет их использования.

Так, за 1996 год РАО "Газпром" разместило на депозитных счетах 36950 млн. рублей, 28,5 млн. английских фунтов, 71,5 млн. американских долларов, 5 млн. немецких марок и получило доход по депозитным вкладам в сумме 2,9 млрд. рублей от общей суммы находящихся средств на рублевых депозитных счетах, что составляет 3,6%.

По договору № 8-1/95 от 14.09.95 г. Общество перечислило на депозитный вклад в КБ "Газпромбанк" 1050 млн. рублей сроком до 14 сентября 2020 года без начисления процентов с целевым назначением - кредитование своих сотрудников для оплаты жилья.

В 1996 году размещено на беспроцентных депозитных счетах для обеспечения кредитования ДАО "Спецгазавтотранс" и НТЦ "Подземгазпром" 4,4 млрд. рублей (финансирование футбольной команды "Газовик - Газпром") и 1,0 млрд. рублей (финансирование текущего ремонта здания 333 РНЦ "Курчатовский институт") соответственно.

Однако КБ "Газпромбанк" были оформлены кредиты: беспроцентный ДАО "Спецгазавтотранс" - на сумму 4,0 млрд. рублей и НТЦ "Подземгазпром" с начислением 3% годовых банку - в объеме 900 млн. рублей, что позволило банку только за счет неполного кредитования этих предприятий получить доход 500 млн. рублей.

Беспроцентные депозитные вклады в банк РАО "Газпром" осуществлялись и в иностранной валюте. Так, по договору от 11.09.96 г. сроком до 31.12.96 г. перечислено 9,5 млн. долларов США без указания их целевого назначения; по договору № 7-1/96 от 13.08.96 г. сроком до 1 августа 2009 года перечислено 7 млн. долларов, целевое назначение которых -

покупка акций Всеобщего банка по обороту ценных бумаг в г. Будапешт.

По договору № 01-01/96 от 30.08.96 г. со сроком возврата 1.09.99 г. РАО "Газпром" перечислило банку 2 млн. долларов на депозитный счет с начислением 2% годовых для кредитования строительных работ АО "Волгограднефтемаш". В то же время КБ "Газпромбанк" (договор № 2/96-В от 30.08.96 г. со сроком возврата 1.09.99 г.) выдает АО "Волгограднефтемаш" кредит в сумме 2 млн. долларов США с уплатой 3% годовых. Аналогично выдан кредит АО "Томскгаз" (договор № 02-1/96 от 4.11.96 г.) на 10,5 млн. долларов с начислением 5% годовых.

Таким образом, финансовые вложения РАО "Газпром" в КБ "Газпромбанк" и его беспроцентные депозитные вклады в этот банк отвлекают средства РАО от основной деятельности и позволяют банку использовать их для наращивания своего потенциала и получения прибыли.

По итогам работы за 1995 г. прибыль КБ "Газпромбанк" составила 139,9 млрд. рублей, за 1996 г. - 254,4 млрд. рублей. В то же время предприятия системы РАО "Газпром" не получили дивидендов от участия своих капиталов в банке, так как нераспределенная прибыль за 1995-1996 гг. в размере, соответствующем нормативу отчислений на выплату дивидендов, была направлена в фонд развития банковского дела (протокол общего годового собрания участников КБ "Газпромбанк" от 21.08.96 г. № 13).

Среди прочих финансовых вложений почти одна треть (1648,6 млрд. рублей) приходится на займы, непосредственно предоставляемые РАО "Газпром" организациям и предприятиям своей системы на срок более года. Так, в течение 1996 г. ДП "Сургутгазпром" был выдан беспроцентный заем на сумму 821,6 млрд. рублей.

Ряд финансовых вложений РАО "Газпром" носит по сути благотворительный (спонсорский) характер.

В результате проверки был установлен факт приобретения администрацией РАО в 1996 г. акций ЗАО "ПРТ-1" за 628,5 млрд. рублей номинальной стоимостью 50 млн. рублей. Целью приобретения этих акций являлось получение права собственности на долю (30%) в ТОО "Телекомпания НТВ", которой владело ЗАО "ПРТ-1". При этом, покупка акций осуществлена по договорам продажи не с непосредственным их владельцем, а с ЗАО "Александров и К" (договор от 3.06.96 г.), ЗАО "Морозова Ирина и К" (договор от 3.06.96 г.) и фирмы "Руко Трейдинг ЛТД" (договор от 10.06.96 г.).

Кроме этого, у РАО "Газпром" отсутствует расчет рыночной стоимости приобретенных акций, экономическое обоснование понесенных затрат, а также нет подтверждения выпиской из реестра владельца 30% акций ТОО "Телекомпания НТВ" ни на момент совершения сделки, ни на момент проводимой проверки.

В то же время, являясь распорядителем 30% пакета акций ТОО "Телекомпания НТВ", Общество не получило реальных доходов, хотя ТОО имеет стабильный доход. Так, по данным РАО, за 1994-1996 г. он увеличился в 3,5 раза, а в 1997 г. ожидается, что доходы указанной телекомпании только от рекламной деятельности возрастут на 81%, в 1998 г. - еще на 30% и достигнут 181,5 млн. долларов. При этом чистая прибыль составит 53 млн. долларов. Однако РАО "Газпром" предполагает получать прибыль от этих вложений лишь через 6-7 лет.

Кроме того, для кредитования телекомпании НТВ в КБ "Газпромбанк" были размещены 40 млн. долларов (договор № 14/96-В от 21.11.96 г. со сроком возврата 21.11.98 г.), а также в 1995 г. администрацией Общества уже было вложено 2,5 млрд. рублей (87% уставного капитала принадлежат РАО) еще в одну телерадиокомпанию "Прометей".

Следует отметить, что в I полугодии 1996 г. РАО "Газпром" был проведен анализ эффективности вложений, по результатам которого принято решение о прекращении сотрудничества со 199 предприятиями и возврате средств в размере 110,8 млрд. рублей. По предварительной информации РАО в I полугодии 1997 г. прекращено сотрудничество со 119 объектами и возвращены 44,3 млрд. рублей.

Краткосрочные финансовые вложения РАО "Газпром" за 1996 г. выросли с 1,7 до 2,6 трлн. рублей (по консолидированному бухгалтерскому балансу). Из них 2,2 трлн. рублей приходилось на вложения администрации РАО, в том числе: 41,4% - в векселя "Национального резервного банка"; 25,6 - беспроцентные займы предприятиям системы РАО; 5,1% - на депозитный счет "Объединенного банка". Причем, срок депозитного договора с "Объединенным банком", куда вложено 20 млн. долларов США, истек 11.01.97 г., однако деньги и проценты по вкладу в сумме 4,2 млн. долларов не были возвращены.

4. Инвестиционная деятельность РАО "Газпром"

Проверкой установлено, что РАО "Газпром" ведет активную инвестиционную деятельность в области капитальных вложений в своей отрасли. В 1996 году объем капитальных вложений составил 40563 млрд. рублей, из них профинансировано 39993 млрд. рублей, что на 69,7% больше уровня прошлого года. При этом собственные средства Общества составили 38524 млрд. рублей (96%), привлеченные средства - 1409 млрд. рублей (3,5%). За анализируемый период произошли изменения в структуре собственных средств РАО, используемых на капитальные вложения: если в 1995 г. основным источником был единый фонд стабилизации и развития - 61,1% собственных средств, а амортизационные отчисления составляли 25,9% и прибыль 13%, то в 1996 г. на капитальные вложения направлено уже 40,5% собственной при-

были, амортизационных отчислений - 38,6, а средств фонда стабилизации - лишь 20,9%.

В 1996 г. на строительство объектов производственного назначения использовано 33218 млрд. рублей, или 81,9%, а на непромышленное строительство - 7345 млрд. рублей.

За счет всех источников финансирования предприятиями введено 2888,9 км газопроводов, 18 компрессорных станций, подключены 241 газовая и 39 нефтяных скважин и 139 газовых скважин на ПХГ, активная мощность подземных хранилищ газа (ПХГ) увеличена на 2,75 млрд. куб. м, сданы в эксплуатацию 5 установок подготовки газа общей мощностью 34 млрд. куб. м в год.

На строительство крупных объектов получены целевые заемные средства и подписаны долгосрочные контракты. Так, в 1996 г. продолжалось использование кредита, выделенного консорциумом итальянских банков для реконструкции действующей газотранспортной системы, кредита международного банковского консорциума на закупку оборудования для Новоуренгойского газохимического комплекса. На строительство газопровода "Ямал-Европа" привлечен несвязанный кредит Кали-Банк/Витерсхал (ФРГ) в размере 1 млрд. немецких марок, а также несвязанный кредит от консорциума венгерских банков в размере 160 млн. долларов США.

Однако, необходимо отметить, что из 5808 млрд. рублей полученных банковских кредитов в 1996 г. на капитальные вложения использовано (принято на баланс) только 264 млрд. рублей (4,6% заемных средств). Оставшаяся часть заемных средств, в том числе по связанным кредитам, направлена на приобретение и поставку оборудования предприятиям РАО "Газпром", которое находится на складах, строительно-монтажных площадках, а также, частично, на растаможивании.

Среди капитальных вложений непромышленной сферы основная масса средств используется на строительство жилья. В 1996 г. за счет всех источников финансирования, включая взаимозачеты за поставленный газ, предприятиями Общества использовано на эти цели около 4,0 трлн. рублей. Введены в эксплуатацию жилые дома общей площадью 710,6 тыс. кв. м. Продолжалась работа по переселению работников северных предприятий на постоянное место жительства в центральные и южные регионы России. На эту программу было выделено в централизованном порядке за счет средств РАО 99,9 млрд. рублей капитальных вложений, что позволило ввести дополнительно 18,4 тыс. кв. м жилья.

Кроме того, в счет частичного погашения задолженности за поставленный газ Республикой Беларусь построены и введены в эксплуатацию три жилых дома на 135 квартир общей площадью 9,1 тыс. кв. м в г. Калининграде, а также приобретены квартиры на территории Украины и Молдовы общей площадью 9514,6 кв. м и 654,4 кв. м соответственно.

Из-за недостатка финансовых ресурсов в 1996 г., как и в прошлые годы, положение дел в капитальном строительстве продолжает оставаться сложным. Ранее созданные резервы производственных мощностей на предприятиях РАО "Газпром" исчерпаны, ввод новых мощностей по поддержанию добычи и транспорта газа остается низким (35,3 трлн. рублей), хотя и превысил уровень 1995 г. Сорваны планы строительства важнейших производственных объектов. Из запланированных вводом объектов не обеспечена сдача в эксплуатацию четырех компрессорных станций; газопроводов: Нюксеница-Архангельск (147,0 км), Починки-Северо-Ставропольское ПХГ (632,1), Санкт-Петербург-Выборг-Госграница (50,2), СРТО-Ухта-Торжок (167,0 км). Не введен первый пусковой комплекс второй очереди Астраханского ГПЗ по переработке 3,0 млрд. куб. м газа в год и ряд других объектов.

Кроме того, за последние два года произошло снижение уровня физического объема работ по капитальному ремонту объектов линейной части магистральных газопроводов. Создававшаяся ситуация привела к повышенному износу основных фондов, увеличению протяженности дефектных участков магистральных газопроводов. Так, по данным дефектных ведомостей подразделений ДП "Тюментрансгаз", общая протяженность дефектных участков на начало 1996 г. составляла 704 км, а на конец того же года - 763,5 км.

В условиях финансового дефицита продолжала расти кредиторская задолженность за выполненные, но неоплаченные работы в капитальном строительстве. Если на начало 1996 г. по стройкам, финансируемым из централизованных источников (единный фонд стабилизации и развития, свободная прибыль РАО), она составляла 3740 млрд. рублей, то к концу этого года возросла до 12500 млрд. рублей, или более чем в три раза.

Одновременно с этим объем незавершенного строительства за 1996 год увеличился с 70318 млрд. рублей до 83352 млрд. рублей (рост на 18,5%). Так, объем незавершенного строительства ДП "Тюменьтрансгаз" превысил объем годовых капитальных вложений 1996 г. более чем в 2 раза, составив на конец 1996 г. 7183,3 млрд. рублей. Наибольшие суммы незавершенного строительства приходятся на дочерние предприятия "Надымгазпром" - 18899 млрд. руб., "Тюментрансгаз" - 8851 млрд. рублей, "Уренгойгазпром" - 7716 млрд. рублей.

5. Состояние и развитие сырьевой базы РАО "Газпром"

Одним из важнейших направлений капиталовложений РАО "Газпром" являются геологоразведочные работы (ГРР), направленные на развитие минерально-сырьевой базы газовой промышленности и

проводимые в соответствии с утвержденными планами ГРР.

Финансирование геологоразведочных работ в 1995-1996 гг. осуществлялось из следующих источников: отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы (ВМСБ), оставляемых в соответствии с Федеральным законом "О недрах" на счетах газодобывающих предприятий, составляющих внебюджетный фонд ВМСБ; средств федерального бюджета сверх отчислений на ВМСБ; собственных средств предприятий.

Нормативы отчислений на ВМСБ при добыче нефти, газа и газового конденсата определяются Законом Российской Федерации от 30 декабря 1995 г. "О ставках отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы".

За счет всех источников финансирования в 1995 году пробурено скважин 117 тыс. м, или 60% от запланированного, отработано 6307 пог. км (62%) и 90 кв. км (25%) сейсморазведки. При этом выделенные из бюджета через Минтопэнерго России средства в сумме 7,6 млрд. рублей были израсходованы на выполнение геофизических работ, разведочное бурение, проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ.

В 1996 г. из 1866,7 млрд. рублей, предусмотренных на финансирование геологоразведочных работ, предприятиями РАО "Газпром" было освоено только 1336,2 млрд. рублей (71%), а оплачено фактически выполненных работ на сумму лишь 954,8 млрд. рублей (51%). За этот год пробурено скважин - 107,5 тыс. м (80% к программе), отработано 7910,1 пог. км (60%) и 1142 кв. км (13%) сейсморазведки.

Недостаточное и нестабильное финансирование геологоразведочных работ не обеспечивает темпов восполнения и формирования минерально-сырьевой базы, что подтвердили проверки Счетной палаты Российской Федерации, проведенные в 1996-1997 годах в администрации РАО "Газпром" и на дочерних предприятиях "Уренгойгазпром", "Оренбурггазпром", "Астраханьгазпром", "Кубаньгазпром", "Сургутгазпром" и "Тюментрансгаз". Отчисления на ВМСБ позволяют выполнить лишь 40-45% объемов работ, предусмотренных государственной программой "Недра". При этом выполненные работы не покрывают потребности газовой отрасли в приростах запасов. Начиная с 1992 года по основному району газодобычи прирост запасов не компенсирует достигнутый уровень добычи. Например, в результате недоиспользования начисленных средств на ВМСБ в сумме 30 млрд. рублей в 1996 г. Ноябрьским управлением по добыче и транспортировке газа и конденсата предприятия "Сургутгазпром" и невыполнения в связи с этим намеченных на 1995-1996 гг. планов ГРР, разведанные запасы газа на этом предприятии уменьшились на 32,5 млрд. куб. м по сравнению с 1994 г. На ДП "Уренгойгазпром", начиная с 1993 г. сложилось аналогичное положение, когда прирост запасов также не

восполняет современный уровень отбора. В то же время, как установлено проверкой Счетной палаты Российской Федерации, в течение 1995 г. здесь недоиспользовано на эти цели средств в сумме 77828,0 млн. рублей, оставляемых на предприятии за счет ставок отчислений на ВМСБ. В соответствии с пунктом 4 инструкции Госналогслужбы Российской Федерации от 30.09.94 г. № 28 эти средства были перечислены в федеральный бюджет, в том числе 38785,2 млн. руб. - по представлению Счетной палаты Российской Федерации. В целом по РАО "Газпром" при недостатке финансирования и наличии задолженности за выполненные геологоразведочные работы подрядным организациям в сумме 591 млрд. рублей (по состоянию на 1.01.97 г.), возврат средств в федеральный бюджет только по проверенным Счетной палатой Российской Федерации предприятиям составил свыше 100 млрд. рублей.

Указанные факты свидетельствуют об отсутствии должного контроля за эффективным использованием средств, выделяемых на геологоразведочные работы, а также за выполнением планов ГРР.

Хотя подотрасль "геологоразведочные работы" и выделена в перечне капитальных вложений РАО "Газпром" отдельной строкой, их финансирование осуществляется по остаточному принципу, то есть действующая организация и объемы геологоразведочных работ не отвечают современным требованиям, предъявляемым к ВМСБ на перспективу.

6. Формирование и использование единого фонда стабилизации и развития РАО "Газпром"

Учитывая, что одним из основных источников капитальных вложений для поддержания и развития мощностей по добыче газа (конденсата, нефти) и воспроизводства минерально-сырьевой базы являлся единый фонд стабилизации и развития РАО "Газпром", созданный в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 5.11.92 г. № 1333, в ходе настоящей проверки был проведен анализ его начисления и использования в 1995-1996 гг.

Формирование фонда первоначально предусматривалось за счет отчислений от себестоимости продукции и прибыли, остающейся в распоряжении предприятий Общества. Затем, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 6.12.93 г. № 2116, дополнительным источником формирования фонда стала разница между пересчитанной в рубль по действующему курсу Центрального банка Российской Федерации фактической валютной выручкой и рассчитываемым в соответствии с настоящим Указом объемом реализации по оптовым ценам промышленности.

Норматив отчислений в единый фонд стабилизации и развития от себестоимости продукции по представлению руководства РАО "Газпром" был согласован первым заместителем Министра финансов

Российской Федерации А.П. Вавиловым, являвшимся в то время членом Совета директоров РАО "Газпром", в размере 12% к товарной продукции (по газодобывающим и газотранспортным предприятиям, входящим в состав РАО "Газпром"), в том числе 30% к объему реализованной продукции по поставкам, осуществляемым централизованно. При этом средства, поступающие в фонд стабилизации и развития, а также средства, выделяемые из фонда предприятиям РАО, не подлежали обложению налогом на прибыль и налогом на добавленную стоимость, что можно квалифицировать как льготу, предоставленную Обществу государством.

Направления и порядок использования средств единого фонда стабилизации и развития согласно п. 4.7 статьи 4 Устава Общества, определялись Правлением Общества на основании положения об образовании и использовании единого фонда стабилизации и развития (утверждено постановлением Правления РАО "Газпром" от 14.06.93 г. № 18-1 и согласовано А.П. Вавиловым 18.04.94 г.) и сметы, утверждаемой Председателем Правления.

В 1995 г. Указом Президента Российской Федерации от 1.09.95 г. № 894 были отменены отчисления от себестоимости продукции в единый фонд стабилизации и развития РАО "Газпром".

За 1995 г. в фонд стабилизации было начислено 26327,5 млрд. рублей, в том числе: по поставкам, осуществляемым централизованно РАО "Газпром", за счет себестоимости (до 1.09.95 г.) - 2964,4 млрд. рублей, за счет разницы между пересчитанной в рубль фактической валютной выручкой и выручкой от поставок газа на экспорт по оптовым ценам промышленности - 23363,1 млрд. рублей. Отчисления в фонд за счет себестоимости по газодобывающим и газотранспортным предприятиям в 1995 г. не производились.

Расходы РАО "Газпром" из фонда стабилизации в 1995 году произведены в размере 16663,0 млрд. рублей. При этом на финансирование капитальных вложений направлено 11575,1 млрд. рублей (69,5%), научно-исследовательских, проектных, технологических и прочих работ - 1126,1 млрд. рублей (6,8%) и работ общепромышленного значения (через предприятия "Газобезопасность" и "Газнадзор") - 95,0 млрд. рублей (0,6%).

Кроме того, направлено 3654,9 млрд. рублей (21,8%) предприятиям РАО для пополнения оборотных средств и в виде дотаций на текущие затраты при недостатке собственной прибыли.

За счет единого фонда стабилизации и развития на сумму 211,7 млрд. рублей профинансированы мероприятия, которые не отвечают задачам формирования фонда, предусмотренным Указом Президента Российской Федерации от 5.11.92 г. № 1333. Это - проведение конференций, симпозиумов по проблемам газовой промышленности (около 9 млрд. рублей), расходы по проведению международных вы-

ставок (46,3), повышение квалификации руководящих работников и специалистов (12,6), выдача дотаций отраслевым научно-техническим журналам (9,2), а также прочие расходы, среди которых: доленое участие в строительстве жилья (56,7), погашение процентов по централизованным кредитам предприятий (7,5), комиссия банка и комиссионеров (50,7 млрд. рублей). В то время как предприятия РАО "Газпром" испытывали острый недостаток в источниках финансирования первоочередных объектов капитального строительства, остаток неиспользованных средств единого фонда стабилизации и развития на конец 1995 г. составил 14253,1 млрд. рублей.

В связи с переходом РАО на учет выручки от реализации продукции с метода "по оплате" на метод "по отгрузке" в фонд стабилизации за 1995 г. было дополнительно начислено (заключительными оборотами) 4710,9 млрд. рублей, что увеличило неиспользованный остаток фонда на начало 1996 г. до 18964,0 млрд. рублей.

С целью увеличения доходной части федерального бюджета на 1996 г. Указом Президента Российской Федерации от 1.04.96 г. № 461 формирование единого фонда стабилизации и развития РАО "Газпром" прекращено с 1 апреля 1996 г.

В 1996 г. в фонд стабилизации и развития РАО "Газпром" было начислено 6904,1 млрд. рублей (за счет разницы между пересчитанной в рубль фактической валютной выручкой и выручкой от поставок газа на экспорт по оптовым ценам промышленности).

Использование фонда стабилизации в 1996 г. в соответствии с утвержденной сметой расходов происходило по тем же направлениям, что и в 1995 г. По отчетным данным РАО в течение 1996 г. использован весь фонд стабилизации в объеме 27015,8 млрд. рублей. Причем на финансирование капитальных вложений направлено 7930,7 млрд. рублей (29,3% всего фонда), или на треть меньше, чем в 1995 г. В то же время по смете расходов планировалось выделить по этой статье финансирования 10438,1 млрд. рублей или 55,7% от запланированных расходов фонда (18738,4 млрд. рублей), в том числе на погашение кредиторской задолженности за выполненные строительные-монтажные работы - 7231,0 млрд. рублей.

На финансирование научно-исследовательских, проектных, технологических, опытно-конструкторских и прочих работ направлено 725,3 млрд. рублей (2,7%), то есть почти на 40% меньше, чем в 1995 г., на финансирование работ общепромышленного значения (через предприятия "Газобезопасность" и "Газнадзор") - 208,0 млрд. рублей (0,8%).

В то же время на пополнение оборотных средств предприятий РАО "Газпром" использовано 13468,8 млрд. рублей, на возмещение убытков предприятий, полученных в прошлые периоды 2177,5 млрд. рублей и 1660,3 млрд. рублей выделены предприятиям в виде дотаций на текущие затраты при недостатке

собственной прибыли, что в совокупности составило 17306,6 млрд. рублей, или 64% всего фонда.

Кроме того, за счет единого фонда стабилизации и развития администрацией РАО "Газпром" профинансированы другие мероприятия на общую сумму 845,2 млрд. рублей (в четыре раза больше объемов 1995 г.): проведение конференций, симпозиумов по проблемам газовой промышленности (1,6 млрд. рублей), международных выставок (1,3), повышение квалификации руководящих работников и специалистов (8,3), выданы дотации отраслевым научно-техническим журналам (около 1), оплачены транспортные расходы (127,2 млрд. рублей), консультационные расходы (713 млн. рублей), командировочные расходы (99 млн. рублей), таможенные платежи (11,5 млрд. рублей), возмещение НДС (693,7 млрд. рублей).

Наряду с этим, анализ структуры средств фонда стабилизации, направленных в 1996 г. на капитальные вложения, а также проверка расходования средств фонда в КБ "Газпромбанк" показали, что около 18% из них (порядка 1,5 трлн. рублей) направлено на жилищное строительство. Кроме того, только с расчетного счета РАО "Газпром", открытого в КБ "Газпромбанк", за счет фонда стабилизации и развития перечислено: на погашение кредитов, взятых предприятиями Общества - 311,5 млрд. рублей, на финансовые вложения по договорам о совместной деятельности - 215,8, взносы в уставной фонд сторонних организаций - 4,9, на капитальные вложения для санаториев, домов отдыха - 15,7 млрд. рублей. Одновременно следует отметить, что своим дочерним предприятиям, осуществляющим производственную деятельность, фонд стабилизации передавался, как источник, извещениями по взаиморасчетам, без перечисления денежных средств на расчетные счета.

Все вышеизложенное свидетельствует о том, что единый фонд стабилизации и развития РАО "Газпром", создаваемый на льготных условиях как отраслевой инвестиционный фонд для поддержания и развития мощностей по добыче газа и конденсата, надежного газоснабжения потребителей Российской Федерации, проведения единой научно-технической и инвестиционной политики, строительства и финансирования газопроводов-отводов высокого давления для газификации села, контроля за функционированием Единой системы газоснабжения страны, превратился в источник покрытия текущих расходов РАО. Попустительство Минфина России и Минэкономики России при разработке положения об образовании и использовании единого фонда стабилизации и развития РАО "Газпром" позволило существенно расширить перечень направлений использования фонда, включив в него повышение квалификации руководящих работников и специалистов, погашение выданных кредитов и процентов по ним, дотации отраслевым научно-техническим журналам, строительство жилья и других объектов социальной инфраструктуры.

Несмотря на то, что положение с формированием доходной части федерального бюджета было сложным, а зачисляемые в единый фонд стабилизации и развития РАО "Газпром" средства не подлежали налогообложению, контроль за обоснованностью нормативов, эффективным и целенаправленным использованием фонда не осуществлялся ни Минфином России, ни Минэкономики России, ни Правительством Российской Федерации. Так, нормативы образования фонда явно завышены и не отвечали реальным потребностям Общества, что подтверждает ежегодно неиспользуемый остаток фонда: на 1.01.95 г. - 3864,5 млрд. рублей, на 1.01.96 г. - 14423,4 млрд. рублей (после пересчета - 18964,0 млрд. рублей).

7. Направления использования прибыли РАО "Газпром"

Одним из источников капитальных вложений РАО "Газпром" является получаемая прибыль. Так, прибыль от реализации продукции за 1996 г. (по сводной отчетности по 1 и 2 группам) составила 44151,0 млрд. рублей, балансовая прибыль - 42131,0 млрд. рублей (темп роста 102,7%), в том числе: по предприятиям добычи, транспортировки и реализации природного газа, газового конденсата и нефти - 40061,0 млрд. рублей или 95% от всей балансовой прибыли (темп роста 105%), по предприятиям промышленности - 1369 млрд. рублей или 3,3% (темп роста 107,4%), по предприятиям прочей деятельности - 701,0 млрд. рублей или 1,7% (темп роста 43,8%).

Необходимо отметить, что основную часть прибыли получает администрация РАО "Газпром" - 22804 млрд. рублей (54,1%), за счет разницы в ценах, полученной при покупке газа у своих дочерних предприятий и его реализации в "ближнее и дальнее зарубежье".

Использование средств из прибыли в 1996 г. в целом по РАО "Газпром" составило 23908,0 млрд. рублей, что в 1,8 раза больше, чем в 1995 г. Использование прибыли предприятиями РАО производилось на основании смет затрат.

В ходе проверки проведен анализ использования прибыли дочерними предприятиями РАО "Газпром" и администрацией РАО.

Анализ сводной бухгалтерской отчетности показал, что за 1996 г. почти половина предприятий системы РАО "Газпром" (33 из 71, включенных в отчетность) допустили перерасход прибыли, что привело к образованию убытков. Это связано с большой долей штрафных санкций за просроченные платежи в бюджет и внебюджетные фонды из-за отсутствия денежных средств на счетах предприятий. Так, в ДП "Тюментрансгаз" 71% использованной прибыли составляют штрафы и пени, в ДП "Сугрутгазпром" - 53,8, ДП "Мострансгаз" - 32,2%. Кроме того, значительная часть прибыли отвлекается предприятиями на расходы социального характера и благотвори-

тельные цели. Например, в ДП "Тюментрансгаз" эти расходы составляют 29%, в том числе: на содержание жилищного фонда, медицинских учреждений, детских садов и школ, а также на дополнительные выплаты работникам предприятия, предусмотренные коллективным договором на 1996-1999 гг. Примечательно, что, несмотря на отсутствие средств, руководство и профсоюзный комитет предусматривают коллективным договором выплаты 19 видов пособий, компенсаций, материальной помощи. При этом на развитие производства и производственные нужды собственная прибыль предприятия не использовалась. Итогом финансовой деятельности ДП "Тюментрансгаз" за 1996 г. после начисления налога на прибыль стал убыток в размере 2752 млрд. рублей. Аналогичная ситуация с использованием прибыли и на других проверенных дочерних предприятиях РАО.

Анализ исполнения сметы расходов из прибыли администрации РАО за 1996 г. показал ее перерасход более чем на 63% (при планируемом на год объеме 9821,0 млрд. рублей фактически использовано 16372,5 млрд.), что связано с отменой формирования единого фонда стабилизации и развития в качестве источника финансирования. Из них: на финансирование капитальных вложений, в том числе дочерним предприятиям, направлено 14385 млрд. рублей (87,8%), что более чем в два раза превышает запланированный по смете объем; на покрытие убытков - 398 млрд. рублей (2,5%); на финансирование научно-исследовательских, проектных, опытно-конструкторских работ - 48,7 млрд. рублей (0,3%) вместо 1144,9 млрд. рублей по смете; на финансирование работ общепромышленного характера - 33,5 млрд. рублей (0,2%) вместо 73,3 млрд.. В то же время на доленое строительство администрацией РАО использовано 219 млрд. рублей, на приобретение акций - 79, на спонсорские и благотворительные цели - 99, на социально-культурные мероприятия - 85; на рекламу - 13,8, на денежные выплаты и поощрения работникам предприятия - 10,9 млрд. рублей.

8. Деятельность РАО "Газпром" по обеспечению функционирования Единой системы газоснабжения страны

Анализируя в целом работу Общества в 1996 году, можно сделать вывод, что постоянное ухудшение финансового состояния в последние годы дестабилизирует работу газовой отрасли, не обеспечивает в должной степени поддержание мощностей по добыче и транспорту газа, что ведет к снижению надежности работы Единой системы газоснабжения и, в конечном итоге, может привести к нарушению газоснабжения страны.

Доля реализуемого РАО "Газпром" газа составляет 94% в общероссийском потреблении. Объем реализованного в 1996 г. газа на внутреннем рынке -

304,1 млрд. куб. м, что ниже показателя 1995 г. на 2,0 млрд. куб. м. Структура потребления газа в России выглядит следующим образом: электроэнергетика - 41,3%, промышленность - 28,4%, коммунально-бытовое хозяйство - 16,1% и прочие потребители - 13,9%.

Потребность народного хозяйства страны в газе на 1996 г. составляла 412,7 млрд. куб. м. Представленный РАО на утверждение баланс газа по России предусматривал выделение лимита в размере 352,7 млрд. куб. м (85%), который был утвержден Минтопэнерго России по согласованию с Минэкономики России. Фактически же было отпущено 337,3 млрд. куб. м газа, или 82% от заявленного объема.

Поставки газа предприятиям газового хозяйства Российской Федерации, обслуживаемым АО "Росгазификация", в 1995 г. составили 77% от заявленных объемов, в 1996 г. - 82%. В текущем году эти показатели остались на прежнем уровне.

По данным экспертного заключения Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации в 1995 г. энергетикам страны недопоставлено 7,9 млрд. куб. м природного газа. При этом его подача энергоснабжающим организациям Сибири снизилась на 21%, а крупнейшим центральным ГРЭС - на 16%.

Проверки, проведенные в 12 субъектах Российской Федерации, подтвердили, что их заявки для нормального обеспечения потребителей газом по газопроводам РАО "Газпром" не выполняются. Так, в 1995 году лимит на поставку газа по Белгородской области составил лишь 68% от заявленного объема, по Орловской области - 72,8%, по Липецкой области - 83,5%. В 1996 г. эти показатели соответственно составили 77,5%; 74,2% и 74,7%. При этом, полностью обеспечивая потребности коммунального хозяйства и объектов социального и культурного назначения, доля обеспечения промышленных предприятий еще более снижалась. Кроме этого, 40 субъектам Российской Федерации из 61, обслуживаемых АО "Росгазификация", в 1996 г. отпущено газа меньше, чем установлено лимитами.

Следует отметить, что установление лимитов производилось без анализа представленных заявок на потребление газа и расчетов реальной потребности, а ставилось в зависимость от состояния платежеспособности потребителей газа. Такая практика вынуждает отдельных потребителей производить выборку газа сверх установленного лимита. Так, 20 регионов России, получающих газ через систему АО "Росгазификация", произвели в 1996 г. сверхлимитное потребление газа. Это, в свою очередь, послужило поводом ограничения или полного отключения потребителей газа. Так, за сверхлимитный отбор в Белгородской области в 1995 г. произведено 19 ограничений, в 1996 г. - 30, в Липецкой области - 6 ограничений за 1996 г. При этом имели место случаи полного прекращения подачи газа: Губкинская

ТЭЦ, тепловые сети поселка Прохоровка и г. Лебедяни.

По причине снижения давления газа поставщиками (РАО "Газпром") ниже допустимых пределов в 1996 г. в газовом хозяйстве России на наружных газопроводах произошло 38 аварийных ситуаций на предприятиях Липецкой, Московской, Тульской, Тверской областей, Ставропольского и Краснодарского краев.

Такая политика выделения лимитов и обеспечения газом потребителей может привести к снижению надежности работы Единой системы газоснабжения, а также к финансовой несостоятельности территориальных газораспределительных организаций и вызвать энергетический кризис в регионах.

Одновременно в подземные хранилища было закачано 53 млрд. куб. м газа, в том числе в ПХГ России - 39,4, Латвии - 1,6, Украины - 10,7 и Германии - 1,3 млрд. куб. м.

Кроме того, общий объем экспорта природного газа в страны "дальнего зарубежья" в 1996 г. возрос на 6,0 млрд. куб. м и составил 123,4 млрд. куб. м. Кроме того, были подписаны долгосрочные контракты с ними в объеме 54,2 млрд. куб. м в год, из них 44,2 млрд. куб. м - дополнительные новые продажи сверх объемов, законтрактованных к 1995 г. Прирост проданных объемов по контрактам, подписанным в 1996 г., составил 738 млрд. куб. м. Таким образом, портфель экспортных контрактов РАО "Газпром" на начало текущего года увеличился на 51% и достиг 2188 млрд. куб. м.

Вышесказанное подтверждает, что существующая структура поставок природного газа в "ближнее и дальнее зарубежье", непрерывный рост портфеля экспортных поставок в 1995-1996 гг., принятая практика выделения лимитов и обеспечения потребителей газом не позволили, исходя из реальных ресурсов газа по России, удовлетворить в полном объеме потребности народного хозяйства в газе.

11. Внешнеэкономическая деятельность РАО "Газпром"

Проверка внешнеторговой деятельности, являющейся для РАО "Газпром" одним из основных источников жизнедеятельности, показала, что она осуществляется через дочерние общества, находящиеся на территории Российской Федерации и за ее пределами, "Газкомплекстимпекс", "Газкомплектстр", "Газэкспорт" и др., и 15 совместными предприятиями. Одним из учредителей указанных организаций является внешнеэкономическое предприятие "Газэкспорт" (ВЭП "Газэкспорт"), доля участия которого в их уставном капитале составила: в АГ "Фербунднетгаз" (ФРГ) - 5% при общем объеме вложений 32 млн. долларов США, в совместном Российско-Греческом обществе "Прометей-газ" - 50% (Греция, 1,2 млн. долларов США), Российско-Итальянском обществе "Промгаз" - 50% (Италия, 627 тыс. долларов США), в АО

"Панрусгаз" - 44% (Венгрия, 314,22 тыс. долларов США).

ВЭП "Газэкспорт" представляет собой организацию, ранее находившуюся в структуре МВТ (МВЭС) СССР, традиционно работающую на внешнем рынке природного газа, нефтепродуктов и отдельных товаров сопряженного производства.

Основной задачей предприятия является поддержание и увеличение продаж на экспорт природного газа на основе соответствующих межправительственных и обычных коммерческих поставок, а также товарообменных сделок.

В 1996 г. РАО "Газпром" осуществляло экспортные поставки газа в 17 стран "дальнего зарубежья". Общий объем поставок газа на экспорт в 1996 г. возрос на 6,0 млрд. куб. м и составил 123,4 млрд. куб. м. Прирост экспорта природного газа обеспечен за счет поставок фирмам ВИЕХ (Германия) - 2,1 млрд. куб. м, ЧПП/Трансгаз (Чехия) - 1,0, Ромнетрол (Румыния) - 0,8, СПП/"Кераметал" (Словакия) - 0,5 млрд. куб. м и другим.

По договору комиссии по поставкам на экспорт природного газа в "дальнее зарубежье" от 30.01.96 г. с РАО "Газпром" и, являясь посредником, ВЭП "Газэкспорт" согласовывает с инопокупателями цены реализуемого газа.

Цены определяются в соответствии с принципами, принятыми в практике международной торговли газом на долгосрочной основе, и базируются на ценах на альтернативные виды топлива у конечного потребителя в стране-покупателе, а также на ценах других экспортеров газа с приведением их к условиям поставки российского газа (качество, пункт сдачи - приемки, затраты на транспортировку, режим отбора в течение года и т.д.). Контрактная цена состоит из базисной цены и формулы индексации (привязки). Базисная цена на момент ее определения отражает конкретные условия развития топливно-энергетического рынка в целом и каждой страны - импортера в отдельности. Формула индексации обеспечивает конкурентоспособность газа по отношению к альтернативным видам топлива на рынке покупателя и может содержать в качестве элементов не только цены замещающего топлива (жидкого топлива - мазут, газойль, угля, электроэнергии и т.д.), но и другие индексы - инфляции, минерального топлива, зарплаты и прочие.

Регулярный пересмотр контрактных цен, а также принципов ценообразования позволяет обновлять и совершенствовать ценовые условия долгосрочных контрактов на экспорт газа.

Повышение цен на мировом рынке нефтепродуктов в 1996 г. обусловило пересмотр цен в контрактах с рядом зарубежных покупателей в сторону их увеличения. При этом средний уровень цен возрос с 80,14 долларов США за 1 тыс. куб. м газа в 1995 г. до 84,31 долларов в 1996 г.

При этом в соответствии с договором комиссии валютная выручка, получаемая ВЭП "Газэкспорт", в 3-х дневный срок перечисляется на счета администрации РАО "Газпром". После обязательной продажи 50% поступившей валюты государству часть выручки остается в распоряжении Общества.

Начисленная валютная выручка от экспорта газа в 1996 г. достигла 8272,9 млн. долларов, увеличившись к уровню 1995 г. на 795,4 млн. долларов. Задолженность по поставкам газа в 1995 г. составила 65,0 млн. долларов, в том числе: Боснии и Герцеговины - 15,6 млн. долларов и Югославии - 49,3 млн. долларов. В 1996 г. задолженность возросла до 158,4 млн. долларов (Боснии и Герцеговины - 17,4 млн. долларов и Югославии - 141,0 млн. долларов). ВЭП "Газэкспорт" получена лицензия Центрального банка Российской Федерации на отсрочку платежей по этим странам за поставки газа в 1995 г. и частично на поставки 1996 г. Погашение возникшей задолженности на основании решений Правительства Российской Федерации от 14.05.95 г. № ВЧ-П2-14307 и от 27.05.96 г. № ВЧ-П2-7661 осуществляется встречными поставками товаров для нужд РАО "Газпром" и заинтересованных министерств и ведомств Российской Федерации.

Внешнеэкономической деятельностью в части поставок природного газа в страны СНГ и Балтии занимается Управление по поставкам и реализации газа РАО "Газпром" в соответствии с годовыми контрактами, объем которых в 1996 г. составил 72,0 млрд. куб. м, снизившись к уровню 1995 г. на 1,1 млрд. куб. м.

Поставка газа Украине осуществляется по цене, ориентированной на мировую, и составляет 80 долларов за 1 тыс. куб. м. При этом РАО "Газпром" оплачивает Украинской Стороне стоимость транспортировки газа, поставляемого на экспорт через ее газопроводную систему. Этот же уровень цен является основой для определения договорной цены на газ, поставляемый Республике Молдова. Расходы газотранспортной системы по транзиту газа через ее территорию компенсируются путем пересчета этих затрат на объем газа, поставляемого для потребителей Республики. В результате произошло соответствующее снижение цены до 58 долларов за 1 тыс. куб. м газа.

Порядок формирования ценовой политики в отношении расчетов за газ с Белорусской Стороной определен межправительственными соглашениями, которыми предусмотрено, что РАО "Газпром" и хозяйствующие субъекты Республики Беларусь вправе ежегодно при заключении контрактов на поставку российского природного газа изменять тарифные ставки за транзит российского природного газа и цены на природный газ, поставляемый Республике Беларусь, а также, что они определяются ежегодно в ходе двусторонних переговоров на основе складывающихся на внутренних рынках цен с учетом эксплуатационных затрат и необходимой прибыли, обеспечиваю-

щих надежное функционирование газотранспортных систем. Исходя из условий соглашений, с учетом освобождения от платы за транзит через территорию Республики Беларусь экспортных поставок российского газа, договорная цена на газ, поставляемый в Республику Беларусь, составляет 49 долларов за 1 тыс. куб. м газа.

Поставки газа в страны Балтии осуществляются на основании годовых контрактов. При этом в соответствии с пунктом 12 Указа Президента Российской Федерации от 6.12.93 г. № 2116 РАО "Газпром" отработало механизм заключения договоров с потребителями Балтии на условиях предоплаты как со снижением, так и без снижения цены накупаемый ими природный газ. Это способствовало ликвидации задолженности за поставленный газ в Эстонскую, Латвийскую республики и крупным потребителям Литовской Республики фактически с полной его оплатой.

Единственным должником по оплате за поставленный газ является Республика Молдова (на 1.07.97 г. долг составил 337,6 млн. долларов). Учитывая сложность проблемы погашения этой задолженности, РАО "Газпром" неоднократно обращалось в Правительство Российской Федерации с предложениями по урегулированию указанных вопросов. Однако, до настоящего времени действенной помощи в защите законных интересов РАО "Газпром" не получено, хотя на этот счет и были даны поручения Правительства Российской Федерации (от 18.04.97 г. № ВЧ-П7-11869 и от 23.04.97 г. № АЧ-П7-12600).

За счет валютных средств РАО "Газпром" осуществлены в 1995 г. закупки по импорту на сумму 43,0 млн. долларов, в 1996 г. - на 71,8 млн. долларов.

Инвестиционная деятельность ВЭП "Газэкспорт", связанная с сооружением объектов газовой отрасли на территории России, осуществлялась в 1995-1996 гг. по двум направлениям: на компенсационной основе в счет выполнения соглашения по освоению Ямбургского газового месторождения и по прямым контрактам.

Подрядными организациями государств-участников Ямбургского Соглашения за 1995 г. выполнено работ на сумму 279,6 млн. условных расчетных единиц (УРЕ), за 1996 г. - 268,7 млн. УРЕ.

Объем работ, выполненный по контрактам, заключенным на коммерческих условиях с подрядными организациями Турции, Болгарии, Югославии и Румынии, составил в 1995 г. - 90,1 млн. долларов, а в 1996 г. - 181,5 млн. долларов.

Кроме того, за счет валютных поступлений РАО "Газпром" в 1996 г. перечислено в бюджет налоговых платежей 9623,4 млрд. рублей.

Анализ исполнения контрактов, заключенных через ДП "Газкомплекстимпекс" за 1994-1996 гг. показал, что объем оплаченных контрактов на получение материалов и оборудования составил 850,2 млн. долларов. Фактическое исполнение контрактов осу-

ществлено только на 570,7 млн. долларов. Грузы на сумму 279,5 млн. долларов находятся на таможенных складах от одного до шести месяцев и требуют дополнительных средств для растаможивания в размере 69,0 млрд. рублей и 39,3 млн. долларов.

9. Государственное регулирование деятельности РАО "Газпром"

9.1. Методы государственного регулирования

Деятельность РАО "Газпром" подлежит государственному регулированию, так как в соответствии с Федеральным законом "О естественных монополиях" транспортировка газа по трубопроводам отнесена к монополии. Перечень нормативных документов, предусматривающих государственное регулирование деятельности Общества, представлен в таблице (приложение 7).

На основании статьи 6 указанного Закона одним из способов регулирования является определение потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию, и (или) установление минимального уровня их обеспечения в случае невозможности удовлетворения в полном объеме, установление перечня потребителей газа, прекращение поставок газа которым запрещено или ограничено.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 5.11.95 г. № 1089 было запрещено производить ограничение или прекращение подачи газа потребителям по утвержденному перечню, при отключении которых возможно возникновение аварийных ситуаций, в связи с их задолженностью (отменен постановлением Правительства Российской Федерации от 1.04.96 г. № 357).

В настоящее время действует перечень стратегических организаций, обеспечивающих безопасность государства, поставки топливно-энергетических ресурсов которым не подлежат ограничению или прекращению (постановление Правительства Российской Федерации от 28.01.97 г. № 74).

Таким образом, действия Правительства Российской Федерации в отношении организаций, включенных в перечень, лишили возможности РАО "Газпром" прекращать (ограничивать) поставки газа и расторгать договоры даже в случае полного невыполнения обязательств потребителей газа по его оплате.

Другой метод регулирования - обеспечение доступа независимых поставщиков газа к газотранспортной системе РАО "Газпром", определен постановлением Правительства Российской Федерации от 14.07.97 г. № 858.

Кроме того, осуществляется ценовое регулирование посредством определения (установления) цен (тарифов) или их предельного уровня на продукцию РАО "Газпром".

До настоящего времени подлежат регулированию следующие цены:

- цена на газ, реализуемый организациями РАО "Газпром" на внутреннем рынке Российской Федерации газораспределительным организациям и конечным потребителям (юридическим лицам) - оптовая цена промышленности;

- цена на газ, реализуемый организациями РАО "Газпром" на внутреннем рынке Российской Федерации газораспределительным организациям и другим организациям для последующей продажи населению и жилищно-строительным кооперативам;

- сбытовые надбавки для газораспределительных организаций (посредников);

- тарифы на транспортировку газа, принадлежащего организациям, не входящим в систему РАО "Газпром" (независимым организациям).

9.2. Механизм государственного регулирования цен на газ

Государственное регулирование цен на природный газ осуществляется на различных уровнях управления в зависимости от направлений реализации газа: для производственных нужд юридическим лицам или для потребления населением и жилищно-строительными кооперативами.

Цены на природный газ, реализуемый юридическим лицам для производственных нужд, устанавливает Правительство Российской Федерации и федеральные органы исполнительной власти в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 7.03.95 г. № 239 (в редакции постановления Российской Федерации от 14.07.97 г. № 773).

Указом Президента Российской Федерации от 29.11.95 г. № 1194 в целях регулирования и контроля за деятельностью субъектов естественных монополий, в том числе и РАО "Газпром" в вопросах транспортировки газа по трубопроводам, образован федеральный орган исполнительной власти - Федеральная энергетическая комиссия Российской Федерации (ФЭК России).

Однако, только в январе 1997 г. ФЭК России было принято первое решение по данному вопросу, которым с 1.02.97 г. устанавливалась дифференцированная оптовая цена промышленности на газ в зависимости от стоимости его транспортировки от мест добычи до потребителей. Минимальная цена реализации газораспределительным сетям в районах добычи газа, где производится 11,7% промышленной продукции России, снижена на 7,3% против действующей цены в январе, для примыкающих к районам добычи газа (доля производства промышленной продукции - 21,8%) снижена на 2,2%. Максимальная же цена для Европейской части России (где производится 66,5%) продукции была повышена на 3 процента.

До создания ФЭК России и принятия ею указанного решения оптовая цена промышленности на газ устанавливалась Правительством Российской Федерации. Так, в частности, постановлением Правитель-

ства Российской Федерации от 27.03.95 г. № 296 была установлена цена на природный газ, реализуемый конечным потребителям (кроме населения и жилищно-строительных кооперативов) в размере 137809 рублей за 1 тыс. куб. м, в том числе государственная регулируемая оптовая цена промышленности на природный газ в размере 124015 рублей за 1 тыс. куб. м и надбавка для газосбытовых организаций (перепродавцов) в размере 13794 рубля за 1 тыс. куб. м. При этом налог на добавленную стоимость и специальный налог взимались сверх указанной цены и надбавки, а отпуск природного газа газосбытовым организациям (перепродавцам) для последующей реализации его населению и жилищно-строительным кооперативам производился из расчета 7000 рублей за 1 тыс. куб. м.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 13.10.95 г. № 997 цены на природный газ были заморожены в IV квартале 1995 г. до 1 февраля 1996 г.

Изменение отпускных цен на газ для населения и жилищно-строительных кооперативов производилось периодически и исключительно по решениям Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации без последующей индексации цен.

Индексация оптовых цен промышленности на природный газ, а также надбавок к ним, установленных для газосбытовых организаций (перепродавцов), осуществлялась ежемесячно, начиная с 15 августа 1993 г., исходя из среднего за предыдущий месяц индекса цен на промышленную продукцию по данным Госкомстата России согласно пункту 6 постановления Правительства Российской Федерации от 13.07.93 г. № 678. При этом следует отметить, что в соответствии с пунктом 1 постановления Правительства Российской Федерации от 17.07.96 г. № 863 предельные уровни цен на природный газ установлены на срок не менее 3-х месяцев. Одновременно постановлением Правительства Российской Федерации от 17.07.96 г. № 869 была предусмотрена ежемесячная индексация оптовых цен промышленности на природный газ для производственных нужд. То есть, одним и тем же органом - Правительством Российской Федерации, в один и тот же день, принято два противоречащих друг другу акта, устанавливающих различные сроки действия цен на газ. Таким образом, в рассматриваемый период применялся упрощенный режим государственного регулирования деятельности газовой промышленности, при котором РАО "Газпром" было предоставлено право индексации оптовой цены на газ в соответствии с индексом роста цен на промышленную продукцию.

С 1 февраля 1996 г. в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 12.02.96 г. № 140 был введен понижающий коэффициент по приросту цен на природный газ для производственных нужд в размере 0,8 от прироста оптовых цен производителей промышленной продукции

по Российской Федерации, определяемого по официальным данным Госкомстата России за предыдущий месяц. В соответствии с этим постановлением цена на газ, отпускаемый газотранспортными предприятиями (кроме отпуска населению и ЖСК), была установлена с 1 февраля 1996 г. из расчета за 1 тыс. куб. м в размере 237521 рублей, а надбавка газосбытовых организаций составила 26419 рублей.

Кроме этого, устанавливались льготные тарифы для отдельных видов предприятий. Так, Указом Президента Российской Федерации от 22.04.96 г. № 598 установлен перечень потребителей, поставка газа которым производится с применением льгот.

Таким образом, уровни цен на природный газ, реализуемый на территории Российской Федерации, устанавливались посредством указания в нормативных актах конкретных цен и применения механизма индексации, а не регулирования тарифных ставок по транспортировке газа, как предусматривалось Федеральным законом "О естественных монополиях".

Постановлениями Правительства Российской Федерации (а с 1.02.97 г. - решением ФЭК России) также осуществляется регулирование сбытовых надбавок для газораспределительных организаций (перепродавцов), что с правовой точки зрения не соответствует порядку, установленному Федеральным законом "О естественных монополиях".

Кроме того, устанавливается одинаковая надбавка для всех субъектов Российской Федерации, независимо от развития и состояния газового хозяйства, уровня газификации, объемов поставки газа и конкретных экономических условий регионов России. При этом доля надбавки в отпускной цене снизилась с 18,6% в 1991 г. до 10% в 1996 г.

Вместе с тем, установленная решением ФЭК России от 22.01.97 г. № 40 сбытовая надбавка в размере 29,5 тыс. рублей за 1 тыс. куб. м не обеспечивает покрытия затрат по содержанию и развитию газового хозяйства регионов, возмещения выпадающих доходов при реализации газа населению, а также получения для этого необходимой прибыли.

Например, ориентировочная потребность для развития газового хозяйства, уплаты налогов, пополнения оборотных средств, капитальных вложений и социального развития при установленной надбавке превышает доходы от реализации газа по Белгородской области на 39,5 млрд. рублей, по Липецкой области - на 70 млрд. рублей.

Необходимо отметить, что отсутствие средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации на финансирование льгот, предусмотренных Федеральными законами "О ветеранах" и "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" в части 50% скидки ветеранам и инвалидам по оплате за газ, привело к возникновению дополнительных расходов территориальных газораспределительных организаций. Так, только на покрытие выпадающих доходов от поставки газа

льготной категории населения в 1996 г. в Белгородской области направлено 9,7 млрд. рублей, в 1997 г. - более 7 млрд. рублей и Липецкой области - 13,6 млрд. рублей. Проверки, проведенные в других регионах страны, подтвердили аналогичную ситуацию в этих вопросах.

Вышеизложенное свидетельствует об отсутствии четкой и последовательной концепции регулирования цен в 1995-1996 гг. на государственном уровне.

При этом Правительством Российской Федерации активно использовалась практика перекрестного субсидирования различных групп потребителей, чем обеспечивались льготы для одних в ущерб другим. Финансовое положение и издержки РАО "Газпром" при этом не учитывались. РАО было разрешено формировать цену на свою продукцию на основе затратного принципа, в соответствии с которым потребности расширенного воспроизводства газовой промышленности, инвестиционная составляющая, фонды потребления и социального развития включались в цену на продукцию.

Однако, неразделенность в рамках РАО "Газпром" монопольных и потенциально конкурентных видов деятельности, участие капитала Общества в многочисленных непрофильных (в том числе и убыточных) предприятиях и финансовых институтах и обусловленное этим отсутствие ясности ("прозрачности") порядка формирования структуры затрат по видам деятельности не позволили даже изначально оптимизировать "назначенную" за газ цену для промышленности. В дальнейшем, указанное не позволило установить необходимый контроль за издержками предприятий РАО в монопольных видах деятельности. Ситуация усугублялась льготной стоимостью газа для населения, что увеличило ценовую нагрузку на промышленность. Тандем РАО "Газпром" - "ЕЭС России" выступал одной из основных причин роста цен в промышленности и спада производства, углубляя ценовые диспропорции и провоцируя общий кризис неплатежей. Кстати, за 1995 г. возросла в 3,5 раза не только цена на газ, но и (тоже в 3,5 раза) кредиторская задолженность за поставляемый электростанциям газ (15,8 трлн. рублей) - в свою очередь, из-за неплатежей потребителей энергии.

9.3. Анализ структуры цены на газ и затрат РАО "Газпром"

В ходе проверки была проанализирована структура цены на газ и ее изменение в течение 1995-1996 гг. (приложение 8). Анализ показал, что значительный удельный вес в структуре цены занимают налоги, включая акциз, которые составили в 1995 г. 55%, в 1996 г. - 64%, а в 1997 г. - 68%, то есть их доля в цене постоянно возрастает. Вместе с тем, доля прибыли в структуре цены в 1996 г. снизилась на 24,2%, хотя прибыль РАО с каждой 1 тыс. куб. м газа в дефлированной оценке осталась неизменной. При этом реальные экс-

плуатационные расходы на единицу объема реализуемого газа возросли на 8%, что наглядно иллюстрирует принцип затратного механизма ценообразования, а также позицию Правительства Российской Федерации к ценообразованию в монополиях и в отношении декларируемой приоритетности поддержки отечественного товаропроизводителя. При росте эксплуатационных расходов РАО "Газпром" Правительство Российской Федерации увеличило (через акцизы и налоги) ценовую нагрузку по природному газу на потребителей более чем на 54% (в сопоставимых ценах и без учета перераспределения цен), что наглядно отражает влияние такого роста цен на платежеспособность предприятий.

При этом следует отметить, что РАО здесь участвует только своими возросшими издержками, дающими прирост цены лишь на 2%, в то время как доля акцизов и налогов в цене газа в 1996 г. составила 64 процента.

Так как потребителями является практически весь народнохозяйственный комплекс страны и влияние интенсивного роста цен с первого воспроизводственного процесса на него очень велико, то повышение цен на энергоресурсы для производящих отраслей ведет к росту энергетической составляющей в структуре себестоимости их продукции, а значит и к повышению цен с целью сохранения нормы прибыли.

Принятая политика ценообразования вынуждает предприятия привлекать дополнительные кредитные ресурсы и, тем самым, снижать свою финансовую устойчивость. При этом высокая стоимость заемных средств для конечного заемщика зачастую делает производство нерентабельным или ощутимо ее снижает.

Вышесказанное свидетельствует о недопустимости самоустранения государства от жесткого регулирования экономической деятельности и ценовой политики, ослабление которого при отсутствии даже минимально необходимого развития инфраструктуры рынка и стабилизации отношений на нем чревато тяжелейшими последствиями для всей экономики.

В результате фискальной политики государства доля налогов и акциза в цене за 1996 г. увеличилась в 2,5 раза при росте доли эксплуатационных затрат РАО "Газпром" только в 1,7 раза. Так, постановлениями Правительства Российской Федерации от 28.02.95 г. № 208 и от 1.09.95 г. № 859 дважды увеличивался акциз: с 27 марта - с 15 до 25%, а затем с 1 сентября - до 30%. В связи с чем РАО "Газпром" в течение года дополнительно уплатило в бюджет 2,6 трлн. рублей.

Кроме того, за счет замораживания действующих цен на газ с 1 сентября 1995 г. до 1 января 1996 г. снизились доходы предприятий РАО более чем на 1,2 трлн. рублей при продолжающемся росте себестоимости. Аналогичная ситуация сложилась в 1996 г., когда с октября 1996 г. цены на газ были снова заморожены.

В 1996 г. в целом по РАО "Газпром" абсолютная себестоимость товарной продукции составила 18734,9 млрд. рублей против 10002,7 млрд. рублей в 1995 г. Затраты на рубль товарной продукции составили соответственно 94,48 и 85,92 копейки.

Анализ себестоимости добычи и транспорта газа по РАО "Газпром" (приложение 9) показал ее увеличение в 1996 г. по всем статьям затрат как в абсолютных величинах, так и в расчете на 1 тыс. куб. м товарного газа. Причем в структуре себестоимости при некотором снижении удельного веса заработной платы (на 1,3%), начислений на заработную плату (на 0,5), прочих расходов (на 4,0), материальных затрат (на 1,4%) существенно увеличился удельный вес амортизационных отчислений (с 18,7 до 26,0%). Если в 1995 г. в себестоимости 1 тыс. куб. м товарного газа было 11584 млн. рублей амортизационных отчислений, то в 1996 г. - 31185 млн. рублей (почти в 3 раза больше). Это связано с переоценкой основных фондов, проведенной по состоянию на 1.01.96 г.

При этом темп роста себестоимости продукции, прежде всего за счет роста цен на материальные ресурсы, тарифов на энергию и транспортировку, заработной платы, превосходил темп роста цен на природный газ.

Анализ расходов, относимых в 1996 г. на себестоимость транспортировки газа, показал, что 17623,6 млрд. рублей или 40,8% из них составляют расходы администрации РАО "Газпром" (по исполнительной смете РАО). Причем, если 15591,0 млрд. рублей (36,1%) - это расходы администрации по оплате транзита газа по территории Украины, то 2032,6 млрд. рублей (4,7%) - управленческие расходы администрации. Смета расходов администрации, относимых на себестоимость транспортировки газа, утвержденная на 1996 г. в объеме 14647,3 млрд. рублей, перерасходована на 2976,3 млрд. рублей, из них на 792,3 млрд. рублей - по управленческим расходам администрации РАО. Следует отметить, что в структуре управленческих расходов большую долю (43,3%) занимают налоги (отчисления в дорожные фонды, транспортный налог, налог на землю и аренда земельных участков), а затраты, непосредственно связанные с управлением производством (информационно-вычислительное и диспетчерское обслуживание, депозитарное обслуживание, оплата труда, денежные выплаты и поощрения, командировочные и другие хозяйственные расходы) соизмеримы с прочими расходами (комиссионные и таможенные, консультационные и аудиторские услуги) и составляют соответственно 28,8 и 27,9% (585,6 и 564,4 млрд. рублей).

12. Структурная перестройка РАО "Газпром"

Для сохранения организационно-технологической целостности Единой системы газоснабжения и дальнейшей адаптации к рыночным условиям РАО "Газпром" в середине 1996 г. разработана долго-

срочная программа реструктуризации. В целях повышения эффективности деятельности и улучшения финансового состояния были созданы и с 1.04.97 г. начали действовать Межрегиональная компания по реализации газа ООО "Межрегионгаз" и около 60 ее региональных филиалов. Основной задачей этой организации является обеспечение централизованной системы расчетов с российскими потребителями газа, инвестирование в строительство газовых сетей и других объектов газоснабжения, оптимальные схемы ликвидации задолженности за поставляемый газ, упорядочение системы уплаты налогов в местные бюджеты.

Кроме того, РАО "Газпром" в рамках этой программы проводится работа в направлении отделения основного производства и его технического обслуживания от вспомогательных видов деятельности. Объекты социальной инфраструктуры передаются в муниципальную собственность, изменяется структура управления наукой и проектным делом. В результате осуществления структурных преобразований предполагается уменьшить численность работающих в системе РАО "Газпром" почти на 100 тыс. человек с соответствующим уменьшением затрат по фонду заработной платы (около 2,2 трлн. рублей в год).

Однако, как показал анализ сводной бухгалтерской отчетности, за I полугодие 1997 г., по дочерним и зависимым предприятиям РАО "Газпром", финансовое положение Общества не улучшилось.

Дебиторская задолженность возросла на 21812,9 млрд. рублей, или на 9%, увеличилась на 9572 млрд. рублей (на 4%) кредиторская задолженность, в том числе на 6999,5 млрд. рублей (на 28,1%) возросли долги РАО "Газпром" бюджету. Объем незавершенного строительства увеличился на 15,2% или 11353,7 млрд. рублей. Резко возросла доля заемных средств: долгосрочные займы увеличились более чем в два раза (с 13812,4 до 30641,4 млрд. рублей), краткосрочные - на 40%. В то же время продолжается практика отвлечения средств в долгосрочные и краткосрочные финансовые вложения. Так, долгосрочные финансовые вложения увеличились на 3955,6 млрд. рублей или на 37,7%, а краткосрочные - на 13,8%.

Продолжается уменьшение объема нераспределенной прибыли. По сравнению с соответствующим периодом прошлого года она уменьшилась на 34,6% и составила 3773,3 млрд. рублей против 5769,4 млрд. рублей в I полугодии 1996 г. Это связано с тем, что темпы роста налога на прибыль и отвлечений средств из прибыли превышали темп роста балансовой прибыли (соответственно 165,1, 157,1 и 134,5%). Вместе с тем, за 6 месяцев 1997 г. добыча газа снизилась к соответствующему периоду прошлого года на 5% (до 296 млрд. куб. м), а объем его поставок на экспорт возрос на 2 млрд. куб. м, или на 2%. При этом поставки в страны "ближнего зарубежья" возросли на 7 млрд. куб. м (на 20,5%) при неизменной по сравнению с январем-июнем прошлого года его

средней цене, а в "дальнее зарубежье" - снизились на 5 млрд. куб. м (на 8%) при увеличении экспортной цены на 18%.

В ходе проверки были изучены вопросы координации финансовой деятельности РАО "Газпром", его структурных подразделений (ООО "Межрегионгаз", ДП "Мострансгаз" и ДП "Томсктрансгаз") и территориальных газораспределительных организаций в Белгородской, Воронежской, Кемеровской, Курской, Липецкой, Новосибирской, Омской, Орловской, Тамбовской, Томской, Тюменской, областях и Алтайском крае. Кроме того, использованы материалы зональных совещаний, проведенных в Воронежской и Томской областях по вышеназванным проблемам.

Обеспечение потребителей природным газом производится на договорной основе: прямые (потребитель - ООО "Межрегионгаз", ранее газотранспортные организации) и трехсторонние договора (потребитель - облгаз - ООО "Межрегионгаз"). Взаимоотношения сторон по этим договорам в основном регламентируются постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.94 г. № 1445 и Указом Президента Российской Федерации от 28.12.96 г. № 1782. При этом функция продажи газа отделена от технологического цикла и его транспортировки. Газоснабжение отдельных областей осуществляют сразу несколько структурных подразделений РАО "Газпром" и территориальных газораспределительных организаций. В частности, в Липецкой области - семь подразделений: Липецкий филиал ООО "Межрегионгаз" и шесть управлений магистральных газопроводов ДП "Мострансгаз"; в Белгородской области - три подразделения: Белгородский филиал ООО "Межрегионгаз" и два управления магистральных газопроводов ДП "Мострансгаз". Аналогичное положение сложилось и в других вышеперечисленных субъектах Российской Федерации.

Для изучения мнения субъектов Российской Федерации по вопросам взаимодействия и координации деятельности структурных подразделений РАО "Газпром" Счетной палатой Российской Федерации были направлены соответствующие письма во все регионы. Ответы получены от 32 субъектов Российской Федерации (приложение 10).

Анализ поступившей информации свидетельствует, что проводимая структурная перестройка РАО "Газпром", в частности, создание ООО "Межрегионгаз", пока не ускорила процесс погашения задолженности за потребленный газ, не отрегулировала в соответствии с приказом РАО "Газпром" от 12.05.97 г. № 72 вопросы финансовой преемственности между ним и газотранспортными организациями, а привела, в конечном счете, к усложнению системы взаимоотношений потребителей с поставщиками. Так, имея картотеку по платежам перед газотранспортными организациями, потребители не могут произвести текущие платежи за газ, поставляемый ООО

"Межрегионгаз". Это подтверждается результатами проверок ряда регионов России.

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 28.12.96 г. № 1782 и "Порядка осуществления расчетов за поставляемый потребителям природный газ", установленного Центральным банком Российской Федерации, Минтопэнерго России и ФЭК России, были открыты транзитные счета, с которых производится разделение поступающих средств на платежи по оптовой цене газа и надбавки территориальных газораспределительных организаций.

Принятая система централизует финансовые потоки по расчетам за газ, то есть денежные средства поступают на счета ООО "Межрегионгаз". Их филиалы, не являясь юридическими лицами и не составляя отдельного бухгалтерского баланса, вносят в бюджеты областей только местные налоги и платежи во внебюджетные фонды. Вместе с тем, при такой централизации финансовых потоков от реализации газа и существующем порядке исчисления (уплаты) акцизов на газ и налога на добавленную стоимость, в формировании областных бюджетов не участвуют указанные налоговые платежи, полученные от выручки ООО "Межрегионгаз" и структурных подразделений РАО "Газпром" на соответствующих территориях субъектов Российской Федерации.

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 19.05.97 г. № 628 РАО "Газпром" разработало порядок предоставления скидок с цены на газ, утвердило положение о порядке оформления протокола согласования измененной цены на газ. Весь инструктивный материал разослан потребителям и руководителям субъектов Российской Федерации.

Аналогичные меры применялись и в 1994-1996 гг. Проведенный анализ показал, что количество потребителей, получающих газ по сниженным ценам, постоянно растет. Так, в сентябре-декабре 1994 г. РАО "Газпром" снизило цены на газ для 22 предприятий. В 1995 г. круг потребителей, получающих газ по сниженным ценам, увеличился до 28 предприятий, а в 1996 г. - до 34. При этом все предприятия, принявшие на себя обязательства по срочному погашению задолженности, выполнили условия по текущим платежам за газ.

Наиболее крупными потребителями, взявшими обязательства по срочному погашению задолженности и применению авансовых платежей при условии снижения цен, стали Магнитогорский металлургический комбинат, АО "Тольяттиазот", АО "Салаватнефтеоргсинтез", АО "Северсталь", АО "Акроп", Новомосковская АК "Азот". Снижались также цены на газ для отдельных сельхозпотребителей.

Вместе с тем доля газа, реализованного по сниженным ценам, составила лишь 6,7%. Хотя потребители этого газа и погасили имеющуюся задолженность в 1996 г. на сумму свыше 980 млрд. рублей,

обеспечили своевременные платежи за газ в размере 2,2 трлн. рублей, тенденции к снижению дебиторской задолженности потребителей газа за указанный период не выявлено.

Кроме того, в связи с тем, что территориальные газораспределительные организации имеют задолженность за полученный газ перед РАО "Газпром", применение положений вышеназванного Указа Президента Российской Федерации для предприятий, получающих газ по договору с ними, становится невозможным.

12. Выполнение Программы "Газификация России на 1996-2000 годы"

В ходе проверки рассмотрена важнейшая социально-экономическая задача - газификация ряда регионов России.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 4.04.96 г. № 490 Правительством Российской Федерации разработана Программа развития газификации Центрально-Черноземного региона Российской Федерации в 1996-2000 гг., с учетом предложений ассоциации "Черноземье", РАО "Газпром", АО "Росгазификация", администраций Белгородской, Воронежской, Курской, Липецкой, Орловской и Тамбовской областей. Определены соответствующие меры по реализации и финансированию указанной программы как составной части федеральной целевой программы "Газификация России на 1996-2000 годы". Она предусматривает до 2000 г. газифицировать 6,2 млн. квартир, в том числе природным газом - 5,65 млн.; из общего количества: в сельской местности - 2,67, природным газом - 2,41 млн. квартир, а также довести охват жилого фонда газоснабжением до 78,2%, построить 16,2 тыс. км газопроводов-отводов, 65,9 тыс. км поселковых и 105,2 тыс. км уличных газопроводов, из них 85,7 тыс. км - в сельской местности.

Проверка выполнения Программы газификации России в Белгородской, Воронежской и Липецкой областях показала, что объемы строительства газопроводов-отводов и разводящих газовых сетей в 1996 г. были значительно ниже установленных заданий.

Так, в Белгородской области предстоит построить 173 км газопроводов-отводов, в том числе за 1996-1997 гг. - 77 км. На это строительство предусматривалось финансирование в размере 1558,3 млрд. рублей, в том числе из федерального бюджета - 467,5 млрд. рублей (30%) и средств РАО "Газпром" - 311,7 млрд. рублей (20%). Однако, финансирование из указанных источников не осуществлялось. В результате чего не было введено в эксплуатацию ни одного километра газопроводов-отводов, что отрицательно сказывается на устойчивости режимов газоснабжения в ряде населенных пунктов, сдерживаются темпы газификации в Грайворонском, Краснояружском и Валуйском районах.

В Воронежской области к моменту принятия Программы сложилась самая напряженная обстановка в обеспечении предприятий и населения, особенно сельского, природным газом. На начало реализации Программы уровень газификации природным газом на селе составлял всего 6,7%, в то время как в среднем по Центрально-Черноземному району - 14,8%. До настоящего времени из 32 сельских районов в шести отсутствует природный газ. Исходя из этого Программой предусмотрено до 2000 года построить 440 км газопроводов-отводов, 5730 км (27,7%) - межпоселковых газопроводов, 7270 км (24,6%) - уличных газопроводов в сельской местности.

Предусмотренные Программой средства из федерального бюджета в объеме 184,3 млрд. рублей в 1996 году не выделялись.

Дефицит финансовых ресурсов явился одной из основных причин значительного отставания показателей газификации области от заданий, утвержденных Программой. Так газопроводов-отводов построено 17,7 км вместо 296 км или менее 6%, межпоселковых и уличных газопроводов в сельской местности соответственно 12,3% и 20,1%, газифицировано квартир на селе 17,8% от задания.

Особо острым остается вопрос строительства газопроводов-отводов и АГРС, которое в соответствии с Программой возложено на РАО "Газпром". В 1996 г. из 12 газопроводов-отводов РАО заключило договора и финансировало только отвод к ГРС № 3 г. Воронежа и к райцентру Воробьевка. По остальным объектам выполненные работы не оплачены, долг подрядным организациям составил более 11 млрд. рублей.

В 1997 г. в области должно быть введено в действие 169 км газопроводов-отводов. Однако вопросы финансирования, заключения и пролонгирования договоров подряда на выполнение этих работ не решены.

В результате на газопроводах-отводах общей протяженностью 332 км, находящихся в незавершенном строительстве и имеющих высокую степень строительной готовности, работы практически не ведутся. Так, строительство газопровода-отвода к ПТГ Грибановский протяженностью 22,3 км начато в сентябре 1991 г. На этом отводе сварено, изолировано и уложено в траншею около 20 км трубопровода, выполнено строительно-монтажных работ на 9,6 млрд. рублей. С февраля 1996 г. финансирование этого объекта прекращено, а вопрос газоснабжения Грибановского, Терновского и Эртильского районов отложен на неопределенный срок.

Газификация Аннинского, Верхнехавского, Панинского, частично Каширского и Новоусманского районов зависит от ввода в действие газопровода-отвода протяженностью 82,5 км. Его строительство ведется с января 1993 г., уже сварено 78,6 км, из которых 44,5 км уложены в траншею, выполнено строительно-монтажных работ на сумму 9,7 млрд. рублей. Финансирование прекращено в декабре 1995 г.

При таком положении отставание от заданий Программы еще более увеличится и их выполнение к 2000 году станет нереальным.

В Липецкой области Программой газификации намечено построить 111 км газопроводов-отводов, 3340 км межпоселковых газопроводов и другие объекты по развитию газового хозяйства.

В 1996-1997 гг. предусматривалось финансирование из федерального бюджета в размере 958,1 млрд. рублей, фактически средства не выделены.

В настоящее время РАО "Газпром" ведет работы по 16 объектам газификации в 4 районах области. При общей протяженности в 235 км предполагаемых к строительству трасс газопроводов сварено и уложено 211 км, введены в строй 4 объекта газификации и 120 км газопроводов.

В Орловской области ведется строительство систем газоснабжения в 9 районах. По состоянию на 1.10.97 г. из подлежащих укладке 772,5 км уложено 219,4 км, из 72 переходов через различные препятствия выполнено 44, подведены системы газоснабжения газоснабжения и построены разводящие сети к 330 домам. Подготовлено также техническое задание на разработку программы газификации всех 24 районов Орловской области.

Неоднократные обращения Ассоциации экономического взаимодействия Центрально-Черноземного региона Российской Федерации "Черноземье" в Правительство Российской Федерации по вопросу включения в план 1997 г. объектов, предусмотренных федеральной программой, по-существу, не дали положительного результата.

Правительством Российской Федерации соответствующие поручения по реализации Программы газификации Центрально-Черноземного региона были даны Минтопэнерго России, Минсельхозпроду России, Госкомстату России, Минфину России, Федеральной энергетической комиссии Российской Федерации, РАО "Газпром" и АО "Росгазификация". Только за период с сентября 1996 г. по апрель 1997 г. дано 9 поручений по исправлению создавшегося положения. Однако коренного изменения ситуации не произошло. Более того, отставание от установленных Программой заданий в 1997 г. еще более увеличилось, что ставит под угрозу срыва ее выполнение в 2000 г.

13. Анализ эффективности управления государственной собственностью

Проверка эффективности управления государственной собственностью РАО "Газпром" показала, что полномочия по управлению принадлежащим государству пакетом акций возлагались на Совет директоров РАО "Газпром", сформированный распоряжением Президента Российской Федерации от 26.01.93 г. № 58-рп, в состав которого были включены представители государственных органов управления.

Голосование на собрании акционеров принадлежащим государству пакетом акций осуществлялось единым представителем государства в лице Совета директоров.

Указанное положение было закреплено в Уставе РАО "Газпром", утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 17.02.93 г. № 138.

Представление интересов государства в управлении РАО "Газпром" распоряжением Президента Российской Федерации от 26.01.93 г. № 58-р было возложено на:

- первого заместителя Министра финансов Российской Федерации А.П. Вавилова;
- заместителя председателя Государственного комитета Российской Федерации по управлению государственным имуществом Д.В. Васильева;
- заместителя Министра топлива и энергетики Российской Федерации А.Л. Самусева;
- заместителя Министра экономики Российской Федерации В.С. Евсюкова.

В ходе проверки установлено, что Совет директоров РАО "Газпром" на своих заседаниях рассматривал вопросы стабилизации финансового положения, совершенствования порядка расчетов за газ, нефть, газовый конденсат, продукты их переработки, а также структурных преобразований в целях повышения эффективности деятельности Общества и другие вопросы.

Следует отметить, что фактически произошла концентрация полномочий по управлению Обществом у одного должностного лица - Председателя Совета директоров, который одновременно являлся и Председателем Правления РАО "Газпром", то есть управление осуществлялось практически единолично одним человеком.

Указом Президента Российской Федерации от 12.05.97 г. № 478 управление федеральной собственностью РАО "Газпром" возложено на коллегия представителей государства, которая обязана осуществлять свою деятельность в соответствии с Основными положениями структурной реформы в сферах естественных монополий на основе позиции, определяемой большинством голосов членов коллегии.

Кроме того, Договором об учреждении доверительной собственности (трасте) от 17.02.94 г. была произведена передача в доверительную собственность (управление) 35% акций Общества, закрепленных в федеральной собственности, в количестве 82 875 295 штук (номинал 10 рублей) на выгодных для РАО "Газпром" условиях.

Во-первых, предоставлено право выкупа акций из данного пакета после окончания срока действия Договора по номинальной стоимости (рыночный курс акций в среднем за 1996 г. возрос в 117 раз).

Во-вторых, возмещаются "расходы" на выполнение обязанностей доверительного собственника в размере 45% дивидендов, исчисляемых на передан-

ный в траст (затем управление пакетом акций, принадлежащих государству).

При этом следует отметить, что передача в доверительное управление акций была осуществлена не на конкурсной основе, а Договором не определены четкие обязанности доверительного управляющего по ликвидации и недопущению задолженностей РАО перед бюджетами всех уровней, выплате заработной платы и иным обязательным платежам, которые имеют тенденцию к увеличению.

Несмотря на то, что срок действия Договора истек в феврале 1997 года, Правительство Российской Федерации только в октябре своим постановлением от 21.10.97 г. № 1336 поручило Первому заместителю Председателя Правительства Российской Федерации - Министру топлива и энергетики Российской Федерации Б.Е. Немцову подписать новый договор о доверительном управлении 35% акций РАО "Газпром", закрепленных в федеральной собственности. При этом постановлением не определены сроки его подписания.

Учитывая, что указанный пакет акций (35%) подлежит управлению Советом директоров РАО "Газпром" по существу в интересах самого Общества, вопрос о возмещении расходов на выполнение обязанностей доверительного собственника, превышающих в среднем в 6-8 раз общепринятую долю выплачиваемых дивидендов, является необоснованным.

По итогам деятельности в 1994-1995 гг. по акциям РАО "Газпром", находящимся в федеральной собственности, было начислено 378,8 млрд. рублей. При этом на возмещение расходов РАО "Газпром" за осуществление обязанностей доверительного собственника направлено 149,2 млрд. рублей, на основании Указа Президента Российской Федерации от 5.11.93 г. № 1333 на техническое перевооружение производства и природоохранные мероприятия - 189,4 млрд. рублей. Таким образом, в федеральный бюджет поступило лишь 40,2 млрд. рублей, или 10,6% от общей суммы начисленных дивидендов.

В 1996 г. по акциям РАО "Газпром", находящимся в федеральной собственности, начислены и переведены в федеральный бюджет дивиденды в сумме 189,4 млрд. рублей.

Кроме этого, в течение срока действия Договора о доверительном управлении представители государства производят голосование на собраниях акционеров РАО "Газпром" только 5% закрепленных в федеральной собственности акций (Указ Президента Российской Федерации от 22.04.96 г. № 599), что значительно снижает эффективность управления государственной собственностью.

Механизм защиты государственных интересов не отработан, ответственность представителей государства за подобные действия отсутствует. Руководители федеральных органов исполнительной власти, представители которых входят в состав Совета директоров и коллегию представителей государства, в

свою очередь не несут ответственности перед Правительством Российской Федерации за действия назначенных должностных лиц. В положениях о федеральных органах исполнительной власти задачи и ответственность по вопросам управления собственностью не предусмотрены.

Так, представители федеральных органов власти при работе в составе Совета директоров не приняли мер по обеспечению своевременной выплаты заработной платы работникам, погашению задолженности перед бюджетами всех уровней и страховым взносам в государственные внебюджетные фонды. Также и вновь созданная коллегия представителей государства не потребовала созыва заседания Совета директоров и включения в повестку дня отчета исполнительного органа о причинах образования указанной задолженности и принимаемых мерах по ее погашению, как это предусмотрено постановлением Правительства Российской Федерации от 22.02.97 г. № 214.

14. Состояние и достоверность бухгалтерского учета РАО "Газпром"

В ходе проверки установлено, что бухгалтерский учет и отчетность РАО "Газпром" и его дочерних предприятий ведется в соответствии с "Положением о бухгалтерском учете и отчетности в Российской Федерации", утвержденным приказом Минфина России от 26.12.94 г. № 170 и "Методическими рекомендациями по составлению сводной бухгалтерской отчетности", утвержденными приказом Минфина России от 30.12.96 г. № 112. Однако в составе годовой бухгалтерской отчетности администрации РАО за 1996 г. отсутствуют пояснения к бухгалтерскому балансу и отчету о финансовых результатах, а также пояснительная записка, предусмотренные пунктом 2 приказа Минфина России от 12.11.96 г. № 97 "О годовой бухгалтерской отчетности".

В нарушение действующей методологии бухгалтерского учета операции, связанные с получением облигаций Украины в счет расчетов за поставленный газ в сумме, эквивалентной 600 млн. долларов США, не отражены сразу как выручка от реализации продукции, а списывались с дебиторской задолженности по мере поступления средств в счет погашения этих облигаций, что в порядке исключения разрешено Минфином России по согласованию с Госналогслужбой России. В результате подобных действий оказалась заниженной налогооблагаемая база РАО "Газпром" 1995 г.

С результатами проверки ознакомлены под роспись первый заместитель Председателя Правления РАО "Газпром" В.В. Шеремет и главный бухгалтер РАО "Газпром" И.Н. Богатырева. Замечания по акту проверки учтены при подготовке данного отчета.

ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

1. Российское акционерное общество "Газпром", созданное в 1993 г. в результате преобразования Государственного газового концерна "Газпром", действует как единый промышленно-финансовый комплекс в целях обеспечения эффективного функционирования и развития Единой системы газоснабжения Российской Федерации, имеет достаточный сырьевой и производственный потенциал, позволяющий в долгосрочной перспективе сохранить лидирующее положение в топливно-энергетическом комплексе страны, и является достаточно надежной, жизнеспособной рыночной структурой, сумевшей на фоне общего спада производства практически сохранить стабильное функционирование отрасли и удержать достигнутый уровень добычи газа. Объем добычи газа в 1996 г. возрос на 5,2 млрд. куб. м и составил 564,7 млрд. куб. м, но не достиг максимального уровня 1992 г. (569,2 млрд. куб. м).

2. Запасы газа предприятий РАО "Газпром" составляют 60,1% от суммарных запасов Российской Федерации. Владея в ряде акционерных обществ пакетом акций в 51% и более, РАО имеет возможность контролировать дополнительно запасы газа в объеме 4,3 трлн. куб. м. Общество обладает также запасами газового конденсата, которые оцениваются в 1168 млн. тонн и нефти в 522 млн. тонн.

Обеспечение планируемых уровней добычи возможно только до 2004-2008 гг. Поддержание объема добычи будет осуществляться за счет ввода в эксплуатацию необустроенных в настоящее время месторождений суши и шельфа арктических морей, месторождений перераспределенного фонда и неоткрытых месторождений. Прирост добычи газа требует крупных инвестиций.

Недостаточное и нестабильное финансирование геологоразведочных работ не обеспечивает темпов восполнения и формирования минерально-сырьевой базы. Отчисления на ВМСБ позволяют выполнить лишь 40-45% объемов работ, предусмотренных государственной программой "Недра". При этом выполненные работы не покрывают потребности газовой отрасли в приростах запасов. Начиная с 1992 г. прирост запасов не компенсирует достигнутый уровень добычи. Так, в 1996 г. суммарный прирост запасов природного газа составил 148,8 млрд. куб. м, или 26,4% от объема добычи.

Финансирование геологоразведочных работ осуществляется по остаточному принципу, несмотря на то, что подотрасль "геологоразведочные работы" в перечне капитальных вложений РАО "Газпром" выделена отдельной строкой. В 1996 г. из 1866,7 млрд. рублей, предусмотренных на финансирование геологоразведочных работ, предприятиями РАО "Газпром" было освоено только 1336,2 млрд. рублей (71%), а оплачено фактически выполненных работ на сумму лишь 954,8 млрд. рублей (51%). За этот год пробу-

рено скважин - 107,5 тыс. м (80% к программе), отработано 7910,1 пог. км (60%) и 1142 кв. км (13%) сейсморазведки.

При недостатке финансирования и наличии задолженности за выполненные геологоразведочные работы подрядным организациям за 1996 г. в сумме 591 млрд. рублей не полностью использованы отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы, оставляемые на предприятиях в соответствии с Федеральным законом "О недрах". В результате этого в федеральный бюджет только по проверенным Счетной палатой Российской Федерации предприятиям возвращено свыше 100 млрд. рублей.

Вышесказанное свидетельствует об отсутствии должного контроля за эффективным использованием средств, выделяемых на геологоразведочные работы, и выполнением планов геологоразведочных работ.

3. Основная задача РАО "Газпром" - обеспечение устойчивого функционирования Единой системы газоснабжения Российской Федерации и стабильных поставок газа потребителям внутри страны и на экспорт.

Из-за спада промышленного производства в России за последние четыре года произошло снижение потребления природного газа на 14,4 процента.

Общая потребность российских потребителей в газе на 1996 г. составляла 412,7 млрд. куб. м. Представленный РАО на утверждение баланс газа по России предусматривал выделение лимита в размере 352,7 млрд. куб. м (85%), который был утвержден Минтопэнерго России по согласованию с Минэкономики России. Фактически же было отпущено 339,0 млрд. куб. м газа, или 82% от заявленного объема. В 1996 г. 40 субъектам Российской Федерации из 61, обслуживаемых АО "Росгазификация", отпущено газа меньше, чем установлено лимитами. При этом, полностью обеспечивая потребности коммунального хозяйства и объектов социального и культурного назначения, доля обеспечения промышленных предприятий еще более снижалась. Это подтвердили проверки, проведенные в 12 субъектах Российской Федерации.

Следует отметить, что установление лимитов производилось без анализа представленных заявок на потребление газа и расчетов реальной потребности, а ставилось в зависимость от состояния платежеспособности потребителей газа. Это вынуждало отдельных потребителей производить выборку газа сверх установленного лимита. Так, 20 регионов России, получающих газ через систему АО "Росгазификация", допустили в 1996 г. сверхлимитное потребление газа, что послужило поводом ограничения в подаче газа или полного его отключения. В результате снижения давления газа поставщиками (РАО "Газпром") ниже допустимых пределов в 1996 г. в газовом хозяйстве России на наружных газопроводах произошло 38 аварийных ситуаций на предприятиях Липец-

кой, Московской, Тульской, Тверской областей, Ставропольского и Краснодарского краев.

Одновременно в подземные хранилища было закачано 53 млрд. куб. м газа, в том числе в ПХГ России - 39,4, Латвии - 1,6, Украины - 10,7 и Германии - 1,3 млрд. куб. м. Возрос общий объем экспорта природного газа в страны "дальнего зарубежья" в 1996 г. на 6,0 млрд. куб. м и составил 123,4 млрд. куб. м и увеличился на начало текущего года портфель экспортных контрактов РАО "Газпром" на 51% и достиг 2188 млрд. куб. м.

Такая структура поставок природного газа, постоянный рост портфеля экспортных поставок, принятая практика выделения лимитов и обеспечения потребителей газом не позволили удовлетворить в полном объеме потребности российских потребителей, что может привести к снижению надежности работы Единой системы газоснабжения, а также финансовой несостоятельности территориальных газораспределительных организаций и вызвать энергетический кризис в регионах.

4. Результаты проведенного финансового анализа показали, что РАО "Газпром" является прибыльной, рентабельной структурой топливно-энергетического комплекса России с достаточно высоким уровнем финансовой независимости и устойчивости. Имущество Общества неуклонно возрастает и на 1 января 1997 г. составило 612010 млрд. рублей, увеличившись за 1996 г. - на 75561 млрд. рублей или 14,1%. В структуре активов наибольший удельный вес (74,5 %) занимают внеоборотные активы (основные средства), подтверждая высокий производственный потенциал Общества. Собственный капитал РАО составил 77,2 %, что свидетельствует о высокой степени его независимости. Потенциальная финансовая устойчивость достаточно высока, коэффициент автономии находится на уровне 0,78 при норме $\leq 0,5$.

Рентабельность РАО "Газпром" остается на высоком уровне: рентабельность продаж составляет 38,5 %, рентабельность использования капитала - 7,3, основных средств и прочих внеоборотных активов - 9,8, собственного капитала - 9,4, переменного капитала - 9,1 %. Балансовая прибыль Общества за 1996 г. составила 45091 млрд. рублей, увеличившись по сравнению с 1995 г. на 17,5 %.

Однако за анализируемый период произошло ухудшение финансового состояния РАО "Газпром".

Неплатежеспособность потребителей газа привела к вынужденному отвлечению из производственного процесса значительной части оборотных средств и росту дебиторской задолженности. На конец 1996 г. она достигла 105,4 трлн. рублей, увеличившись за год на 43,5%. При этом существенно выросла задолженность за поставляемый газ и, в первую очередь, потребителей России, которая на 1.01.96 г. в общей задолженности достигла 66,8%, а на 1.01.97 г. - 83%. Доля реальных денег в расчетах за газ понизилась с 28% в 1995 г. до 12% в 1996 г., а возросла доля

бартерных расчетов с 59 до 71% и ценных бумаг - с 13 до 17%.

К концу 1996 г. увеличилась кредиторская задолженность Общества по всем статьям: поставщикам и подрядчикам - на 16932 млрд. рублей, или более чем в 3 раза; по расчетам с бюджетом и внебюджетными фондами - на 18311 млрд. рублей (в 2 раза); по авансам полученным - на 4293 млрд. рублей (в 13 раз); по оплате труда - на 1135 млрд. рублей (в 2 раза) и прочим кредиторам - на 9477 млрд. рублей (на четверть).

На 1.01.97 г. долг Общества перед бюджетом составил 29188 млрд. рублей, перед внебюджетными фондами - 4282 млрд. рублей. Причем в структуре задолженности 54% составляют штрафы и пени, что свидетельствует о высокой стоимости этих источников средств.

Общая задолженность РАО "Газпром" по оплате труда работников на конец 1996 г. возросла в 1,5 раза и составила 286,3 млрд. рублей.

Увеличение доли заемных средств с 14,1 до 22,8% привело к ослаблению финансовой устойчивости, снизился уровень финансовой независимости, характеризующийся снижением коэффициента автономии с 0,86 до 0,78.

Несмотря на рост в 1996 г. балансовой прибыли на 6718 млрд. рублей, нераспределенная (чистая прибыль) Общества уменьшилась по сравнению с 1995 г. на 10359 млрд. рублей, то есть прибыльность существенно сократилась.

Ухудшилась платежеспособность РАО: коэффициент текущей ликвидности уменьшился с 1,62 до 1,3 (при норме 2,0), а коэффициент обеспеченности собственными оборотными средствами, хотя и выше нормы (0,1), снизился с 0,31 до 0,12.

Таким образом, снижение финансовой устойчивости, финансовой независимости, платежеспособности, прибыльности, рентабельности продаж при одновременном увеличении дебиторской и кредиторской задолженностей, долгосрочных и краткосрочных кредитов и займов, а также запасов и затрат свидетельствует, что финансовое состояние РАО "Газпром" за последние два года ухудшилось и на 1 января 1997 г. характеризуется как кризисное.

5. РАО "Газпром" ведет активную инвестиционную деятельность. В 1996 г. объем капитальных вложений составил почти 40 трлн. рублей, что на 69,7% выше уровня 1995 г. При этом собственные средства Общества составили 38524 млрд. рублей (96%). За анализируемый период изменилась структура собственных средств РАО, используемых на капитальные вложения. Так, в 1995 г. основным источником финансирования был единый фонд стабилизации и развития - 61,1% собственных средств, амортизационные отчисления - 25,9 и прибыль - 13%. В 1996 г. на капитальные вложения направлено уже 40,5% собственной прибыли, амортизационных отчислений - 38,6 и лишь 20,9% средств фонда стабилизации.

За счет всех источников финансирования предприятиями введено 2888,9 км газопроводов, 18 компрессорных станций, подключены 241 газовая, 39 нефтяных скважин и 139 газовых скважин на ПХГ, увеличена активная мощность подземных хранилищ газа (ПХГ) на 2,75 млрд. куб. м, сданы в эксплуатацию 5 установок подготовки газа общей мощностью 34 млрд. куб. м в год.

Из-за недостатка финансовых ресурсов в 1996 г., как и в прошлые годы, положение дел в капитальном строительстве продолжает оставаться сложным. Ранее созданные резервы производственных мощностей на предприятиях РАО "Газпром" исчерпаны, ввод новых мощностей по поддержанию добычи и транспорта газа остается низким (35,3 трлн. рублей), хотя и превысил уровень 1995 г. Сорваны планы строительства важнейших производственных объектов. Из запланированных вводом объектов не обеспечена сдача в эксплуатацию четырех компрессорных станций и 996,3 км газопроводов. Не введен первый пусковой комплекс второй очереди Астраханского ГПЗ по переработке 3,0 млрд. куб. м газа в год.

В условиях финансового дефицита возросла кредиторская задолженность за выполненные, но неоплаченные работы в капитальном строительстве с 3740 млрд. рублей в 1995 г. до 12500 млрд. рублей в 1996 году. Одновременно с этим объем незавершенного строительства за 1996 г. увеличился на 18,5%, достигнув 83352 млрд. рублей.

6. Проведенный анализ начисления и использования единого фонда стабилизации и развития РАО "Газпром" в 1995-1996 гг. показал, что направления и порядок его использования определялись Правлением Общества на основании положения об образовании и использовании единого фонда стабилизации и развития и сметы, утверждаемой Председателем Правления. Нормативы отчислений по представлению руководства РАО "Газпром" согласованы первым заместителем Министра финансов Российской Федерации А.П. Вавиловым, являвшимся в то время членом Совета директоров РАО "Газпром", и заместителем Министра экономики Российской Федерации.

За 1995 г. в фонд стабилизации было начислено 26327,5 млрд. рублей, в 1996 г. - 6904,1 млрд. рублей. Расходы из фонда стабилизации в 1995 г. произведены в размере 16663,0 млрд. рублей, в 1996 г. использован весь фонд стабилизации в объеме 27015,8 млрд. рублей.

При этом на финансирование капитальных вложений направлено в 1995 г. 11575,1 млрд. рублей (69,5%), а в 1996 г. - 7930,7 млрд. рублей (29,3%), научно-исследовательских, проектных, технологических и прочих работ - соответственно 1126,1 млрд. рублей (6,8%) и 725,3 млрд. рублей (2,7%) и работ общепромышленного значения (через предприятия "Газобезопасность" и "Газнадзор") - 208 млрд. рублей (0,8%) и 95 млрд. рублей (0,6%).

Кроме этого, за два года 20960 млрд. рублей (48%) направлено предприятиям РАО для пополнения оборотных средств и на возмещение убытков, полученных в прошлые периоды.

За счет единого фонда стабилизации и развития в 1995-1996 гг. профинансированы на сумму 1056,9 млрд. рублей мероприятия, которые не отвечают задачам формирования фонда, предусмотренным Указом Президента Российской Федерации № 1333. Это - транспортные расходы (127,2 млрд. рублей), долевое участие в строительстве жилья (56,7), проведение конференций, симпозиумов по проблемам газовой промышленности (10,6), расходы по проведению международных выставок (47,6), повышение квалификации руководящих работников и специалистов (20,9), выдача дотаций отраслевым научно-техническим журналам (10,2 млрд. рублей) и другие.

Все вышеизложенное свидетельствует о том, что единый фонд стабилизации и развития РАО "Газпром", создаваемый на льготных условиях как отраслевой инвестиционный фонд для поддержания и развития мощностей по добыче газа и конденсата, надежного газоснабжения потребителей Российской Федерации, проведения единой научно-технической и инвестиционной политики, строительства и финансирования газопроводов-отводов высокого давления для газификации села, контроля за функционированием Единой системы газоснабжения страны, превратился в источник покрытия текущих расходов РАО. Попустительство Минфина России и Минэкономики России при разработке положения об образовании и использовании единого фонда стабилизации и развития РАО "Газпром" позволило существенно расширить перечень направлений использования фонда, включив в него повышение квалификации руководящих работников и специалистов, погашение выданных кредитов и процентов по ним, дотации отраслевым научно-техническим журналам, строительство жилья и других объектов социальной инфраструктуры.

Несмотря на то, что положение с формированием доходной части федерального бюджета было сложным, а зачисляемые в единый фонд стабилизации и развития РАО "Газпром" средства не подлежали налогообложению, контроль за обоснованностью нормативов, эффективным и целенаправленным использованием фонда не осуществлялся ни Минфином России, ни Минэкономики России, ни Правительством Российской Федерации. Так, нормативы образования фонда явно завышены и не отвечали реальным потребностям Общества, что подтверждает ежегодно неиспользуемый остаток фонда: на 1.01.95 г. - 3864,5 млрд. рублей, на 1.01.96 г. - 14423,4 млрд. рублей (после пересчета - 18964,0 млрд. рублей).

7. В условиях острой недостаточности средств РАО "Газпром" осуществляет долгосрочные и краткосрочные финансовые вложения в сторонние предприятия, приоритетным направлением которых явля-

ется расширение сырьевой и производственной базы газовой отрасли и развитие смежных производств.

Долгосрочные вложения на 1.01.97 г. составили 12675 млрд. рублей, из них 7209 млрд. рублей (56,9%) - вложения администрации РАО. Практически все долгосрочные вложения не приносят прямого дохода: за 1996 г. получено доходов в среднем 4% от общих вложений, а от вложений, предусматривающих получение доходов, - 7,6%. В ряде случаев эффективность и целесообразность вложений не всегда имеет подтверждение.

8. РАО "Газпром" не принимается эффективных мер по соблюдению режима экономии ресурсов отдельными структурными подразделениями. В результате Общество в целом теряет часть своих доходов. По сводной бухгалтерской отчетности за 1996 г. 33 его предприятия из 71 допустили переиспользование прибыли, что привело к образованию убытков.

9. Деятельность РАО "Газпром" подлежит государственному регулированию, так как в соответствии с Федеральным законом "О естественных монополиях" транспортировка газа по трубопроводам отнесена к монополии.

Основным рычагом государственного контроля является ценовое регулирование посредством определения (установления) цен (тарифов) или их предельного уровня на продукцию РАО "Газпром".

Механизм ценового регулирования заключался в установлении постановлениями Правительства Российской Федерации конкретных цен и их индексации, введении поправочного корректирующего индекса отпускных цен, льготных тарифов для отдельных видов предприятий, "замораживании" цен на определенный период времени, использовании перекрестного субсидирования различных групп потребителей, увеличении акцизов, определении потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию, и (или) установлению минимального уровня их обеспечения в случае невозможности удовлетворения в полном объеме, а также предоставлении РАО "Газпром" возможности устанавливать скидки потребителям при срочном погашении задолженности и применении авансовых платежей.

Вышесказанное свидетельствует об отсутствии четкой и последовательной политики государственного регулирования цен на природный газ для потребителей России. Только в 1996 г. было выпущено пять постановлений Правительства Российской Федерации, касающихся изменения порядка регулирования цен на газ, в отдельных случаях противоречащих друг другу. Порядок регулирования отпускных цен многократно изменялся без учета финансового состояния и издержек РАО "Газпром".

Постановлениями Правительства Российской Федерации также осуществляется регулирование бытовых надбавок для территориальных газораспределительных организаций (перепродавцов). При этом устанавливался один размер надбавки для всех

субъектов Российской Федерации, независимо от развития и состояния газового хозяйства, уровня газификации, объемов поставки газа и конкретных экономических условий регионов России. К тому же, доля надбавки в отпускной цене снизилась с 18,6% в 1991 г. до 10% в 1996 г.

С правовой точки зрения действовавший порядок регулирования цен на природный газ не соответствует порядку, предусмотренному Федеральным законом "О естественных монополиях", в соответствии с которым регулированию подлежит не цена на газ, а тарифы на транспортировку газа транспортными организациями.

Следует отметить, что значительный удельный вес в структуре цены на газ имеют налоги, включая акциз. В результате фискальной политики государства их доля в цене 1996 г. увеличилась в 2,5 раза против уровня 1995 г. при росте доли эксплуатационных затрат РАО "Газпром" в 1,7 раза. Так, постановлениями Правительства Российской Федерации от 28.02.95 г. № 208 и от 1.09.95 г. № 859 дважды увеличивался акциз: с 27 марта - с 15 до 25%, а затем с 1 сентября - до 30%. При этом размер акциза на природный газ не дифференцировался в зависимости от горно-геологических, горнотехнических и экономико-географических характеристик месторождений, как это предусмотрено статьями 39 и 46 Закона Российской Федерации "О недрах".

10. Указом Президента Российской Федерации от 19.05.97 г. № 628 РАО "Газпром" дано право предоставления скидок с цены на газ промышленным потребителям, при условии погашения имеющейся задолженности и осуществления авансовых платежей. Аналогичные меры применялись и в 1994-1995 гг. В 1995 году круг потребителей, получающих газ по сниженным ценам, составлял 28 предприятий, а в 1996 году - 34. Доля газа, реализованного по сниженным ценам, составила лишь 6,7%. Хотя потребители этого газа и погасили имеющуюся задолженность в 1996 г. на сумму свыше 980 млрд. рублей, обеспечили своевременные платежи за газ в размере 2,2 трлн. рублей, тенденции к снижению дебиторской задолженности потребителей газа за указанный период не выявлено.

Так как практически все территориальные газораспределительные организации имеют задолженность за полученный газ перед РАО "Газпром", применение положений данного Указа Президента Российской Федерации для предприятий, получающих газ по договору с ними, становится невозможным.

11. При низкой платежеспособности российских потребителей газа основным источником обеспечения устойчивой работы РАО "Газпром" на протяжении последних лет является внешнеэкономическая деятельность. Поставки газа на экспорт в 1996 г. составили 195,3 млрд. куб. м и возросли по сравнению с 1995 г. на 4,8 млрд. куб. м. В 1996 г. РАО "Газпром"

осуществляло экспортные поставки газа в 17 стран "дальнего зарубежья".

Цены определяются в соответствии с принципами, принятыми в практике международной торговли газом на долгосрочной основе, и базируются на ценах на альтернативные виды топлива у конечного потребителя в стране-покупателе.

Начисленная валютная выручка в 1996 г. от экспорта газа достигла 8272,9 млн. долларов США, увеличившись к уровню 1995 г. на 795,4 млн. долларов. Задолженность по поставкам газа в 1995 г. составила 65,0 млн. долларов, в 1996 г. возросла до 158,4 млн. долларов.

За счет валютных средств РАО "Газпром" осуществлены в 1995 г. закупки по импорту на сумму 43,0 млн. долларов, в 1996 г. - на 71,8 млн. долларов, а также осуществлялась инвестиционная деятельность, связанная с сооружением объектов газовой отрасли на территории России. Подрядными организациями государств-участников Ямбургского Соглашения за 1995 г. выполнено работ на сумму 279,6 млн. условных расчетных единиц (УРЕ), за 1996 г. - 268,7 млн. УРЕ.

Кроме того, за счет валютных поступлений РАО "Газпром" в 1996 г. перечислено в бюджет налоговых платежей на сумму 9623,4 млрд. рублей.

12. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 4.04.96 г. № 490 Правительством Российской Федерации разработана Программа развития газификации Центрально-Черноземного региона Российской Федерации в 1996-2000 гг.

Проверка выполнения Программы газификации России в Белгородской, Воронежской и Липецкой областях показала, что объемы строительства газопроводов-отводов и разводящих газовых сетей в 1996 году были значительно ниже установленных заданий. Предусмотренные Программой средства из федерального бюджета в 1996 г. не выделялись.

Неоднократные обращения Ассоциации экономического взаимодействия Центрально-Черноземного региона Российской Федерации "Черноземье" в Правительство Российской Федерации по данному вопросу не дали положительного результата. Так, 9 поручений Правительства Российской Федерации за период с сентября 1996 г. по апрель 1997 г. по исправлению создавшегося положения не выполнены. Более того, отставание от установленных Программой заданий в 1997 г. еще более увеличилось, что ставит под угрозу срыва ее выполнение в 2000 г.

13. Полномочия по управлению принадлежащим государству пакетом акций возлагались на Совет директоров РАО "Газпром", сформированный распоряжением Президента Российской Федерации от 26.01.93 г. № 58-рп, в состав которого были включены представители государственных органов управления. Голосование на собрании акционеров принадлежит государству пакетом акций осуществля-

лось единым представителем государства в лице Совета директоров.

Указом Президента Российской Федерации от 12.05.97 г. № 478 управление федеральной собственностью РАО "Газпром" возложено на коллегия представителей государства, которая обязана осуществлять свою деятельность в соответствии с Основными положениями структурной реформы в сферах естественных монополий на основе позиции, определяемой большинством голосов членов коллегии.

Договором об учреждении доверительной собственности (трасте) от 17.02.94 г. 35% акций Общества, закрепленных в федеральной собственности, передано в доверительное управление на выгодных условиях: предоставлено право выкупа акций из данного пакета после окончания срока действия Договора по номинальной стоимости и предусмотрено возмещение "расходов" на выполнение обязанностей доверительного собственника в размере 45% дивидендов.

При этом следует отметить, что передача в доверительное управление акций была осуществлена не на конкурсной основе, а Договором не определены четкие обязанности доверительного управляющего по ликвидации и недопущению задолженностей РАО перед бюджетами всех уровней, выплате заработной платы и иным обязательным платежам, которые имеют тенденцию к увеличению.

Несмотря на то, что срок действия Договора истек в феврале 1997 года, Правительством Российской Федерации только в октябре принято решение о подписании нового Договора.

По итогам деятельности в 1994-1995 гг. по акциям РАО "Газпром", находящимся в федеральной собственности, было начислено дивидендов 378,8 млрд. рублей. При этом на возмещение расходов РАО "Газпром" за осуществление обязанностей доверительного собственника направлено 149,2 млрд. рублей, на техническое перевооружение производства и природоохранные мероприятия - 189,4 млрд. рублей, в федеральный бюджет поступило лишь 40,2 млрд. рублей, или 10,6% от общей суммы начисленных дивидендов.

В 1996 г. по акциям РАО "Газпром", находящимся в федеральной собственности, начислены и переведены в федеральный бюджет дивиденды в сумме 189,4 млрд. рублей.

Кроме этого, в течение срока действия Договора о доверительном управлении представители государства производят голосование на собрании акционеров РАО "Газпром" только 5% закрепленных в федеральной собственности акций, что значительно снижает эффективность управления государственной собственностью.

Механизм защиты государственных интересов не отработан, ответственность представителей государства за подобные действия отсутствует. Руководители федеральных органов исполнительной власти, представители которых входят в состав Совета ди-

ректоров и коллегии представителей государства, в свою очередь, не несут ответственности перед Правительством Российской Федерации за действия назначенных должностных лиц. В положениях о федеральных органах исполнительной власти задачи и ответственность по вопросам управления собственностью не предусмотрены.

Так, представители федеральных органов власти при работе в составе Совета директоров не приняли мер по обеспечению своевременной выплаты заработной платы работникам, погашению задолженности перед бюджетами всех уровней и страховым взносам в государственные внебюджетные фонды. Также и вновь созданная коллегия представителей государства не потребовала созыва заседания Совета директоров и включения в повестку дня отчета исполнительного органа о причинах образования указанной задолженности и принимаемых мерах по ее погашению, как это предусмотрено постановлением Правительства Российской Федерации от 22.02.97 г. № 214.

14. Для сохранения организационно-технологической целостности Единой системы газоснабжения и дальнейшей адаптации к рыночным условиям РАО "Газпром" в середине 1996 г. разработана долгосрочная программа реструктуризации. В целях повышения эффективности деятельности и улучшения финансового состояния создана и с 1.04.97 г. начала действовать Межрегиональная компания по реализации газа ООО "Межрегионгаз". Основной задачей является обеспечение централизованной системы расчетов с российскими потребителями газа, инвестирование в строительство газовых сетей и других объектов газоснабжения, оптимальные схемы ликвидации задолженности за поставляемый газ, упорядочение системы уплаты налогов в местные бюджеты.

Кроме того, РАО "Газпром" в рамках этой программы проводится работа в направлении отделения основного производства и его технического обслуживания от вспомогательных видов деятельности. Объекты социальной инфраструктуры передаются в муниципальную собственность, изменяется структура управления наукой и проектным делом. В результате осуществления структурных преобразований предполагается уменьшить численность работающих в системе РАО "Газпром" почти на 100 тыс. человек с соответствующим уменьшением затрат по фонду заработной платы (около 2,2 трлн. рублей в год).

Для изучения мнения субъектов Российской Федерации по вопросам взаимодействия и координации деятельности структурных подразделений РАО "Газпром" (ООО "Межрегионгаз" и трансазов) Счет-

ной палатой Российской Федерации были направлены соответствующие письма во все регионы. Ответы получены от 32 субъектов Российской Федерации.

Анализ поступившей информации свидетельствует, что проводимая структурная перестройка РАО "Газпром", в частности создание ООО "Межрегионгаз", пока не ускорила процесс погашения задолженности за потребленный газ, не регулировала в соответствии с приказом РАО "Газпром" вопросы финансовой преемственности между ним и газотранспортными организациями, а привела, в конечном счете, к усложнению системы взаимоотношений потребителей с поставщиками. Так, имея картотеку по платежам перед газотранспортными организациями, потребители не могут произвести текущие платежи за газ, поставляемый ООО "Межрегионгаз". Это подтверждается результатами проверок ряда регионов России.

Однако, в связи с небольшим периодом функционирования ООО "Межрегионгаз", сделать окончательный вывод о целесообразности его создания и влиянии на повышение эффективности финансовой деятельности РАО "Газпром" в целом не представляется возможным.

Вместе с тем, при такой централизации финансовых потоков от реализации газа и существующем налоговом законодательстве исчисления (уплаты) акцизов на газ и налога на добавленную стоимость, в формировании областных бюджетов не участвуют указанные налоговые платежи, полученные от выручки ООО "Межрегионгаз" и структурных подразделений РАО "Газпром" на соответствующих территориях субъектов Российской Федерации.

На основании вышеизложенного предлагается:

1. Направить информацию по результатам проверки финансовой деятельности РАО "Газпром" за 1995-1996 годы Президенту Российской Федерации.
2. Направить представление Счетной палаты Российской Федерации по результатам проверки финансовой деятельности РАО "Газпром" за 1995-1996 гг. Председателю Правительства Российской Федерации для рассмотрения и принятия мер.
3. Направить отчет о результатах проверки финансовой деятельности РАО "Газпром" за 1995-1996 гг. Совету Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.
4. Направить представление Счетной палаты Российской Федерации по результатам проверки финансовой деятельности РАО "Газпром" за 1995-1996 гг. Председателю Правления РАО "Газпром".

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по результатам анализа Договора доверительного управления 35 процентами акций Российского акционерного общества «Газпром», заключенного Правительством Российской Федерации с Российским акционерным обществом «Газпром» 20 декабря 1997г.

I. Правомочность Правительства Российской Федерации заключать договоры доверительного управления имуществом, находящимся в федеральной собственности

1. В соответствии с подпунктом «г» пункта 1 статьи 114 Конституции Российской Федерации, к полномочиям Правительства Российской Федерации относится **управление** федеральной собственностью.

Передача имущества в доверительное управление регулируется нормами статей 1012-1026 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - ГК РФ).

В соответствии со статьей 1014 ГК РФ, учредителем доверительного управления имуществом является **собственник** имущества или иное лицо в случаях, предусмотренных статьей 1026 ГК РФ. Собственником 35% акций РАО «Газпром» является Российская Федерация, а не Правительство Российской Федерации, уполномоченное в соответствии с Конституцией Российской Федерации (и с учетом статьи 125 ГК РФ) лишь управлять федеральной собственностью, но не осуществлять права собственника.

Абзац 3 пункта 1 статьи 1026 ГК РФ предусматривает возможность учреждения доверительного управления имуществом «по иным основаниям предусмотренным **законом**». Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации», определяющий порядок деятельности Правительства, учреждения Правительством доверительного управления имуществом, находящимся в федеральной собственности, не предусматривает. Федерального закона, предусматривающего право Правительства учреждать доверительное управление имуществом, не существует.

Таким образом, в рамках действующей Конституции Российской Федерации и федеральных законов доверительное управление имуществом, находящимся в федеральной собственности, могло быть учреждено только федеральным законом.

2. В преамбуле Договора доверительного управления 35 процентами акций Российского акционерного общества «Газпром», заключенного Правительством Российской Федерации с Российским акционерным обществом «Газпром» 20 декабря 1997 г. (далее - Договор), указывается, что Договор заключен в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 12.05.97 N 478 «О мерах по обеспечению государственного управления закрепленными в федеральной собственности акциями Российского акционерного общества «Газпром». Но данный Указ, равно как и Указ Президента Российской Федерации от 09.12.96 N 1660 «О передаче в доверительное управление закрепленных в Федеральной собственности акций акционерных обществ, созданных в процессе приватизации», а также принятые в его развитие постановления Правительства Российской Федерации от 11.12.96 № 1485 и от 7.08.97 № 989 **не имеют силы Федерального закона** и, следовательно, в соответствии с абз.3 пункта 1 статьи 1026 ГК РФ, **не могут быть основанием для учреждения доверительного управления имуществом, находящимся в федеральной собственности.**

3. Таким образом, в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Гражданским кодексом Российской Федерации, Правительство Российской Федерации должно осуществлять **управление** федеральной собственностью и **не имеет права учреждать доверительное управление имуществом, находящимся в федеральной собственности.**

Постановление Правительства Российской Федерации от 19.12.97 № 1603 об учреждении Договора доверительного управления 35 процентами акций РАО «Газпром», а также сам Договор доверительного управления 35 процентами акций Российского акционерного общества «Газпром», заключенный Правительством Российской Федерации с Российским акционерным обществом «Газпром», являются незаконными.

II. Замечания по тексту Договора

При учреждении доверительного управления федеральным законом, если законодатель примет такое решение, целесообразно учесть следующие замечания по тексту данного Договора.

1. Права управления принадлежащими Российской Федерации акциями РАО «Газпром» переданы самому РАО «Газпром». Фактически это означает передачу части полномочий собственника более трети акций РАО «Газпром», включая полномочие оценивать деятельность исполнительного органа РАО «Газпром» - самому управляющему органу РАО «Газпром».

2. В Договоре не отражено требование о том, что при осуществлении своей деятельности Доверительный управляющий обязан указывать, что он действует в качестве управляющего. Это требование вытекает из ст. 1012 ГК РФ, а также ст. 5 Федерального закона от 22.04.96 г. № 39 «О рынке ценных бумаг».

3. Неправомерным является в качестве выгодоприобретателя определение в Договоре учредителя доверительного управления - Правительства Российской Федерации. Поскольку собственником 35% акций РАО «Газпром» является Российская Федерация, то и выгодоприобретателем должна являться Российская Федерация, но не Правительство.

4. Подпунктом 6 пункта 7.1 статьи 7 Договора возлагается на Доверительного управляющего обязанность действовать в интересах Выгодоприобретателя, не допуская смешения интересов Доверительного управляющего с интересами Выгодоприобретателя.

Данное положение Договора носит декларативный характер в условиях, когда РАО «Газпром» определено Доверительным управляющим государственным пакетом акций этого же акционерного общества.

5. В тексте Договора вообще не сформулированы цели доверительного управления в интересах собственника - Российской Федерации. Тем самым не определены требования сохранения и приращения государственной собственности, приращения прибыли, иных выгод социального или иного характера для собственника в результате передачи федеральной собственности по Договору доверительного управления.

6. В Договоре не оговорены критерии оценки эффективности деятельности Доверительного управляющего, которые должны увязываться с результатами доверительного управления федеральной собственностью по прошествии определенных контрольных периодов времени.

7. Статья 7 Договора определяет обязанности и права Доверительного управляющего. В статье перечислены существенные условия Договора, в том числе, непосредственно названные в ст. 1020 ГК РФ, связанные с минимальными требованиями, которые вряд ли можно считать достаточными применительно к управлению государственной собственностью, а

также применительно к управлению стратегическим объектом.

Договор доверительного управления 35 процентами акций РАО «Газпром» не содержит условий:

- обеспечивающих защиту интересов хозяйственного комплекса страны;

- обеспечивающих специальные меры антимонопольного регулирования со стороны государства;

- обеспечивающих возможность иного государственного регулирования, исходя из интересов отечественной промышленности, а также исходя из приоритетов социальной политики.

Необходимо устанавливать дополнительные требования, связанные с особенностями объекта, передаваемого в доверительное управление, а также с особенностями передоверия управления государственной собственностью.

8. Ответственность Доверительного управляющего в статье 7 Договора прописана в ограниченном варианте по сравнению даже с общими требованиями статьи 1022 ГК РФ применительно к доверительным управляющим имуществом.

Более того, статья 5 Договора специально определяет «доверительный характер договора» и, соответственно, равно как и весь договор, не содержит четких формулировок, определяющих ответственность Доверительного управляющего за недобросовестные действия и возможный ущерб Российской Федерации.

«Доверительный характер договора» управления федеральной собственностью без определения целей управления, критериев оценки достижения результата управления, без специальной системы ограничений, связанных со спецификой объекта, без указания на ответственность Доверительного управляющего в соответствии даже со статьей 1022 ГК РФ - является категорически недопустимым, потенциально влекущим за собой возможность безнаказанного нанесения государству ущерба. Особую опасность «доверительный характер» договора представляет в случае, когда субъектом «доверительного» управления является лицо с ограниченной ответственностью - акционерное общество.

В договорах необходимо предусматривать ответственность доверительного управляющего за принятие решений, наносящих ущерб имущественным и иным интересам государства, за недостижение целей управления и ответственность за действия, осуществленные в нарушение положений Договора, определяющих права и обязанности Доверительного управляющего.

Кроме того, в договорах целесообразно устанавливать систему дополнительных ограничений на действия доверительного управляющего, а также перечень специальных требований, нарушение и несоблюдение которых влечет за собой признание сделок, заключенных доверительным управляющим, недействительными. А при выявлении указанных нарушений - предусматривать процедуру отстранения довери-

тельного управляющего от исполнения его обязанностей.

9. Подпунктом 4 пункта 7.1 статьи 7 Договора в обязанность Доверительного управляющего вменяется обеспечение обособления акций от его иного имущества, отражение их на отдельном балансе и ведение самостоятельного учета. В то же время, статья 1018 ГК РФ содержит требование не только отражения имущества на отдельном балансе, ведения по нему самостоятельного учета, но и требование открытия отдельного банковского счета.

10. В тексте Договора отсутствуют сведения о бюджетном счете, на который должны перечисляться дивиденды, сроки и процедура перечисления дивидендов, ответственность за нарушение порядка и сроков их перечисления.

11. В соответствии со статьей 9.3 Договора, Доверительный управляющий осуществляет управление акциями при наличии у него соответствующей лицензии. Условия Договора не содержат сведений о том, имел ли уполномоченный Правительством Российской Федерации Доверительный управляющий (РАО «Газпром») на момент заключения Договора лицензию на право осуществления операций с ценными бумагами; номер лицензии в Договоре не указан.

Вместе с тем, статья 49 ГК РФ определяет, что право юридического лица осуществлять деятельность, на занятие которой необходимо получение лицензии, возникает лишь с момента получения такой лицензии. Иными словами, отправной точкой наделения лица правом быть доверительным управляющим, является наличие лицензии профессионального участника рынка ценных бумаг, поскольку это одно из основных требований к правоспособности юридического лица.

12. Учредитель управления при заключении Договора не воспользовался правом, предоставленным ему статьей 1022 ГК РФ о предоставлении доверительным управляющим залога в обеспечение возмещения убытков, которые могут быть причинены Выгодоприобретателю ненадлежащим исполнением Договора доверительного управления, что применительно к федеральной собственности представляется обоснованным и чрезвычайно важным.

13. Статья 7 Договора, определяющая права и обязанности Доверительного управляющего, содержит требование предоставления необходимой информации учредителю доверительного управления - Правительству Российской Федерации, но не предусматривает вытекающей из Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» обязанности Доверительного управляющего предоставлять необходимую информацию Счетной палате.

14. Как было ранее отмечено, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 7.08.97 № 989 «Правила проведения конкурсов на право заключения договоров доверительного управления закрепленными в федеральной собственности акциями акционерных обществ, созданных в про-

цессе приватизации» (далее - Правила), не являются актом со статусом закона и, соответственно, не могут являться основанием для учреждения доверительного управления государственным имуществом в соответствии со статьей 1026 ГК РФ.

Тем не менее, следует отметить, что Правительством Российской Федерации при заключении Договора был нарушен и им же установленный порядок (установленный вышеназванными Правилами, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации). В частности, при заключении Договора была нарушена процедура передачи имущества и сделан ряд исключений из Правил, приведших к ухудшению для государства условий Договора, а также к необоснованному отказу от ряда гарантий для государства.

1) Статьей 7.3 Договора установлено, что Доверительный управляющий за работу по управлению государственным пакетом акций получает вознаграждение в размере 2 процентов от сумм, полученных Выгодоприобретателем в виде дивидендов по акциям. Но конкурс на право заключения Договора доверительного управления не проводился, и вопрос об определении суммы вознаграждения Доверительному управляющему не рассматривался в порядке, предусмотренном разделом 3 Правил. Соответственно, установление суммы вознаграждения в размере 2 процентов от причитающихся государству дивидендов не является обоснованным.

2) В связи с несоблюдением конкурсной процедуры, вопреки требованию п. 8 Правил доверительный управляющий избежал необходимости предоставить требуемую в таких случаях программу деятельности по реализации целей и задач доверительного управления федеральной собственностью.

3) В Договоре не предусмотрены условия, обеспечивающие исполнение Доверительным управляющим обязательств по Договору в соответствии с п. 20 Правил, где прямо указывается, что доверительный управляющий должен предоставить безотзывную банковскую гарантию, согласованную с Учредителем управления, или залог, предметом которого являются имеющие высокую степень ликвидности и принадлежащие доверительному управляющему на праве собственности объекты недвижимого имущества, ценные бумаги или денежные средства. При этом обязательным условием договора в соответствии с Правилами является следующее требование: стоимость предоставляемого обеспечения не может быть меньше стоимости передаваемых в доверительное управление акций.

4) В Договоре не указан предусмотренный пунктом 27 Правил банковский счет Доверительного управляющего, на который должны перечисляться суммы по возмещению расходов доверительного управляющего по управлению акциями.

5) Статья 6.2 Договора сформулирована недостаточно полно в отношении контрольных функций уч-

редителя управления, как это предписывается пунктом 29 Правил: «Учредитель управления вправе контролировать выполнение доверительным управляющим условий договора по управлению акциями, а также организовать проверку отчетов доверительного управляющего независимым управляющим».

6) Статья 7.4 Договора сформулирована с меньшим объемом ответственности доверительного управляющего, чем это предлагается п. 30 Правил, который устанавливает, что доверительный управляющий, не проявивший при доверительном управлении акциями должной заботы об интересах учредителя управления, возмещает ему убыток.

7) В силу несоблюдения конкурсной процедуры, не исполнено требование п. 3 Правил о предъявлении доверительным управляющим необходимых документов о наличии у него чистых активов либо собственных средств в размере не менее 20% цены акций, передаваемых в доверительное управление.

III. Выводы

1. В соответствии с Конституцией Российской Федерации и Гражданским кодексом Российской Федерации Правительство Российской Федерации не имеет законных прав учреждать доверительное управление имуществом, находящимся в федеральной собственности. Договор доверительного управления 35 процентами акций РАО «Газпром», заключенный Правительством Российской Федерации с Российским акционерным обществом «Газпром» 20 декабря 1997 г., является незаконным и подлежит признанию недействительным с момента заключения Договора.

2. При заключении Договора Правительство Российской Федерации допустило целый ряд и иных нарушений требований федеральных законов.

3. Находящиеся в собственности Российской Федерации акции важнейшего стратегического предприятия переданы Правительством Российской Федерации не иному внешнему по отношению к управляемому предприятию субъекту, а самому управляемому предприятию. По существу, это означает добровольный отказ Правительства от имени Российской Федерации от управления своей собственностью, с передачей права управлять тому, кем Правительству в соответствии с Конституцией и надлежит управлять.

4. В Договоре вообще не предусмотрены важнейшие положения, обеспечивающие интересы Российской Федерации, в том числе:

- цели доверительного управления;
- критерии достижения целей управления и его эффективности;
- ответственность Доверительного управляющего в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации;

- гарантии защиты интересов Российской Федерации, как собственника важнейшего стратегического объекта.

IV. Предложения

1. Направить Заключение Счетной палаты по результатам анализа Договора доверительного управления 35 процентами акций РАО «Газпром», заключенного Правительством Российской Федерации с Российским акционерным обществом «Газпром» 20 декабря 1997 г., Председателю Правительства Российской Федерации с предложением:

1). Признать по согласованию с РАО «ГАЗПРОМ» Договор доверительного управления 35 процентами акций РАО «Газпром», заключенный Правительством Российской Федерации с Российским акционерным обществом «Газпром» 20 декабря 1997 г., недействительным с момента заключения как несоответствующий закону.

2) Принять 35 процентный пакет акций РАО «Газпром», находящихся в федеральной собственности, к непосредственному управлению Правительством Российской Федерации в соответствии с требованием пункта «г» статьи 114 Конституции Российской Федерации.

2. Направить Заключение Счетной палаты по результатам анализа Договора доверительного управления 35 процентами акций РАО «Газпром», заключенного Правительством Российской Федерации с Российским акционерным обществом «Газпром» 20 декабря 1997 г., Генеральному прокурору Российской Федерации с предложением рассмотреть вопрос об ответственности должностных лиц Правительства Российской Федерации, принявших незаконное решение о заключении данного Договора, в том числе, с учетом того, что ранее решением Председателя Правления РАО «ГАЗПРОМ» Р.И. Вяхиревым принимались решения о перечислении денежных средств РАО «ГАЗПРОМ» в избирательный фонд кандидата в Президенты РФ (являвшегося одновременно действующим Президентом РФ) Б.Н. Ельцина, при наличии задолженности РАО «Газпром» перед федеральным бюджетом и с предоставлением Правительством РАО «ГАЗПРОМ» отсрочек по платежам в федеральный бюджет.

3. В случае непринятия Правительством РФ по согласованию с РАО «ГАЗПРОМ» в течение календарного месяца решения о признании Договора доверительного управления 35 процентами акций РАО «Газпром», заключенного Правительством Российской Федерации с Российским акционерным обществом «Газпром» 20 декабря 1997 г., недействительным с момента заключения Договора, обратиться к Генеральному прокурору Российской Федерации с предложением о предъявлении иска в судебном порядке о признании данного Договора доверительного

управления недействительным с момента заключения Договора.

4. Обратиться к Государственной Думе и Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с предложением: в случае введения федеральным законом права Правительства Российской Федерации или иного субъекта учреждать доверительное управление имуществом, находящимся в федеральной собственности, предусмотреть в законе следующие нормы:

1) установить, что доверительное управление может учреждаться только в отношении того находящегося в федеральной собственности имущества, которое входит в специальный перечень, утверждаемый федеральным законом.

2) для объектов федеральной собственности стоимостью свыше определенного уровня, а также для объектов по специальному перечню, установленному законом, установить, что доверительное управление этими объектами может учреждаться исключительно специальными федеральными законами по каждому объекту (что на сегодняшний день, при отсутствии общего закона, дающего право Правительству учреждать доверительное управление, должно распространяться на все имущество, находящееся в федеральной собственности).

3) установить обязательность конкурсной процедуры определения доверительного управляющего имуществом, находящимся в федеральной собственности;

4) предусмотреть недопустимость передачи имущества, находящегося в федеральной собственности, в доверительное управление тому юридическому лицу, в составе имущественного комплекса которого находится это федеральное имущество;

5) предусмотреть недопустимость передачи акций, находящихся в федеральной собственности, в доверительное управление тому юридическому лицу, акции которого передаются в доверительное управление;

6) установить обязательность точного определения целей управления (получение прибыли в бюджет, приращение государственной собственности, обеспечение бесперебойной подачи газа социально-значимым потребителям и (или) иные экономически и социально-значимые цели;

7) установить обязательность установления критериев оценки эффективности управления;

8) предусмотреть обязательное определение обязательств доверительного управляющего, обеспеченных безотзывной банковской гарантией и (или) залогом, предметом которого могут являться имеющие высокую степень ликвидности и принадлежащие доверительному управляющему на праве собственности объекты недвижимого имущества, ценные бумаги или денежные средства;

9) установить специальные требования и ограничения, связанные со спецификой федеральной собственности, а также объектов стратегического характера, предприятий, занимающих монопольное положение и т.п.

10) предусмотреть обязанность управляющего незамедлительно информировать Правительство, Парламент и Счетную палату о принятых решениях по специальному перечню вопросов, устанавливаемому законом;

11) предусмотреть обязанность управляющего предоставлять всю необходимую информацию Государственной Думе, Совету Федерации, Счетной палате в соответствии с их компетенцией;

12) установить обязательность точного определения видов и объемов ответственности доверительного управляющего;

13) установить обязательность страхования ответственности доверительного управляющего, так как в определенных случаях размер нанесенного ущерба может превышать величину внесенного залога и объема банковских гарантий.

**Заместитель Председателя
Счетной палаты
Российской Федерации**

Ю.Ю. Болдырев

Председателю
Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации

Г.Н. Селезневу

Уважаемый Геннадий Николаевич !

Счетная палата Российской Федерации по итогам контрольных мероприятий провела анализ полноты и своевременности поступлений средств в федеральный бюджет в части банковского обслуживания налоговых платежей.

В процессе проверок, проведенных Счетной палатой Российской Федерации в 1997 году и истекший период 1998 года в 9 регионах Российской Федерации, выявлены крупные потери бюджетных средств (более 2 трлн. неденоминированных рублей) по вине кредитных учреждений, из которых более 60% утрачено федеральным бюджетом безвозвратно в связи с банкротством банков.

Одновременно были выявлены многочисленные нарушения коммерческими банками налогового законодательства, ненадлежащее исполнение ими установленного порядка соблюдения платежной дисциплины и отсутствие с их стороны должного контроля за денежной наличностью. Проверки показали отсутствие надлежащих инструментов контроля со стороны Центрального банка Российской Федерации за деятельностью коммерческих банков по обеспечению своевременного и полного зачисления платежей налогоплательщиков в федеральный, региональные и местные бюджеты.

Анализ материалов контрольных мероприятий Счетной палаты Российской Федерации свидетельствует также, что действующее в настоящее время налоговое и банковское законодательство не обеспечивает полноту сбора налогов и не содержит необходимых норм финансовой ответственности кредитных организаций за несвоевременное исполнение поручений налогоплательщиков и инкассовых поручений налоговых органов по перечислению платежей в бюджеты всех уровней и не обеспечивает защиту интересов федерального бюджета в связи с банкротством банков.

По результатам проведенных контрольных мероприятий Счетной палатой в соответствии с Федеральным законом "О Счетной палате Российской Федерации" направлялись представления Минфину России, Госналогслужбе России и Центральному банку Российской Федерации. Указанными ведомствами принимаются определенные меры по устранению имеющихся недостатков в деятельности налоговых, казначейских, финансовых органов и кредитных учреждений по обслуживанию платежей в федеральный бюджет.

Однако эти меры не охватывают всего комплекса имеющихся проблем. Наиболее серьезные вопросы практически не решаются. В представлениях Счетной палаты Российской Федерации Центральному банку Российской Федерации, в частности, предлагалось принять исчерпывающие меры по повышению ответственности банков и их руководителей за задержки исполнения поручений налогоплательщиков и усилению контроля за соблюдением предприятиями, учреждениями и организациями требований Порядка ведения кассовых операций в Российской Федерации. Одновременно с этим Счетная палата рекомендовала Банку России рассмотреть совместно с Минфином России и Госналогслужбой России действующие нормативные акты расчетно-кассового обслуживания федерального бюджета и в целях усиления контроля за деятельностью коммерческих банков внести в установленном порядке предложения по изменениям в действующее законодательство и уточнить нормативные документы, позволяющие устранить потери федерального, региональных и местных бюджетов по вине банковской системы.

Вместе с тем, несмотря на представления Счетной палаты Российской Федерации, необходимых предложений по изменению и дополнению действующего законодательства о налогах, банках и банковской деятельности, направленных на обеспечение полноты и своевременности поступлений средств в бюджет, Банк России не разработал и не принял всех необходимых мер по устранению имеющихся недостатков.

В сложившихся условиях Счетная палата считает необходимым внести в Федеральное Собрание Российской Федерации ряд предложений, направленных на совершенствование действующего законодательства о налогах,

банковской деятельности и других законодательных и нормативных актов, реализация которых позволит обеспечить полноту и своевременность поступлений налоговых и других обязательных платежей в бюджет.

В большинстве проверенных регионов установлены существенные потери бюджетных средств по вине коммерческих банков, допускающих задержки исполнения поручений налогоплательщиков из-за отсутствия денежных средств на корреспондентских счетах банков даже при их наличии на счетах клиентов.

Проверками налоговых органов г. Москвы за 1996 год и 10 месяцев 1997 года выявлено более 16 тысяч аналогичных нарушений на 617 млрд. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 469,4 млрд. рублей. По результатам проверок в соответствии с действующим законодательством коммерческим банкам начислено пени в сумме 595,2 млрд. рублей.

Так, например, при проверке Счетной палатой акционерного коммерческого банка "Электробанк" (г. Москва) выявлено, что, по состоянию на 1 декабря 1997 г., по указанной причине банк допустил 29 случаев задержки платежей на сроки от 66 до 437 дней на общую сумму 1,3 млрд. рублей и другие.

Между тем действующим налоговым законодательством не предусмотрен механизм взыскания указанной задолженности при отсутствии средств на корреспондентских счетах коммерческих банков.

Для решения этого вопроса Счетная палата Российской Федерации предлагает установить порядок обязательного кредитования учреждениями Банка России коммерческих банков, у которых имеется недостаток средств на их корсчетах для обеспечения полного и своевременного расчета с бюджетом, при предоставлении банками платежных документов клиентов-налогоплательщиков с приложением сведений о наличии у них денежных средств на расчетных счетах для погашения задолженности перед бюджетом.

Источниками средств для этих целей могли бы служить как средства в расчетах, так и резервный фонд, создаваемый в Банке России.

В настоящее время коммерческие банки практически не несут финансовой ответственности за задержку платежей, поскольку статья 15 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 "Об основах налоговой системы", предусматривающая взыскание с банков в федеральный бюджет суммы дохода от использования задержанных налоговых платежей, требует доказательства использования данных платежей как кредитных ресурсов, и поэтому фактически не применяется. Одновременно с этим необходимо подчеркнуть, что на сегодня нет ответственности налогоплательщика за неподачу платежного поручения. Такую ответственность, по мнению Счетной палаты, необходимо предусмотреть в законодательстве.

Даваемые налоговыми органами коммерческим банкам инкассовые поручения зачастую не выполняются, поскольку не установлена ответственность банков за неисполнение инкассовых поручений налоговых органов. В целях усиления ответственности банков и других кредитных учреждений за задержку исполнения поручений налогоплательщиков и инкассовых поручений налоговых органов на перечисление налоговых платежей в бюджет и во внебюджетные фонды необходимо внести соответствующие изменения в статью 15 указанного Закона.

Было бы целесообразным законодательно запретить банкам и кредитным учреждениям задерживать исполнение поручений налогоплательщиков и инкассовых поручений налоговых органов на перечисление налогов в бюджет или во внебюджетные фонды. В случае установления таких фактов следовало бы предоставить налоговым органам право налагать на банк и взыскивать с него в бесспорном порядке штраф в размере суммы задержанного платежа.

Значительный экономический эффект, по мнению Счетной палаты, дало бы привлечение руководителей этих учреждений к административной ответственности в виде штрафа, размер которого должен быть адекватен получаемой руководителями банков заработной плате. В настоящее время штраф составляет 5-кратный размер установленного Законом минимума месячной оплаты труда.

Проверки Счетной палаты Российской Федерации показывают, что значительные потери платежей в федеральный бюджет вызваны резким ростом числа убыточных банков. Если в 1996 году, например, в г. Москве было 93 коммерческих банка, допустивших убыток на сумму 685,3 млрд. рублей, то уже за 10 месяцев 1997 года количество таких банков выросло более чем в 2 раза (192 банка), при этом сумма допущенного убытка составила более 1948 млрд. рублей.

Кроме того, наметилась тенденция увеличения числа коммерческих банков, полностью прекративших перечисление платежей в бюджет и во внебюджетные фонды.

Так, в 1996-1997 годах только в г. Москве полностью прекратили перечисление в федеральный бюджет уплаченных налогоплательщиками налоговых платежей 448 банков, в результате чего государство не получило 696 млрд. рублей.

При проверке Счетной палатой в Волгоградской области установлено, что на 1 сентября 1997 года из 154 коммерческих банков 64 полностью прекратили свою деятельность и сумма непогашенных ими обязательств по перечислению платежей в федеральный бюджет составила 69,2 млрд. рублей, в Новосибирской области 20 коммерческих банков по этой же причине не внесли в федеральный бюджет 119 млрд. рублей.

Положение усугубляется и тем, что проводимая Банком России работа с проблемными банками, направленная на стабилизацию их финансового состояния, возможности изыскания дополнительных резервов для полного

расчета с бюджетом, практически не достигает желаемого результата. Зачастую принятие решения о лишении лицензии у подобных банков растягивается на длительный период.

В целях исключения фактов неисполнения кредитными учреждениями своих обязательств перед бюджетом Счетная палата считает целесообразным внести изменения в порядок отзыва лицензии, предусмотрев установление срока начала этой процедуры с момента, если банк допустил убыток по балансу подряд в течение трех месяцев.

Существенные пробелы выявлены Счетной палатой Российской Федерации в нормативных документах, регламентирующих процедуру ликвидации и банкротства банков, у которых отозваны лицензии, что также ведет к значительным потерям бюджета.

По состоянию на 1 декабря 1997 г., в г. Москве Банком России отозваны лицензии на осуществление банковских операций у 275 кредитных учреждений. Ликвидационные процедуры проводятся только лишь в 158 банках. По искам, заявленным Главным управлением Центрального банка Российской Федерации по г. Москве от имени Банка России, в отношении 77 банков арбитражным судом г. Москвы вынесены решения об их принудительной ликвидации. Обязанности по проведению ликвидационных процедур в этих банках возложены на их учредителей, но в большинстве из них ликвидационные комиссии не созданы.

В Новосибирской области из 18 банков, у которых в течение последних трех лет отозваны лицензии на осуществление банковских операций, ликвидационные комиссии созданы только в 8 банках, или менее чем у половины. Однако фактически комиссии работают только в 5 из них. При этом по всем банкам, где принято решение о добровольной ликвидации, комиссии приостановили свою деятельность.

Таким образом, отзыв лицензии у банка не всегда влечет за собой немедленное создание ликвидационной комиссии, целью которой является проведение ликвидационных мероприятий, способствующих удовлетворению требований бюджета, кредиторов и вкладчиков.

Основными причинами длительности решения вопроса о создании ликвидационных комиссий и проведении ликвидационных процедур в кредитных организациях являются отсутствие законов, предусматривающих правовую ответственность участников (учредителей) за уклонение от возложенных на них обязанностей по ликвидации кредитных организаций, а также законодательства, регулирующего ликвидацию кредитных организаций, исходя из специфики банковской деятельности.

В целях защиты интересов федерального бюджета при создании ликвидационной комиссии кредитной организации необходимо предусмотреть обязательное условие о включении в состав ликвидационных комиссий представителей налоговых и финансовых органов.

Кроме того, необходимо учесть и следующее обстоятельство. Банк России в соответствии с законодательством вправе обратиться с заявлением в арбитражный суд о признании банка банкротом и его ликвидации только в случае, если он является кредитором такого банка.

Принимая во внимание изложенное, а также учитывая, что на счетах банков, у которых отозваны лицензии и которые фактически являются банкротами, находятся значительные суммы платежей налогоплательщиков, следовало бы законодательно обязать Госналогслужбу России выступать в защиту интересов государства и во взаимодействии с Банком России активизировать процесс банкротства банков, у которых отозваны лицензии на осуществление банковских операций по причине их неудовлетворительного финансового состояния.

Это позволит сократить время между отзывом лицензии и ликвидацией банка-банкрота, сохранить его средства и использовать их для погашения долгов по обязательствам перед бюджетом.

Одновременно Счетная палата Российской Федерации в целях защиты интересов федерального бюджета предлагает дополнить Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991г. № 2118-1 "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" "положением о том, что в случаях банкротства банков и "зависания" денежных средств бюджета предоставить налоговым органам право направлять Центральному банку Российской Федерации и его учреждениям на местах предписания о перечислении денежных средств целевым назначением за счет средств обязательных резервов, депонированных в Банке России, по коммерческому банку, допустившему задолженность по перечислению денежных средств в федеральный бюджет на корреспондентский счет банка, открытый в учреждениях Банка России целевым назначением для погашения задолженности перед федеральным бюджетом.

Одновременно с этим требует дополнения и статья 38 Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)", смысл которой должен, по мнению Счетной палаты Российской Федерации, состоять в следующем:

"при допущении коммерческим банком фактов неперечисления денежных средств в федеральный бюджет в связи с их отсутствием на его корсчете Центральный банк Российской Федерации по предписаниям налоговых органов обязан в трехдневный срок осуществить перевод средств целевым назначением, за счет средств обязательных резервов, депонированных в Банке России, на корреспондентский счет банка-неплательщика, открытый в учреждениях Банка России".

Негативное воздействие на поступление налогов в доход федерального бюджета оказывает открытие счетов по учету доходов федерального бюджета в коммерческих банках без учета их финансового состояния и связанных с этим частые переводы этих счетов из одной кредитной организации в другую.

Проверкой Счетной палаты в г. Москве установлено, что после закрытия бюджетных счетов госналогинспекций № 5 и № 9 по г. Москве платежи отдельных налогоплательщиков продолжали поступать в АКБ "Презенткомбанк", в результате чего федеральному бюджету нанесен ущерб в сумме 54,9 млрд. рублей. Аналогичное положение имело место в государственных налоговых инспекциях № 28 и 36 г. Москвы, где остаток непереведенных средств на счета федерального бюджета составил 2,4 млрд. рублей.

Частые смены кредитных организаций вызваны как отсутствием нормативных актов, согласовывающих действия налоговых органов и учреждений Банка России при выборе кредитной организации, так и отсутствием со стороны учреждений Центрального банка Российской Федерации постоянного действенного контроля за деятельностью коммерческих банков, обслуживающих счета по учету доходов федерального бюджета.

Также не проработан и не согласован вопрос о порядке прекращения зачисления на корсчета коммерческих банков налоговых и других обязательных платежей после закрытия в кредитных организациях счетов по учету доходов федерального бюджета даже в случаях, когда банки испытывают серьезные финансовые затруднения и бюджетные средства используются ими для собственных нужд и зачастую безвозвратно утрачиваются.

Создавшееся положение еще раз доказывает необходимость незамедлительного перевода обслуживания доходных счетов федерального бюджета из коммерческих банков в учреждения Центрального банка Российской Федерации. Счетная палата предлагает законодательно установить для Банка России годичный срок для проведения этой работы.

Рассматривая в комплексе проблемы неплатежей, Счетная палата Российской Федерации отмечает, что ряд принятых федеральных законов и нормативных документов федеральных органов исполнительной власти, направленных на стабилизацию налогового процесса, несовершенны, не отработан механизм их практического применения.

Общеизвестно, что значительные недопоступления платежей в бюджет связаны с неупорядоченностью налично-денежного оборота, при котором наличные деньги неоправданно широко используются для обслуживания не только розничного, но и значительной части оптового товарооборота (так называемый "черный нал"). Экспертные оценки показывают, что в теневом обороте страны, не облагаясь налогами, обращается товарная масса на сумму не менее 350 трлн. рублей, или примерно 40% от розничного товарооборота, что приводит к сокрытию налогооблагаемой базы и недопоступлению в бюджет порядка 80-100 трлн. рублей.

В соответствии с действующим законодательством контроль за соблюдением условий работы с денежной наличностью и порядка ведения кассовых операций возложен на коммерческие банки. Пунктом 9 Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1994г. № 1006 "Об осуществлении комплексных мер по своевременному и полному внесению в бюджет налогов и иных обязательных платежей" налоговым органам предоставлено право применять меры административной и финансовой ответственности за нарушения предприятиями, учреждениями и организациями порядка ведения кассовых операций и условий работы с денежной наличностью лишь на основании сведений, представляемых коммерческими банками и финансовыми органами. Счетной палатой Российской Федерации установлено, что кредитные организации зачастую формально проводят проверки хозорганов по вопросу соблюдения ими кассовой дисциплины, одновременно оставляя без должного внимания информацию налоговых органов о выявленных ими в ходе проверок нарушениях порядка ведения кассовых операций налогоплательщиками. Тем самым налоговые органы лишаются возможности реализовать свое право применения административных и финансовых мер воздействия к юридическим лицам, нарушающим требования по осуществлению кассовых операций.

За 9 месяцев 1997 года в г. Москве банками организованы проверки на местах всего лишь в 11,7 процентов предприятий от числа контролируемых, только по 13,9 процентов предприятий, допустивших нарушения, банками представлены материалы в налоговые инспекции для применения мер воздействия.

При этом имеют место большие расхождения между данными Главного управления Центрального банка Российской Федерации по г. Москве и Госналогинспекции по г. Москве. Так, по данным налоговых органов, количество справок, полученных от коммерческих банков о выявленных в ходе проведенных ими проверок нарушениях кассовой дисциплины, составило в 1996 году 165 (что в 3,5 раза ниже приведенных показателей по Главному управлению) и за 9 месяцев 1997 года - 206 (ниже на 18,0%). По данным ГУ ЦБ РФ по г. Москве взыскано штрафных санкций на сумму 9,1 млрд. рублей, а Госналогинспекции по г. Москве - только 5,8 млрд. рублей, или в 1,6 раза меньше.

Проверка, проведенная в 24 кредитных организациях Пермской области, показала, что в результате пассивного отношения банков к материалам, предоставленным налоговыми органами, не было предъявлено и соответственно не взыскано в федеральный бюджет более 9 млрд. рублей штрафных санкций за несоблюдение порядка работы с денежной наличностью.

Согласно информации за первое полугодие 1997 года, полученной ГУ ЦБ РФ по Новосибирской области от всех работающих банков, их филиалов и всех расчетно-кассовых центров, проверено 2041 предприятие и организации (из 30445, подлежащих контролю), процент охвата проверками к числу контролируемых по кассовой дисциплине предприятий и организаций составил всего 6,7 процента.

При этом количество представлений, направленных коммерческими банками этой области в налоговые инспекции, в 1 полугодии 1997 года, по сравнению с соответствующим периодом 1996 года, снизилось с 290 до 175, или на 40%, что привело к снижению предъявленных ко взысканию штрафных санкций с 10,6 млрд. рублей до 6,4 млрд. рублей. Значительная часть проверок предприятий коммерческими банками носит формальный характер и не содержит информации о нарушениях, при этом документальные проверки налоговых органов тех же хозяйствующих субъектов свидетельствуют об обратном.

Учитывая, что меры, принимаемые со стороны Центрального банка Российской Федерации, не обеспечивают проведение систематических проверок коммерческими банками предприятий, учреждений и организаций по соблюдению правил работы с денежной наличностью и требований порядка ведения кассовых операций в Российской Федерации Счетная палата полагала бы целесообразным определить законодательно регулярность проверок предприятий и организаций по этому вопросу не реже 1-2 раза в полугодие.

В случаях нарушения кредитными организациями установленной регулярности и качества проведения проверок, а также непредставления в налоговые органы материалов по фактам выявленных нарушений для привлечения юридических лиц и руководителей предприятий, учреждений и организаций к финансовой и административной ответственности Центральный банк Российской Федерации обязан ввести запрет на осуществление кредитной организацией операций с денежной наличностью на срок до одного года, а при повторении подобных нарушений - до трех лет.

Реальным шагом к изменению неблагоприятного положения со сбором налогов должен стать Указ Президента Российской Федерации от 18 августа 1996 г. N1212 "О мерах по повышению собираемости налогов и других обязательных платежей и упорядочению наличного и безналичного денежного обращения", в соответствии с которым предприятия-недоимщики по платежам в бюджеты всех уровней и государственные внебюджетные фонды обязывались осуществлять все расчеты по погашению указанной задолженности с одного из рублевых расчетных (текущих) счетов - так называемого "счета недоимщика". Этот счет определяется предприятием-недоимщиком с последующей его регистрацией в соответствующем налоговом органе.

Введение счета недоимщика позволяет сконцентрировать все денежные средства предприятия - должника для последующего погашения задолженности по платежам в бюджет и внебюджетные фонды. Однако предусмотренные Указом нормы по повышению собираемости налогов, как показывают проверки, проводимые Счетной палатой Российской Федерации, оказались на практике недостаточно эффективными.

В ходе проверки Счетной палаты в сентябре 1997 года в Волгоградской области было установлено, что из 25,2 тысяч предприятий, имеющих недоимку по платежам в бюджет, счета недоимщиков зарегистрировали всего 4 тысячи, или 16,5 процента. Задолженность перед бюджетом предприятий-должников, не зарегистрировавших такие счета, составила 379 млрд. рублей. В Калининградской области счета недоимщиков зарегистрировали лишь 9,4 % предприятий-должников. Аналогичная ситуация в Республике Карелия, Астраханской, Костромской, Новосибирской, Пермской и Рязанской областях, Ханты-Мансийском автономном округе. Всего, как показывают результаты проверок, за период, прошедший после принятия Указа, счета недоимщиков зарегистрировали в налоговых органах чуть более четверти предприятий-должников. В то же время действующее законодательство не позволяет налоговым органам применить в отношении предприятий-недоимщиков какие-либо санкции за указанное нарушение Указа, поскольку ни в Указе, ни в налоговом законодательстве не предусмотрено мер ответственности за уклонение от открытия и регистрации счета недоимщика, в результате чего данное положение Указа носит в основном декларативный характер.

Проверки Счетной палаты показывают также, что даже наличие счетов недоимщиков не гарантирует полноту расчетов предприятий - должников с бюджетом, так как не исключает возможность расчетов через ссудные и текущие счета, счета "третьих лиц", использование векселей, задержки в исполнении банками платежных поручений по перечислению налогов платежей.

В частности, при проверке акционерного общества "Юганскнефтегаз" было установлено, что размер денежных средств, поступивших в 1996 году на его расчетный счет, составил лишь 2% от объема реализованной продукции. Остальные расчеты производились векселями и путем взаимозачетов, что привело к росту недоимки этого акционерного общества по платежам в федеральный бюджет с 1,7 трлн. до 3,2 трлн. рублей, при этом объем неденежных зачетов в четыре раза превысил размер недоимки.

В целом, с начала 1997 года только по проверенным Счетной палатой предприятиям, минуя счет недоимщика, были произведены расчеты на сумму около 0,6 трлн. рублей, что привело к существенным потерям для бюджета.

Предприятиями-недоимщиками осуществляются также расчеты через текущие счета обособленных структурных подразделений без уплаты налогов в бюджет. АО "Волгоградтрансгаз" - дочернее предприятие РАО

“Газпром”, имея значительную задолженность перед бюджетом, не открывало счет недоимщика и осуществляло денежные расчеты с текущих счетов своих обособленных структурных подразделений (управление капитального строительства и управление по производственно-техническому обеспечению и комплектации). За 1996 год и I полугодие 1997 г. на текущие счета этих подразделений поступило соответственно 108,4 млрд. и 90,5 млрд. рублей, которые были полностью израсходованы на собственные нужды АО “Волгоградтрансгаз”.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 18 августа 1996 г. N1212 Центральному банку Российской Федерации было поручено в недельный срок установить правила, исключаящие возможность совершения банками и иными кредитными организациями операций по счетам недоимщиков, кроме операций, предусмотренных этим Указом, и усилить ответственность за нарушение сроков перечисления средств по поручению клиентов. Также в недельный срок было поручено установить порядок, при котором предприятия могут получать наличные денежные средства в банках и иных кредитных организациях только с расчетного (текущего) и (или) бюджетного счетов в размерах, необходимых на оплату труда, хозяйственные нужды, а также командировочные расходы. Кроме того, предприятия, согласно Указу, не имеют право вносить наличные денежные средства на счета других лиц - владельцев счетов, минуя свой расчетный счет.

Применение этих норм должно было, во-первых, существенно ограничить использование в необоснованных размерах денежной наличности, прежде всего торговыми и посредническими предприятиями и организациями и, во-вторых, исключить возможность для банков и иных кредитных организаций осуществлять операции по счетам, в том числе предприятий-должников, противоречащие порядку, установленному этим Указом.

Однако Центральный банк Российской Федерации утвердил соответствующие указания только 12 ноября 1996 г., причем подошел к этому формально, фактически продублировав текст Указа. В них практически не содержится необходимых мер ответственности банков, а также их руководителей за нарушение норм Указа Президента Российской Федерации от 18 августа 1996 г. N 1212.

В результате этого банками по-прежнему допускаются многочисленные нарушения порядка работы с денежной наличностью, многие из них, вопреки нормам Указа, продолжают производить расчеты через ссудные счета, минуя счет недоимщика, нарушают сроки перечисления средств. При этом зачастую руководители банков не несут никакой ответственности за указанные нарушения.

Следует также отметить, что действие Указа не распространяется на проведение операций по расчетным счетам предприятий, объявленных несостоятельными (банкротами), и расчетным счетам ликвидационных комиссий. Это приводит к тому, что такие предприятия, работая в условиях конкурсного производства, наращивают свою задолженность по платежам в бюджет.

Счетная палата неоднократно информировала Правительство Российской Федерации о несовершенстве норм налогового законодательства, ведущем к росту неплатежей в бюджет и недоимки. В письме на имя Председателя Правительства Российской Федерации от 7 апреля 1997 г. N 01- 282/03 указывалось на неудовлетворительное положение с открытием счетов недоимщиков и ликвидацией недоимки. Правительству Российской Федерации было предложено принять неотложные меры по исправлению сложившейся ситуации. Указанная проблема поднималась также в представлениях Счетной палаты руководителю Госналогслужбы России. Представление о несовершенстве нормативных документов Центрального банка Российской Федерации было направлено председателю Банка России С.К. Дубинину в октябре 1997 г. Однако Банк России со своей стороны до сих пор не принял эффективных мер по коренному изменению ситуации. Это вызвано прежде всего тем, что в Федеральных законах “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)” и “О банках и банковской деятельности” практически не содержится необходимых мер ответственности банков, а также их руководителей за своевременное и полное прохождение бюджетных платежей.

Сложившаяся ситуация со сбором налоговых платежей требует выделение в указанных Федеральных законах специальных глав, определяющих весь комплекс мер со стороны банковских учреждений по исполнению федерального бюджета и конкретных мер ответственности.

Кроме того, Счетная палата Российской Федерации считает необходимым уточнить действующее налоговое законодательство в следующих направлениях:

- разработать систему мер ответственности предприятий-должников, а также их руководителей за уклонение от открытия счетов недоимщиков, сокрытие от налогообложения выручки от реализации продукции и услуг и дополнить налоговое законодательство соответствующими нормами, в том числе ввести временные правовые ограничения в деятельности предприятий, уклоняющихся от уплаты налогов и имеющих в течение длительного времени устойчивую, неснижающуюся задолженность по платежам в бюджет. При уклонении предприятия-должника от открытия такого счета предоставить право налоговому органу самостоятельно определять и регистрировать счет недоимщика и применять в отношении нарушителя санкции, а также осуществлять контроль за поступлением и очередностью списания средств со счета недоимщика;

- разработать порядок проведения операций по расчетным счетам для предприятий, объявленных несостоятельными (банкротами) и продолжающих функционировать в условиях конкурсного производства в целях недопущения роста их задолженности по платежам в бюджет.

Представляется также необходимым поручить Банку России принять меры по нормализации наличного денежного обращения и функционирования счетов, в том числе счетов предприятий-недоимщиков, а также по усилению ответственности коммерческих банков и их руководителей за нарушения сроков перечисления средств по поручениям клиентов.

В ходе проверок Счетной палаты Российской Федерации установлено, что в нарушение налогового и банковского законодательства Банк России и его учреждения на местах не платят установленных для этих учреждений законодательством налогов, не представляют в налоговые органы отчетность, необходимую для расчетов с бюджетом, в отдельных случаях не допускают работников налоговых органов к проверкам и не исполняют выставленные ими инкассовые поручения на перечисление налогов в бюджет, которые учреждения Банка России обязаны платить.

В связи с изложенным Счетная палата Российской Федерации просит Вас учесть вышеуказанные предложения Счетной палаты при подготовке новых и доработке действующих законов о налогах, банках и банковской деятельности, а также других законодательных актов.

**Председатель Счетной палаты
Российской Федерации**

Х.М. Кармоков

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 31 марта 1998 года № 10 (123) «О результатах проверок использования средств, выделенных Ростовской области из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации»:

Утвердить отчет о результатах проверок использования средств, выделенных Ростовской области из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации.

Поддержать предложение аудитора Счетной палаты А.Г. Андреева о направлении по результатам проверок представлений Счетной палаты в Министерство финансов Российской Федерации и главе администрации (губернатору) Ростовской области.

О Т Ч Е Т

о результатах проверок использования средств федерального бюджета, выделенных бюджету Ростовской области в 1996-1997 годах в виде финансовой помощи из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации и ссуд на выплату заработной платы работникам бюджетной сферы, средств федерального бюджета, выделенных в 1996-1997 годах Ростовской области на финансирование расходов по обеспечению жильем граждан, уволенных в запас или отставку, а также членов их семей

Основание для проверки: Постановления коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 26 декабря 1997 года № 41 (112) и от 16 января 1998 года № 1 (114), план работы Счетной палаты Российской Федерации на 1998 год и удостоверение на право проверки от 22 января 1998 года № 13/20.

Цель проверки: Проверить использование средств, выделенных области из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации и бюджетных ссуд, средств федерального бюджета, выделенных в 1996 - 1997 годах Ростовской области на выполнение "Государственной целевой программы обеспечения в 1996-1997 годах жильем военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы в запас или отставку, сотрудников органов внутренних дел, а также членов их семей".

Предмет проверки: Деятельность Администрации области по использованию указанных средств.

Объекты проверки: Администрация области, финансовое управление Администрации области, управление по жилищной и строительной политике Админи-

страции области, Министерство общего и профессионального образования Администрации области, Управление Федерального казначейства Минфина России по области, Администрации городов Азова, Новочеркасска, Таганрога и Азовского района области, областной военный комиссариат.

Проверка проведена с 26 января по 13 февраля 1998 года заместителем начальника инспекции Счетной палаты Российской Федерации Тимашовым В.С. и ведущими инспекторами Федоткиной Т.А. и Волковым К.А.

В ходе проверки использованы следующие законодательные и нормативные акты Российской Федерации и Ростовской области:

1. Федеральный Закон "О федеральном бюджете на 1996 год" от 31 декабря 1995 года № 228-ФЗ.

2. Федеральный Закон "О федеральном бюджете на 1997 год" от 27 февраля 1997 года № 29-ФЗ.

3. Постановление Правительства РФ от 11 октября 1997 года № 1297 "Вопросы исполнения федерального бюджета в 1997 году".

4. Закон Российской Федерации "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 25 августа 1995 года № 154-ФЗ.
5. Закон Российской Федерации "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации" от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ.
6. Закон Российской Федерации "Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР" от 10 октября 1991 года № 1734-1.
7. Закон Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" от 27 декабря 1991 года № 2118-1 с дополнениями и изменениями.
8. Закон Российской Федерации "Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления" от 15 апреля 1993 года № 4807-1.
9. Федеральный Закон "О Счетной палате Российской Федерации" от 11 января 1995 года № 4-ФЗ.
10. Закон Российской Федерации "О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной Администрации" от 24 июня 1992 г. № 3119-1 с дополнением от 23 июля 1993 г. № 5507-1.
11. Закон Российской Федерации "О поставках продукции для федеральных нужд" от 13 декабря 1994 года № 60-ФЗ.
12. Указ Президента Российской Федерации "О мерах по обеспечению своевременной выплаты заработной платы за счет бюджетов всех уровней, пенсий и иных социальных выплат" от 19 января 1996 года № 66.
13. Указ Президента Российской Федерации "О проверках соблюдения законодательства об оплате труда" от 19 февраля 1996 года № 209.
14. Указ президента Российской Федерации "Об усилении контроля за использованием средств федерального бюджета, предназначенных для выплаты заработной платы" от 26 марта 1997 года № 268.
15. Указ Президента Российской Федерации "О мерах по ликвидации задолженности по выплатам заработной платы работникам бюджетной сферы и денежного довольствия военнослужащим и сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации" от 8 июля 1997 года № 690.
16. Указ Президента Российской Федерации "Об обеспечении своевременного финансирования расходов на выплату заработной платы" от 28 февраля 1997 года № 134.
17. Постановление Государственной Думы от 19 февраля 1997 года № 1132-11 ГД "О мерах по погашению задолженности по заработной плате работникам бюджетной сферы".
18. Постановление Государственной Думы от 17 декабря 1997 года № 1193-11 ГД "О поручении Счетной палате Российской Федерации".
19. Постановление Правительства Российской Федерации от 13 января 1996 года № 26 "О дополнительных мерах по обеспечению жильем военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы в запас или отставку, сотрудников органов внутренних дел, а также членов их семей и о программе строительства жилья для этой категории граждан на 1996-1997 годы".
20. Постановление Правительства Российской Федерации от 27 декабря 1996 года № 1554 "О предоставлении Министерством финансов Российской Федерации поручительств по кредитам коммерческих банков, привлекаемым органами исполнительной власти Ленинградской, Московской, Ростовской, Свердловской и Смоленской областей, Ставропольского края и Ростовской академии медицинских наук".
21. Постановление Президиума Верховного Совета Российской Федерации и Правительства Российской Федерации "Об упорядочении оплаты труда работников органов представительной и исполнительной власти" от 30 декабря 1992 года № 4249-1/1042.
22. Постановление Правительства Российской Федерации "О мерах по реализации указов Президента Российской Федерации, направленных на обеспечение своевременной выплаты заработной платы работникам бюджетной сферы" от 6 марта 1996 года № 230.
23. Письмо Министерства финансов Российской Федерации "О нецелевом использовании средств, выделенных из федерального бюджета" от 16 апреля 1996 года № 3-А2-02.
24. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 июня 1997 года № 769-р.
25. Постановление Правительства Российской Федерации "О мерах по погашению задолженности по выплате заработной платы работникам бюджетной сферы субъектов Российской Федерации" от 15 июля 1997 года № 886.
26. Решение Законодательного Собрания Ростовской области "О консолидированном бюджете Ростовской области на 1996 год" от 14 февраля 1996 года № 73.
27. Постановление Законодательного Собрания Ростовской области "О расходах областного бюджета на январь 1996 года" от 26 декабря 1995 года № 202.
28. Закон Ростовской области "Об областном бюджете на 1997 год" от 21 апреля 1997 года № 39-ЗС.

29. Закон Ростовской области "О порядке рассмотрения консолидированного бюджета области и утверждения областного бюджета на 1997 год" от 22 ноября 1996 года № 33-ЗС.

20. Постановление Главы Администрации Ростовской области "О мерах социальной защиты малообеспеченных нетрудоспособных граждан и семей с детьми в 1996 году" от 12 февраля 1996 года № 50.

31. Постановление Главы Администрации Ростовской области "О мерах социальной поддержки малообеспеченных нетрудоспособных граждан и семей с детьми в 1997 году" от 29 апреля № 152.

32. Постановление Главы Администрации Ростовской области "О распределении средств федерального бюджета" от 24 февраля 1997 года № 72.

33. Постановление Главы Администрации Ростовской области "О мерах по устранению отмеченных Счетной палатой Российской Федерации нарушений в использовании средств федерального бюджета, выделенных для строительства жилья для военнослужащих, граждан, уволенных в запас с военной службы и членов их семей" от 11 ноября 1997 года № 411.

34. Постановление Главы Администрации Ростовской области "О предоставлении гражданам, нуждающимся в улучшении жилищных условий, безвозмездных субсидий на строительство или приобретение жилья" от 11 июля № 185.

35. Закон области "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Ростовской области", принятый Законодательным Собранием области 25 июля 1996 года № 276 и подписанным Главой Администрации Ростовской области 6 августа 1996 года № 22-ЗС.

Кроме того, в ходе проверки использованы указания Минфина России по составлению и исполнению бюджета, указания Минфина России и Государственной налоговой службы России, указания Минфина России и Центрального Банка России по открытию счетов на заработную плату работникам, уведомления по взаимным расчетам федерального бюджета с бюджетом области, платежные поручения ГУФК Минфина России по перечислению средств федерального бюджета на счет УФК Минфина России по области, платежные поручения УФК Минфина России по области по перечислению указанных средств на текущий счет областного бюджета, отчетные данные об исполнении федерального бюджета, бюджета области, областного бюджета и бюджетов городов и районов, отчетные данные УФК Минфина России по области, материалы осуществляемого на месте контроля за использованием федеральных средств, своевременностью выплаты заработной платы работникам бюджетной сферы и другие документы.

В проверяемом периоде распорядителями кредитов являлись:

Чуб Владимир Федорович - Глава Администрации (Губернатор) Ростовской области (в должности с 8 октября 1991 года);

Апилогов Виктор Николаевич - первый заместитель Главы Администрации (Губернатора) области (в должности с 20 декабря 1991 года);

Костюченко Владимир Федорович - начальник финансового управления Администрации области (в должности с 26 октября 1992 года по 29 ноября 1996 года);

Распопов Юрий Михайлович - начальник финансового управления Администрации области (в должности с 27 декабря 1996 года по настоящее время).

Проверкой установлено:

Бюджетный процесс в Ростовской области осуществляется на основании Закона области "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Ростовской области", принятым Законодательным Собранием области 25 июля 1996 года № 276 и подписанным Главой Администрации области 6 августа 1996 года № 22-ЗС.

Областным финансовым Управлением Администрации области, в соответствии с постановлением Главы Администрации области от 24 октября 1994 года № 289 "О типовом договоре с Уполномоченными банками", открыт 1 января 1995 года счет областного (местного) бюджета за № 010132608 в КБ ОАО "Ростпромстройбанк".

Имели место и систематические факты задержки операций по текущему счету областного бюджета от 3 до 5 дней КБ ОАО "Ростпромстройбанком" в части исполнения платежных поручений финансового управления администрации области по перечислению бюджетных средств конечным получателям.

Так по состоянию на 23 октября 1997 года КБ ОАО "Ростпромстройбанком" было задержано исполнение платежных поручений на общую сумму 15,9 млрд. рублей, в том числе по 11 горрайфинотделам области дотация на заработную плату в сумме 5,5 млрд. рублей.

По распоряжению Главы Администрации области от 11 ноября 1997 года № 390 с 28 октября 1997 года закреплено обслуживание счета по исполнению областного бюджета за ГРКЦ г. Ростова-на-Дону Главного Управления Центрального банка Российской Федерации по Ростовской области

Учитывая сложившуюся ситуацию с перечислением бюджетных средств, с 1 января 1998 года счета Администрации области переведены на расчетно-кассовое обслуживание в Ростовский банк Сбербанка России. В течение января 1998 года из КБ ОАО "Ростпромстройбанка" переведены счета всех бюджетных организаций за исключением Законодательного Собрания области и областного отдела ЗАГС.

I. Перечисление и использование бюджетных средств из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (трансферта).

1.1. В 1996 году:

Федеральным законом Российской Федерации от 31 декабря 1995 года № 228-ФЗ "О федеральном бюджете на 1996 год" Ростовской области была утверждена доля в Федеральном фонде финансовой поддержки субъектов Российской Федерации на 1996 год как региону нуждающемуся в поддержке - 4,174 процента, по прогнозу - в сумме 1080,1 млрд. рублей.

В соответствии со статьей 29 Федерального Закона "О федеральном бюджете на 1996 год" Правительству Российской Федерации было разрешено по согласованию с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в целях сокращения встречных финансовых потоков в ходе исполнения федерального бюджета 1996 года осуществлять зачет сумм, причитающихся субъектам Российской Федерации из Федерального фонда финансовой поддерж-

ки субъектов Российской Федерации, за счет сумм поступлений на соответствующей территории налога на добавленную стоимость в пределах доли, зачисляемой в соответствии со статьей 7 настоящего Федерального Закона в федеральный бюджет. В соответствии с указаниями Минфина России и Росгосналогслужбы от 24 января 1996 года № 2-6-3/ВГ - 6-09/45 области разрешено осуществлять замещение части причитающейся суммы трансфертов соответствующим увеличением доли (норматива) отчислений от налога на добавленную стоимость на 20 пунктов. Общий размер отчислений от налога на добавленную стоимость в бюджет Ростовской области составил 45 процентов.

Исходя из фактического поступления налоговых доходов в процессе исполнения федерального бюджета за 1996 год Ростовской области полагалось перечислить 965,6 млрд. рублей, а с учетом задолженности за 1995 год - 1055,2 млрд. рублей. Фактически за 1996 год областью получен трансферт в сумме 639,7 млрд. рублей. Задолженность федерального бюджета перед бюджетом области составила 415,5 млрд. рублей.

Поступление финансовой помощи из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (ФФФПСРФ) в 1996 году

(млрд. рублей)

Прогнозная сумма финансовой помощи из ФФФПСРФ	Сумма финансовой помощи, исходя из поступлений налоговых доходов в федеральный бюджет, включая задолженность прошлого года	Фактически перечислено финансовой помощи в бюджет области			Недопоступление финансовой помощи
		всего	в том числе:		
			денежными и безденежными реестрами, зачетами	за счет дополнительного норматива НДС	
1080,1	1055,2	639,7	356,1	283,6	415,5

Трансферты области перечислены Главным Управлением федерального казначейства Минфина России денежными реестрами в сумме 165,5 млрд. рублей, реестрами в счет доходов федерального бюджета в сумме 101,1 млрд. рублей и зачетами в сумме 90,0 млрд. рублей.

Зачеты за счет трансфертов были произведены:

- бюджетных ссуд, полученных областью из федерального бюджета и невозвращенных в сроки, установленные обязательствами, в сумме - 73,6 млрд. рублей;

- задолженности областного бюджета в фонд социального развития Федеральной службы налоговой

полиции РФ и централизованный фонд социального развития Государственной налоговой службы РФ в сумме - 16,4 млрд. рублей.

Перечисление трансфертов Главным Управлением федерального казначейства Минфина России проходило неритмично, перечислений не было в январе, феврале, марте, июне, июле, октябре, ноябре и декабре 1996 года.

Управление федерального казначейства Минфина России по области перечисляло полученные из федерального бюджета средства на текущий счет областного бюджета в течение 1-2х банковских дней по

денежным реестрам и 2-10 дней по безденежным реестрам.

В 1997 году:

Федеральным законом Российской Федерации от 26 февраля 1997 года № 29-ФЗ "О федеральном бюджете на 1997 год" Ростовской области была утверждена доля в Федеральном фонде финансовой поддержки субъектов Российской Федерации на 1997 год 2,3930 процента, прогнозно - в сумме 1266,6 млрд. рублей.

По аналогии с 1996 годом, области увеличена доля норматива отчислений от налога на добавленную стоимость на 40 пунктов, для замещения части причитающейся суммы трансферта. Общий размер отчислений НДС на территории области составил в 1997 году 65 процентов.

Исходя из фактического поступления за 12 месяцев 1997 года налоговых доходов в федеральный бюд-

жет, от которых образуется Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, области полагалось перечислить 772,5 млрд. рублей, а с учетом задолженности за 1996 год в сумме 415,5 млрд. рублей, - 1188,0 млрд. рублей.

Фактически перечислено области трансфертов за 12 месяцев 1997 года с учетом налога на добавленную стоимость, оставляемого области в счет трансферта 944,8 млрд. рублей.

Недоперечисление средств за 12 месяцев 1997 года с учетом задолженности за 1996 год составило - 243,2 млрд. рублей.

В счет трансфертов были произведены, по просьбе Администрации области, зачеты задолженности федеральному бюджету по налогу на операции с ценными бумагами (за регистрацию эмиссии облигаций, выпускаемых Администрацией области в инвестиционных целях) в сумме 3,4 млрд. рублей.

Поступление финансовой помощи из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (ФФФПСРФ) в 1997 году

(млрд. рублей)

Прогнозная сумма финансовой помощи из ФФФПСРФ	Сумма финансовой помощи, исходя из поступлений налоговых доходов в федеральный бюджет, включая задолженность прошлого года	Фактически перечислено финансовой помощи в бюджет области			Недопоступление финансовой помощи
		всего	в том числе:		
			денежными и безденежными реестрами, зачетами	за счет дополнительного норматива НДС	
1266,6	1188,0	944,8	490,5	454,4	243,2

Перечисление трансфертов производилось Главным Управлением федерального казначейства Минфина России ежемесячно, кроме июля месяца на счет Управления федерального казначейства Минфина России по области и в тот же день указанным ведомством трансферты перечислялись на счет областного бюджета.

Распределение трансфертов областным финансовым Управлением производилось по мере поступления их на текущий счет областного бюджета в основном для выплаты заработной платы и датирования местных бюджетов.

В нарушение статьи 25 Федерального Закона Российской Федерации "О федеральном бюджете на 1997 год" Правительством Российской Федерации в течение

1997 года сведения об общем объеме средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации не доводились до Администрации Ростовской области.

Согласно Протокола совещания у Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.Б. Чубайса от 20 августа 1997 года № АЧ-П7-53пр, предусматривалось в сентябре - октябре 1997 года погашение администрации Ростовской области 50% (62,0 млрд. рублей) задолженности федерального бюджета за 1996 год перед бюджетом области по трансфертам для целевого направления этих средств ОАО "Ростовуголь", ОАО "Туковуголь" в счет погашения задолженности со стороны органи-

заций, финансируемых из бюджета области за поставленный им уголь.

На момент подписания Протокола, у городов и районов области имелась задолженность за уголь, отпущенный организациям бюджетной сферы и населению ОАО "Ростовуголь" и ОАО "Туковуголь" в сумме 6,6 млрд. рублей и 55,4 млрд. рублей соответственно.

По заключению договора между Администрацией Ростовской области и ОАО "Туковуголь" от 28 ноября 1997 года в распоряжение ОАО "Туковуголь" перечислено из суммы ранее полученных трансфертов 37,5 млрд. рублей.

1.2. Порядок формирования и исполнения бюджета Ростовской области в 1996-1997 годах.

Закон об областном бюджете на 1996 год Законодательным Собранием области не принимался, в виду того что Областной закон "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Ростовской области", регламентирующий принятие бюджета на очередной финансовый год законом области, вступил в силу с 6 августа 1996 года. Законодательное Собрание области приняло 31 января 1996 года решение "О консолидированном бюджете Ростовской области на 1996 год", подписанное Главой Администрации области 14 февраля 1996 года № 73. Указанным выше решением принята концепция по формированию консолидированного бюджета области на 1996 год, утверждены объемы доходов и расходов областного бюджета с дефицитом в сумме 993,0 млрд. рублей. Установлены ставки налогов и доходов, зачисляемые в нижестоящие бюджеты области, утверждены дотации из областного бюджета 38 районам из 39 и 7 городам из 16 для финансирования плановых расходов. Определен перечень защищенных статей расходов бюджетов всех уровней.

До принятия указанного выше закона было принято решение Законодательного собрания области от 26 декабря 1995 года № 202 "О расходах областного бюджета на январь 1996 года", согласно которому утверждены объемы и направления расходов областного бюджета, а также дотации районам и городам на январь 1996 года.

Меры по погашению дефицита областного бюджета в 1996 году Администрацией области не разрабатывались.

Закон "Об областном бюджете на 1997" год принят Законодательным Собранием области 9 апреля 1997 года и введен в действие Главой Администрации области 21 апреля 1997 года № 39-ЗС. До принятия указанного закона, финансирование из областного бюджета производилось ежемесячно в размере 1/3 фактически произведенных сумм расходов за IV квартал 1996 года, согласно Закону Ростовской области "О порядке рассмотрения консолидированного

бюджета области и утверждения областного бюджета на 1997 год" от 22 ноября 1996 года № 33-ЗС.

Законом "Об областном бюджете на 1997" предусмотрены льготы по платежам в областной бюджет. Так, согласно статьи 2 данного закона освобождены с 1 апреля 1997 года от уплаты налога на прибыль в областной бюджет:

- исправительно-трудовые учреждения УИН ГУВД области;

- организации, осуществляющие строительство жилья для работников милиции по заказам ГУВД Ростовской области в объеме не менее 100% строительного-монтажных работ. Сумма выпадающего налога на прибыль прогнозно составила в плане 697,6 млн. рублей.

Согласно статье 3 указанного выше закона, освобождены с 1 апреля 1997 года от уплаты налога на имущество предприятий:

- организации, осуществляющие строительство жилья для работников милиции по заказам ГУВД области в объеме не менее 100% строительного-монтажных работ;

- организации, снабжающие учреждения социальной сферы при объеме товарооборота по ним свыше 70%.

Сумма выпадающего налога на имущество прогнозно составила в плане 429,7 млн. рублей.

Согласно статье 4 освобождены от уплаты земельного налога в части, зачисляемой в областной бюджет, дома-интернаты системы социальной защиты и бюджетные организации системы агропромышленного комплекса. Сумма выпадающего из областного бюджета дохода по земельному налогу прогнозно составила в плане 28 млн. рублей.

Общая сумма выпадающих доходов по этим источникам планировалась в сумме 1,2 млрд. рублей.

Согласно закону Ростовской области "Об областном бюджете на 1997 год" на покрытие дефицита областного бюджета следовало направлять доходы, полученные сверх установленных законом.

1.3. Исполнение бюджета области за 1996-1997 годы.

В 1996 году:

Консолидированный бюджет области исполнен по доходам на 88,9% и по расходам на 68,4, областной бюджет соответственно - 83,3 и 62,6 процента.

В уточненном плане консолидированного бюджета сумма финансовой помощи из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации составила 17,0%, фактически - 11,3%, в областном бюджете - соответственно 34,1% и 24,2 процента.

Невыполнение доходной части бюджета области сложилось, по плате за недра - 17,4%, налогу на прибыль - 6,7 процента и другим доходам.

По областному бюджету НДС невыполнен на 36,6%, акцизы - 50,5%, налоги, взимаемые в зависимости от фонда оплаты труда, - 11,7 процента.

Исполнение расходной части консолидированного бюджета характеризуется следующими показателями:

- по органам управления исполнение составило 92,1%; по правоохранительной деятельности - 65,3%; по промышленности, энергетике и строительству - 51,9%; по жилищно-коммунальному хозяйству - 69,4%; по образованию - 85,3 и здравоохранению - 65,0 процента.

Расходная часть областного бюджета при исполнении в целом на 62,6%, исполнена по:

- органам управления - на 85,0%,
- сельскому хозяйству и рыболовству - на 32%,
- образованию - на 52,4%,
- здравоохранению - на 52,1%, в том числе по защищенной статье "медикаменты и перевязочные средства" на 43 процента.

В целом финансирование защищенных статей произведено областным бюджетом на 79,5%, а дотаций городам и районам на 63,8% при выполнении доходной части на 83,2 процента. Азовскому району перечислено дотаций в сумме 30,9 млрд. рублей при запланированной 55,4 млрд. рублей или 55,6%, городу Азову соответственно - 19,3 млрд. рублей или 61,5 процента.

В 1996 году в соответствии с действующим законом о бюджете области утверждено финансирование программ "Развитие высшей школы" и "Празднование 300-летия флота" в общей сумме 3,9 млрд. рублей.

Решением "О консолидированном бюджете Ростовской области на 1996 год" предусматривалась поддержка угольных регионов области - 10,0 млрд. рублей, выплата областного пособия по нуждаемости в сумме 30,9 млрд. рублей, а также помощь общественным организациям - 0,5 млрд. рублей.

В 1996 году оказывалась финансовая поддержка ГП "Ростовводэксплуатация" в размере 16,4 млрд. рублей, финансируемому из федерального бюджета.

Из областного бюджета выделялись средства организациям, состоящим на федеральном бюджете в общей сумме 2,0 млрд. рублей, в том числе:

- Ростовскому Территориальному агентству Федерального управления по делам о несостоятельности (банкротстве);

- Ростовскому Территориальному Управлению Государственного антимонопольного Комитета.

В 1997 году:

Консолидированный бюджет области (по данным месячной отчетности) в 1997 году исполнен по доходам на 91,8%, а по расходам - на 75,2%; областной бюджет соответственно - на 78,6% и 65,6 процента.

Финансовая помощь из федерального фонда поддержки субъектов Российской Федерации составила по плану в доходной части консолидированного

бюджета 20,7%, по отчету - 16,8 процента. В доходной части областного бюджета соответственно - 48,5% и 46,0 процента.

Невыполнение доходной части областного бюджета имело место по акцизам на 47,8%, налогам, взимаемым от фонда оплаты труда - 55,2%, подоходному налогу с физических лиц - 38,3%, налогу на добавленную стоимость - 32,6% и ряду других.

В соответствии с постановлением Главы Администрации области от 9 октября 1997 года № 361 "Об оказании финансовой помощи городам и районам области на погашение задолженности и текущие выплаты по заработной плате работникам бюджетной сферы" были привлечены кредитные ресурсы коммерческих банков в сумме 62,0 млрд. рублей. Расходы на погашение процентов по привлеченным кредитам составили 2,1 млрд. рублей и были погашены за счет дотаций, причитающихся местным бюджетам в 1997 году.

По состоянию на 1 января 1998 года остаток непогашенных кредитов составил 59,0 млрд. рублей, сроки их погашения наступят в 1998 году.

Расходная часть областного бюджета исполнена по:

- органам управления - на 38,8%;
- правоохранительной деятельности - на 79,5%;
- жилищно-коммунальному хозяйству - 10,7 процента;
- образованию - 58,5%;
- здравоохранению - 52,4%.

Дефицит областного бюджета (по данным месячной отчетности) составил за 1997 год 245,9 млрд. рублей, консолидированного соответственно - 682,1 млрд. рублей.

При исполнении доходной части областного бюджета на 78,6% защищенные статьи исполнены на 68,1%, дотации районам и городам - на 73,6 процента.

Так, Азовскому району выделено 52,8 млрд. рублей при плане 71,6 млрд. рублей или 73,7%, городу Азову - 73,5% из утвержденной законом суммы дотации.

По аналогии с 1996 годом в бюджете области предусмотрено финансирование программы "Развитие высшей школы" - 3,0 млрд. рублей.

Из областного бюджета выделялись средства организациям, состоящим на федеральном бюджете:

- Комитету Государственной статистики - 0,4 млрд. рублей;

- Северо-Кавказскому УВД на транспорте - 10,2 млрд. рублей, а также другим организациям. Общая сумма финансирования организаций, состоящих на федеральном бюджете составила 21,2 млрд. рублей.

Продолжена практика оказания финансовой помощи малообеспеченным гражданам области. Постановлением Администрации области от 29 апреля 1997 года № 152 "О мерах социальной поддержки малообеспеченных нетрудоспособных граждан и се-

мей с детьми в 1997 году” утверждены меры социальной поддержки малообеспеченных нетрудоспособных граждан и семей с детьми в 1997 году. Пособие по нуждаемости составляло в 1997 году 60 тыс. рублей в месяц, численность получателей - 75067 человек. Кроме того, для 52000 человек было организовано льготное питание. В областном бюджете на указанные меры поддержки предусмотрено 55,9 млрд. рублей.

1.4. О предоставлении налоговых льгот по платежам в областной бюджет.

Наряду с предоставлением льгот по уплате налогов, предоставленным в соответствии с действующими Федеральными законами, органом представительной власти - Законодательным Собранием Ростовской области предоставлялись дополнительные налоговые льготы в пределах своей компетенции.

Ежегодно при утверждении областного бюджета в законе “Об областном бюджете” определяются категории налогоплательщиков, освобождаемых от уплаты налогов в областной бюджет, либо устанавливаются пониженные размеры налоговых ставок.

В 1996 году общая сумма предоставленных сверх федерального законодательства налоговых льгот по платежам в областной бюджет составила 7,3 млрд. рублей или 0,4% от общего объема плановых доходов, за 1997 год указанные льготы составили 0,9 млрд. рублей или соответственно 0,03 процента.

Кроме того, во исполнение Соглашения “О мерах по стабилизации производства зерна и кормоуборочной техники и государственной поддержке структурной перестройки АО “Ростсельмаш” (без даты) между Правительством Российской Федерации и Главой Администрации объем предоставленных в областной бюджет льгот по налогу на имущество, участвующее в выпуске зерноуборочных комбайнов, составил за 1996 год 12,8 млрд. рублей.

По данным Государственной налоговой инспекции по Ростовской области недоимка по платежам в бюджет составляла на 1 января 1997 года 2311,1 млрд. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 1082,5 млрд. рублей и областной бюджет - 1228,6 млрд. рублей. По состоянию на 1 января 1998 года недоимка увеличилась до 3473 млрд. рублей, из них в федеральный бюджет - 1759,2 млрд. рублей и областной бюджет - 1713,5 млрд. рублей.

1.5. О выдаче бюджетных ссуд из областного бюджета.

Ссуды бюджетам городов и районов, при невыполнении доходной части областного бюджета не выдавались. Муниципальные образования области в 1996-1997 годах привлекали кредиты коммерческих банков под гарантию администрации области в ос-

новном для погашения задолженности по выплатам заработной платы работникам бюджетной сферы.

Так в 1996 году под поручительство Администрации области бюджетами городов и районов получено кредитов в сумме 84,5 млрд. рублей. Погашение этих кредитов произведено в 1997 году за счет средств областного бюджета, предназначенных для дотации соответствующего бюджета.

В 1997 году администрациями городов и районов получено кредитов на общую сумму 361,2 млрд. рублей, из них погашено областным бюджетом 388,2 млрд. рублей с учетом остатка прошлого года. Переходящий остаток на 1 января 1998 год составил 57,5 млрд. рублей (без деноминации).

Так, в декабре 1996 года на основании ходатайства главы администрации Азовского района Администрацией области оформлено поручительство на получение денежного кредита для погашения задолженности по выплатам заработной платы работникам бюджетной сферы в Ростовском отделении Сбербанка Российской Федерации в сумме 2 млрд. рублей под 60% годовых. Из них в 1996 году областным бюджетом погашено 1,0 млрд. рублей кредита и 78,5 млн. рублей процентов в счет дотации, причитающейся бюджету Азовского района.

В 1997 году администрацией Азовского района получено 6 кредитов на названные цели в коммерческих банках области на общую сумму 10,8 млрд. рублей.

Всего по данному району в 1997 году погашено кредитов в сумме 8,5 млрд. рублей и уплачено процентов 1,1 млрд. рублей. Кредит в сумме 2250 млн. рублей, оформленный данным районом в декабре 1997 года, будет погашен в 1998 году в счет дотации 1998 года.

Предприятиям и организациям выделено бюджетных ссуд из областного бюджета за 1996-1997 годы на общую сумму 20,0 млрд. рублей, из которых погашено 7 млрд. рублей. По состоянию на 1 января 1998 года остаток непогашенных ссуд составил 12,4 млрд. рублей. Ссуды выдавались на приобретение оборудования, сырья и пополнения оборотных средств.

1.6. Контроль за исполнением бюджета области.

Контроль за исполнением бюджета области осуществляется на основании Закона области от 6 августа 1996 года № 22-3С “О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Ростовской области”, а также законов области о бюджете на соответствующий финансовый год.

По данным финансового управления Администрации области контрольно-ревизионная работа в регионе проводится финансовым управлением совместно с аппаратом Главного контролера-ревизора КРУ Минфина России по области на основании квартальных и годовых планов проверок, утвержденных Администрацией области.

С 1996 по 1997 годы проведено 12 комплексных проверок райгорбюджетов по вопросам их формирования и исполнения и 87 тематических проверок по вопросам финансирования защищенных статей бюджета, целевого использования средств, полученных на выплату заработной платы работникам бюджетной сферы.

II. Использование выделенных бюджетных ссуд на выплату заработной платы работникам бюджетной сферы области в 1996-1997 годах. Своевременность выплаты заработной платы, меры по погашению задолженности заработной платы.

В 1996 году бюджету области из федерального бюджета выделены три беспроцентные бюджетные ссуды на общую сумму 85,2 млрд. рублей, в том числе:

- в сумме 30,0 млрд. рублей для обеспечения выплаты заработной платы педагогическим работникам общеобразовательных школ при уходе в отпуск со сроком ее погашения до 10 сентября 1996 года;

- в сумме 35,0 млрд. рублей на выплату заработной платы работникам бюджетной сферы при уходе в отпуск и пособий на детей со сроком погашения до 4 октября 1996 года на выплату заработной платы работникам бюджетной сферы при уходе в отпуск и пособий на детей;

- в сумме 20,2 млрд. рублей на выплату заработной платы работникам бюджетной сферы, денежного довольствия сотрудникам органов внутренних дел, стипендий учащимся и детских компенсаций со сроком погашения до 28 июля 1996 года.

В соответствии с Соглашением Администрации области Министерство финансов Российской Федерации произвело зачет федеральных ссуд в счет получаемых областью трансфертов в сумме 73,6 млрд. рублей и в счет взаимных расчетов в сумме 11,6 млрд. рублей.

В 1997 году Администрации области из федерального бюджета выделены три беспроцентные ссуды на общую сумму 198,2 млрд. рублей.

Первая ссуда в сумме 45,0 млрд. рублей была выделена в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 июня 1997 года № 769-р на выплату отпускных работникам образования со сроком погашения 1 октября 1997 года.

В соответствии с реестром - распределением утвержденным Главой Администрации области от 7 июня 1997 года указанные средства полностью ассигнованы в виде дотации по бюджетам нижестоящих уровней и текущего финансирования учреждений областного подчинения для выплаты заработной платы педагогическим работникам образовательных школ при уходе в отпуск.

Проверкой, проведенной КРУ Минфина России по Ростовской области в 1997 году, по заданию инспекторов Счетной палаты Российской Федерации, установлено, что средства бюджетной ссуды, перечис-

ленные городам и районам, не полностью использованы по целевому назначению. Отвлечено средств в сумме 344,9 млн. рублей, из них:

- на выплату заработной платы работникам бюджетной сферы 329,8 млн. рублей;

- на оплату медикаментов - 3,2 млн. рублей;

- на выплату отпускных иным работникам - 11,5 млн. рублей;

- погашение пени Пенсионному фонду - 0,4 млн. рублей.

Проверкой, проведенной в Министерстве общего и профессионального образования Ростовской области, фактов отвлечения бюджетной ссуды не установлено.

По состоянию на 1 января 1998 года указанная ссуда, выделенная из федерального бюджета, Администрацией области не погашена и Министерством финансов России не произведен зачет, что предусмотрено Соглашением.

Вторая беспроцентная бюджетная ссуда в сумме 47,0 млрд. рублей на покрытие временного планового кассового разрыва, образовавшегося в Донецком и Белокалитвенском бюджетах в связи с неплановым закрытием шахт предназначена для социальной поддержки жителей г. Донецка в сумме - 28,0 млрд. рублей и г. Белая Калитва в сумме - 19,0 млрд. рублей со сроком погашения до 1 апреля 1998 года.

Главное управление федерального казначейства Минфина России перечисление ссуды Управлению федерального казначейства Минфина России по области произвело тремя денежными реестрами.

В связи с доработкой проекта по созданию новых рабочих мест в г. Донецке средства в объеме 10,3 млрд. рублей по состоянию на 13 февраля 1998 года временно находятся на расчетном счете областного бюджета в ГРКЦ г. Ростова-на-Дону ГУ ЦБ РФ по Ростовской области.

Оставшиеся 36,7 млрд. рублей финансовым управлением Администрации области распределены и перечислены г. Донецку - 17,7 млрд. рублей и г. Белая Калитва - 19,0 млрд. рублей

Финансовым управлением администрации области с администрациями городов Донецка и Белая Калитва заключены соглашения о предоставлении беспроцентной ссуды со сроком погашения до 25 марта 1998 года.

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 8 июля 1997г. № 690 "О мерах по ликвидации задолженности по выплатам заработной платы работникам бюджетной сферы и денежного довольствия военнослужащим и сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации", а также постановления Правительства Российской Федерации от 15 июля 1997г. № 886 "О мерах по погашению задолженности по выплате заработной платы работникам бюджетной сферы субъектов Российской Федерации" выделена области третья беспроцентная бюджетная ссуда в сумме 106,2 млрд. рублей на по-

гашение задолженности по заработной плате и начислениям на нее работникам бюджетной сферы.

Размеры финансовой помощи в виде беспроцентной ссуды городам и районам области утверждены постановлениями Главы Администрации области от 9 октября 1997 года № 361 и от 13 октября 1997 года № 363 "Об оказании финансовой помощи городам и районам области на погашение задолженности и текущие выплаты по заработной плате работникам бюджетной сферы".

Главное управление федерального казначейства Минфина России выделение денежных средств в счет указанной ссуды производило Управлению федерального казначейства Минфина России по Ростовской области по денежным реестрам.

В соответствии с указанием Минфина России от 11 августа 1997 года № 3-Е2-18/4 перечисление средств нижестоящим бюджетам области произведено Управлением федерального казначейства Минфина России по Ростовской области на основании распределений по непосредственным получателям, состоящим на бюджете субъекта Российской Федерации.

Соглашения о предоставлении и возврате выделенных ссуд на погашение задолженности по заработной плате работникам бюджетной сферы финансовым управлением администрации области с Главами администраций районов и городов заключены в установленном порядке.

Динамика задолженности по заработной плате и начислениям на заработную плату (по данным месячной отчетности) складывалась следующим образом:

Задолженность по состоянию на	(млрд. рублей)	
	Задолженность по заработной плате	Задолженность по начислениям на заработную плату
1.01.97г.	107,8	68,0
1.04.97г.	142,7	89,1
1.07.97г.	153,4	97,9
1.10.97г.	174,2	102,5
1.01.98г.	0	59,1

С целью ликвидации задолженности по выплатам заработной платы работникам бюджетной сферы, администрацией Ростовской области проделана следующая работа :

1.Принято постановление Главы администрации (Губернатора) Ростовской области от 26 августа 1997 года № 305 "О мерах по погашению задолженности по выплате заработной платы работникам бюджетной сферы", в котором определен ряд мероприятий направленных на погашение задолженности по заработной плате.

2.Губернатором утвержден "План организационных мероприятий администрации Ростовской области по мобилизации дополнительных финансовых ресурсов в 1997 году". Реализация данного плана предполагает, прежде всего, увеличение поступления

2.1. О своевременности выплаты заработной платы работникам бюджетной сферы.

В соответствии с Законами Ростовской области об областном бюджете на 1996-1997 годы заработная плата входит в перечень защищенных статей текущих расходов областного бюджета и бюджетов нижестоящих уровней, подлежащих финансированию в первоочередном порядке.

В уточненном плане расходов консолидированного бюджета заработная плата (без учета начислений) составила в 1996 году 1041,9 млрд. рублей или 12,8%, в 1997 году - 1160,8 млрд. рублей или 13,8 процента к общему объему расходов бюджета.

Фактически расходы по вышеуказанной статье исполнены в 1996 году в сумме 931,1 млрд. рублей или 89,4 процента, в 1997 году 1133,1 млрд. рублей или 97,6 процента к плановым назначениям.

Общие расходы бюджета за указанные периоды профинансированы на 68,4% и на 75,2% к уточненному плану на 1996, 1997 годы соответственно.

Расходы на заработную плату (без учета начислений) в уточненном плане областного бюджета составили в 1996 году 220,8 млрд. рублей, в 1997 году - 288,6 млрд. рублей и профинансированы в 1996 году в сумме 190,6 млрд. рублей или 86,3%, в 1997 году - 253,0 млрд. рублей или 87,7% к плановым назначениям.

доходов в консолидированный бюджет области за счет активизации работы налоговых органов, органов налоговой полиции введения режима экономии и других организационных мер, направленных на получение денежных источников для выплат зарплаты

3.Финансовым управлением на протяжении 1997 года введена оперативная отчетность "О наличии задолженности по зарплате работникам бюджетных учреждений", которая представлялась до 1 ноября два раза в месяц, с 1 ноября по 1 декабря еженедельно, а с 1 декабря ежедневно, что позволило оперативно принимать решения об оказании своевременной финансовой помощи городам и районам.

Вышеуказанные меры позволили направить на погашение задолженности по заработной плате и на-

числениям на заработную плату в течение 1997 года - 790,8 млрд. рублей в том числе средства федеральной ссуды - 106,2 млрд. рублей, что позволило в полном объеме погасить задолженность по заработной плате работникам бюджетной сферы сложившуюся на 1 июля 1997 года.

Однако, данных средств было недостаточно и на 1 января 1998 года задолженность по начислениям на зарплату в размере 59,1 млрд. рублей в том числе штрафы и пени за 1996 год в размере 16,3 млрд. рублей.

В настоящее время главами муниципальных образований подписаны с отделением Пенсионного фонда графики погашения задолженности.

Задолженность по заработной плате работникам организаций и предприятий, состоящим на федеральном бюджете и финансируемым через органы федерального казначейства на 1 января 1998 года составила - 18,9 млрд. рублей, в том числе финансовому управлению Администрации области и Государственной налоговой инспекции по Ростовской области 5,7 млрд. рублей.

2.3. Оплата труда работников аппарата Администрации Ростовской области за 1996-1997 годы, штатное расписание, лицевые счета работников аппарата.

По данным финансового управления Администрации области расходы на заработную плату (с начислениями) работников Администрации области были спланированы в 1996 году в размере 17,2 млрд. рублей или 14,8 процента от общих расходов по разделу "Государственное управление", предусмотренные консолидированным бюджетом области на 1996 год. По аппарату Администрации области эти расходы составили 4,4 млрд. рублей или 3,8 процента соответственно.

В 1997 году при принятии областного бюджета расходы на зарплату с начислениями по областным органам управления были запланированы в размере 87,4 млрд. рублей, что составило 34,5% к расходам консолидированного бюджета и соответственно по Администрации области эти расходы были спланированы в сумме 29,8 млрд. рублей или 11,8 % к консолидированному бюджету.

Фактические расходы за 1997 год на указанные цели составили в целом соответственно 43,0 млрд. рублей или 17% и 11,4 млрд. рублей или 4,5% по аппарату областной Администрации.

Это объясняется тем, что новые условия оплаты труда госслужащих были введены Главой Администрации области только с 1 апреля 1997 года частично.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 22 августа 1991 года № 75, Администрации области предоставлено право самостоятельно формировать штатное расписание в пределах выделенных ассигнований, назначать на должности и

освобождать от должности руководителей структурных подразделений Администрации области.

Штатные расписания аппарата Администрации области на 1996 и 1997 годы были утверждены в установленном порядке.

Условия оплаты труда работников Законодательного Собрания области, Администрации области и органов управления Администрации регламентируются областными законами, принятыми Законодательным Собранием области в соответствии с федеральным законом "Об основах государственной службы в Российской Федерации" и Уставом Ростовской области.

Денежное содержание госслужащих в соответствии с указанным постановлением Главы Администрации области состоит из должностного оклада, начисляемого исходя из минимального размера оплаты труда, согласно утвержденных коэффициентов кратности, надбавки к должностному окладу за квалификацию и выслугу лет.

Фактическая выплата должностных окладов и надбавок к ним соответствует утвержденным штатным расписаниям и размерам установленных надбавок. Новые условия оплаты труда для госслужащих были введены за счет областного бюджета, принятого на 1997 год.

Размеры оплаты расходов по командировкам соответствуют действующему законодательству.

В целях упорядочения структуры аппарата управления и сокращения расходов на его содержание по дотационным городам и районам финансовым управлением были разработаны типовые штаты аппарата администраций городов и районов, которые были одобрены Администрацией области и направлены соответствующим территориям 16 апреля 1997 года.

Применение указанных типовых штатов позволило уменьшить в 1997 году аппарат управления по городам и районам на 370 единиц.

Лицевые счета работников аппарата Администрации области ведутся в установленном порядке в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации.

III. Использование средств федерального бюджета, выделенных в 1996-1997 годах Ростовской области на финансирование расходов по обеспечению жильем граждан, уволенных в запас или отставку, а также членов их семей.

Министерством экономики Российской Федерации были установлены лимиты государственных инвестиций на 1996 и 1997 годы по реализации федеральных целевых программ из федерального бюджета по программе "Жилищное строительство":

- на обеспечение жильем военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы в запас или отставку, сотрудников органов внутренних дел, а также членов их семей (включая инженерное обеспечение) в 1996 году 129,2 млрд. рублей;

в 1997 году 162,7 млрд. рублей.

Профинансировано в 1996 году из федерального бюджета 66,6 млрд. рублей, из них в счет лимита 1996 года - 37,5 млрд. рублей, или 30% от установленного лимита. Остальная сумма финансирования выделялась на погашение кредиторской задолженности, образовавшейся за 1995 год.

Финансирование указанной программы производилось кредитами коммерческого банка "Эскадо" в виде денежного и вексельного кредита в сумме 37,1 млрд. рублей и прямыми бюджетными ассигнованиями в сумме 36,5 млрд. рублей. Из полученного объема финансирования в 1996 году, 29,1 млрд. рублей кредитных ресурсов выделены в счет лимитов государственных инвестиций на 1995 год.

Выделенные средства, согласно отчетных данных формы 2кс-вж, использованы полностью.

Остаток кредиторской задолженности на конец 1996 года составил 46,7 млрд. рублей по данным управления по жилищной и строительной политике.

Министерством финансов Российской Федерации 7 июля 1996 года Ростовской области была выделена бюджетная ссуда в сумме 30,0 млрд. рублей со сроком погашения 10 сентября 1996 года на погашение задолженности по заработной плате работникам бюджетной сферы.

Кроме того, дополнительно 2 июля 1996 года выделена ссуда из федерального бюджета в размере 35 млрд. рублей со сроком погашения 4 октября 1996 года на выплату заработной платы работникам бюджетной сферы и погашение задолженности по выплате пособий на детей.

Указанные ссуды на общую сумму 65 млрд. рублей не были погашены областью в установленные обязательствами сроки.

В связи с этим было заключено 22 октября 1996 года соглашение между Минфином России и Администрацией области о погашении бюджетных ссуд, полученных из федерального бюджета на финансирование социальных мероприятий области, средствами, предусмотренными в федеральном бюджете на Госинвестиции, в том числе за счет программы жилищного строительства для военнослужащих, уволенных с военной службы в запас или отставку в сумме 35,0 млрд. рублей.

Согласно указанному соглашению, Администрация области до 1 января 1997 года обязалась обеспечить финансирование инвестиций по жилищному строительству для военнослужащих, уволенных с военной службы в запас или отставку из областного бюджета.

По отчетным данным Управления по жилищной и строительной политике Администрации области финансирование по указанному соглашению в 1996 году из областного бюджета в сумме 35 млрд. рублей не осуществлялось.

Письмом Главы Администрации (Губернатора) области от 31 марта 1997 № 1/1963 в адрес Мини-

стерства финансов Российской Федерации данное соглашение было расторгнуто, и письмом Министерства финансов от 4 апреля 1997 № 3-Б4-05 указанная сумма зачтена в счет трансферта, причитающегося бюджету области, как задолженность по трансферту за 1995 год.

Проверкой Счетной палаты Российской Федерации, проведенной в мае 1997 года было установлено, что Минфин России 10 июля 1996 года перевел 13,0 млрд. рублей в КБ "Металлинвестбанк" г. Москвы на корреспондентский счет банка "Эскадо" № 015120006, которые не возвращены в срок. Был отмечен недостаточный контроль со стороны Минфина России и Администрации области за оформлением договора вексельного кредитования, получением векселей, прохождением платежей, что повлекло использование федеральных средств на погашение задолженности подрядным организациям, которым не был погашен вексельный кредит КБ "Эскадо" на сумму 12,3 млрд. рублей.

Данные векселя были использованы Администрацией области как платежное средство по целевому назначению - финансирование федеральных программ. Срок погашения был определен "по предъявлению, но не ранее 10 августа 1996 года". По истечении этого срока КБ "Эскадо" не выполнил обязательств по их погашению.

В соответствии с правовым режимом вексельного обращения Администрация области по ряду исков привлечена к солидарной ответственности по обеспечению погашения векселей, процентов и пени векселедержателю. Согласно пункту 43 Положения о простом и переводном векселе при наступлении срока платежа, если платеж не был совершен, векселедержатель может обратиться с иском против индосантов как обязанных лиц.

Опротестованные векселя предъявлялись Администрации начиная с ноября 1996 года по июнь 1997 года. Таким образом размер возмещения этих сумм по исполнительным листам вырос бы на 31 процент.

Главой Администрации (Губернатором) области в целях исключения возможности исковых требований к Администрации области любым из последующих векселедержателей было принято распоряжение № 56 от 19 декабря 1996 года "О распределении средств федерального бюджета", согласно которому финансовому управлению поручалось произвести учет и погашение опротестованных векселей КБ "Эскадо" выданных в качестве вексельного кредита банком Администрации Ростовской области на финансирование федеральных программ. Погашение векселей осуществлялось за счет средств федерального бюджета. На эти цели было израсходовано 12,3 млрд. рублей. Остальная сумма в размере 0,7 млрд. рублей направлена на финансирование федеральных программ, соответствующим заказчикам.

Одновременно по заявлению Администрации области Генеральной прокуратурой Российской Феде-

рации 31 января 1997 года было возбуждено уголовное дело в отношении КБ "Эскадо", которое находится в стадии расследования.

Все документы изъяты в порядке осуществления выемки (протокол Управления ФСБ РФ по Ростовской области от 18 октября 1997 года).

Оплаченные Администрацией векселя (долговые расписки) за счет средств федерального бюджета переданы АО "Южнороссийский дом" 8 апреля 1997 года и 30 июня 1997 года как заказчику по строительству жилья для военнослужащих, уволенных в запас, в счет финансирования программы на 1997 год.

В соответствии с федеральным законодательством требования Администрации области по выполнению обязательств по погашению векселей и взысканию штрафных санкций с КБ "Эскадо" удовлетворены Басманным межмуниципальным судом г. Москвы. Ко взысканию предъявлена сумма в размере 17,02 млрд. рублей, включая проценты по возмещению за несвоевременную оплату. Исполнительные листы направлены для исполнения в Таганский межмуниципальный суд г. Москвы. На день проверки информация о фактическом исполнении судебных приказов отсутствует.

В соответствии с замечаниями Счетной палаты Российской Федерации и постановлением Главы Администрации (Губернатора) области отделом по делам военнослужащих совместно с военным комиссариатом проведена полная ревизия списков военнослужащих, уволенных с военной службы, нуждающихся в жилье.

Численность граждан, нуждающихся в получении квартир на начало 1995 года составляло 6830 человек, на конец года 7423 человека, получило квартиры 670 человек.

В 1996 году эти цифры составили соответственно 7423, 7624 и 397, а в 1997 году 7624, на окончание года численность уточняется, получило квартиры 362 семьи, состоящие на учете, построено и выделено по ГЦП 21061,0 квадратных метров жилья.

Главам администраций муниципальных образований направлены разъяснения порядка постановки военнослужащих запаса на квартирный учет с перечнем документов, необходимых для подтверждения льгот на получение жилья, а также рекомендовано обратить внимание на недопустимость нецелевого использования бюджетных средств. По состоянию на 15 января 1998 года не представили уточненные списки администрации городов: Ростова-на-Дону, Батайска, Б. Калитвы, Миллерово, Новочеркасска, Таганрога, Звереве и районов: Багаевского, Веселовского, Волгодонского, Дубовского, Егорлыкского, Зерноградского, Заветинского, Кагальницкого, Кашарского, Мартыновского, Милютинского, Морозовского, Неклиновского, Обливского, Песчанокоского, Семикаракорского, Тагинского, Чертковского, Шолоховского.

Управлением федерального казначейства Минфина России по Ростовской области оформлены представления на изъятие в федеральный бюджет сумм нецелевого использования и начисленных штрафных санкций по городам Бела Калитва, Таганрог, Азов, Орловскому, Волгодонскому и Чертковскому районам, ГУП "Ростовоблстрой-заказчик".

В 1997 году Администрацией области была рассчитана потребность в ассигнованиях на строительство жилья на 1997 год в размере 355,5 млрд. рублей, что должно было позволить при полном освоении данных средств ввести в эксплуатацию 75,7 тысяч кв. метров жилья. По состоянию на 1 января 1997 года нуждающихся в обеспечении жильем уволенных в запас или отставку военнослужащих - 7423 человека, по состоянию на 1 января 1998 года - 7624 человека, в том числе в городах Ростове-на-Дону соответственно - 2201 и 2303; Таганроге - 1373 и 1527; Волгодонске - 373 и 386 и Новочеркасске - 589 и 570 человек.

Однако, из-за сокращения лимита капитальных вложений Минэкономики Российской Федерации для финансирования программы объем капитальных вложений, поступивших в область, привел к срыву ее выполнения, остановку строительства многих жилых домов и росту объема незавершенного строительства.

В 1997 году финансирование из федерального бюджета Государственной целевой программы в счет лимита капитальных вложений 1997 года не производилось. Поступление средств в размере 53,7 млрд. рублей осуществлялось в счет лимита капитальных вложений за 1996 год, в том числе на погашение кредиторской задолженности, образовавшейся за 1996 год в сумме 46,7 млрд. рублей в виде кредитных ресурсов.

Постановление Правительства Российской Федерации от 27 декабря 1996 года № 1554 "О предоставлении Министерством финансов Российской Федерации поручительства по кредитам коммерческих банков, привлекаемым органами исполнительной власти Ленинградской, Московской, Ростовской, Свердловской и Смоленской областей, Ставропольского края и Российской академией медицинских наук", Ростовской области был выделен кредит под гарантии Минфина России в КБ "ГУТА-БАНК" в объеме 46,7 млрд. рублей на финансирование программы по обеспечению жильем военнослужащих, граждан, уволенных в запас или отставку, а также членов их семей, в счет лимитов 1996 года в виде денежного и вексельного кредитов.

Согласно договору поручительства от 30 января 1997 года № 740 указанный кредит был взят в коммерческом банке "ГУТА-БАНК" в г. Москве, где Администрации Ростовской области - как заемщику был открыт бюджетный счет на имя финансового управления Администрации области № 15120207 "По учету средств федерального бюджета для погашения кредита и процентов по нему".

Указанный кредит должен быть представлен по договору от 3 февраля 1997 года в сумме 38,9 млрд. рублей простыми векселями и по договору поручительства от 20 января 1997 года № 736. Кредит в сумме 7,2 млрд. рублей денежными средствами.

Кредит был перечислен 10 февраля 1997 года п/п № 766/3418 в сумме 6,2 млрд. рублей, за вычетом процентов по нему в сумме 1,1 млрд. рублей.

Вексельный кредит был передан Администрации области простыми векселями по акту приема - передачи ценных бумаг от 5 февраля 1997 года в количестве 206 штук на сумму 38092,7 млрд. рублей, за вычетом процентов в сумме 1,4 млрд. рублей.

В соответствии с указанным выше постановлением Правительства Российской Федерации распоряжением Главы Администрации области (Губернатора) от 24 февраля 1997 года № 72 "О распределении средств федерального бюджета" направлено средств денежного кредита и осуществлена выдача векселей КБ "ГУТА-БАНК" (за вычетом процентной ставки) 13 городам, 3 районам и заказчикам по выполнению программы: ГУП "Ростовоблстройзаказчик" АО "Южнороссийский дом", ТОО "Ростовспецмонтаж" в объеме 44,3 млрд. рублей, в том числе денежного кредита 6,2 млрд. рублей и вексельного кредита 38,1 млрд. рублей.

Фактическое освоение лимитов капитальных вложений в 1997 году составило 42,7 млрд. рублей, что является кредиторской задолженностью на 1 января 1998 года.

Выбор строительных организаций для выполнения государственной программы строительства жилья для военнослужащих запаса в соответствии с Законом РФ от 13 декабря 1994 года № 60-ФЗ "О поставках продукции для федеральных нужд" планировалось проводить на конкурсной основе, через тендерные торги, но в связи с тем, что в течение 1996-1997 годов финансирование производилось только в счет погашения задолженности за уже фактически выполненные работы, строительство новых объектов не начиналось и конкурсного распределения подряда не проводилось.

Привлечение Администрацией области внебюджетных источников для строительства жилья военнослужащим, уволенным в запас, в 1996-1997 годах не производилось.

Цены на строящееся в рамках ГЦП жилье в 1996-1997 годах за 1 кв. метр составляли:

в 1996 году - в среднем 2717 тыс. рублей;

в 1997 году - в среднем 3002 тыс. рублей.

Цены на приобретаемое жилье на вторичном рынке не превышали стоимость жилья при строительстве.

В соответствии с Постановлением Главы Администрации области от 11 июля 1994 г. № 185 "О предоставлении гражданам, нуждающимся в улучшении жилищных условий, безвозмездных субсидий на строительстве или приобретение жилья" Комитетом рассчитывается средняя стоимость строительства

1 кв. метра общей площади жилых домов с типовыми потребительскими качествами по городам и районам на первое число каждого квартала.

Сводный отчет о результатах проверки использования средств федерального бюджета, выделенных в 1996 - 1997 годах на финансирование расходов по обеспечению жильем граждан, уволенных в запас или отставку, а также членов их семей, рассмотрен на заседании Коллегии Счетной палаты Российской Федерации 20 марта 1998 года и направлен в Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Выводы

1. В 1996 году Минфин России не обеспечил равномерное и полное перечисление причитающегося области трансферта из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации. Из предусмотренных по расчету средств, включая задолженность за 1995 год, в сумме 1055,2 млрд. рублей в бюджет области поступило только 639,7 млрд. рублей, или на 415,5 млрд. рублей меньше. Указанные средства перечислены Главным управлением федерального казначейства Минфина России в 1997 году в счет поступающих доходов в федеральный бюджет, что противоречит статье 67 Федерального закона от 31 декабря 1995 года № 288-ФЗ "О федеральном бюджете на 1996 год".

За 1997 год из причитающегося области по расчету трансферта, с учетом погашения задолженности за 1996 год, - 1188,0 млрд. рублей, фактически перечислено 944,8 млрд. рублей. Задолженность федерального бюджета составила 243,2 млрд. рублей.

2. В нарушение Указа Президента Российской Федерации "Об обеспечении своевременного финансирования расходов на выплату заработной платы" от 28 февраля 1997 года № 134 отвлечены трансферты в сумме 62,0 млрд. рублей для целевого их направления ОАО "Ростовуголь" и ОАО "Гуковуголь" для погашения задолженности бюджетных организаций за поставленный им уголь. Однако, задолженность по заработной плате с начислениями составляла на 1 июля 1997 года 251,3 млрд. рублей и увеличилась на 1 октября 1997 года до 276,7 млрд. рублей.

3. В нарушение законов области об областном бюджете на соответствующий год администрация области не обеспечивала финансирование защищенных статей областного бюджета в полном объеме. Так, при выполнении областного бюджета за 1996 год по доходам на 83,3%, защищенные статьи профинансированы только на 79,5%, в том числе дотации городам и районам - на 76,2 процента. В тоже время расходы на содержание органов государственной власти и управления профинансированы на 92,1 процента.

В 1997 году подобная практика была продолжена. При исполнении доходной части областного бюджета на 78,6% финансирование защищенных статей составило лишь 68,1 процента.

4. При недофинансировании защищенных статей расходов, а также наличии дефицита областного бюджета за 1997 год в сумме 245,9 млрд. рублей в 1996-1997 годах администрацией области отвлечены средства на финансирование федеральных органов власти и общественных организаций в 1996 году - 2,5 млрд. рублей, в 1997 году - 21,2 млрд. рублей.

Кроме того, в 1996 году оказывалась финансовая поддержка ГП "Ростовводэксплуатация" в размере 16,4 млрд. рублей, угольным регионам области - 10,0 млрд. рублей, финансирование которых осуществляется за счет федерального бюджета.

В 1996-1997 годах в областном бюджете предусматривались средства на финансирование различных программ:

- в 1996 году - программы "Развитие высшей школы" и программы "Празднование 300-летия флота" на общую сумму 3,9 млрд. рублей.

5. Областной Думой предоставлено налоговых льгот сверх предусмотренных федеральным законодательством в 1996 году в областной бюджет - 7,3 млрд. рублей, и за 1997 год соответственно - 0,9 млрд. рублей. В то же время недоимка по платежам в областной бюджет увеличилась за 1997 год, по сравнению с 1996 годом на 530,6 млрд. рублей.

Кроме того, во исполнение Соглашения между Правительством Российской Федерации и Главой администрации области "О мерах по стабилизации производства зерна и кормоуборочной техники и государственной поддержке структурной перестройки АО Ростсельмаш" объем льгот по налогу на имущество составил за 1996 год 12,8 млрд. рублей.

6. При наличии в 1997 году роста кредиторской задолженности областного бюджета по статье "Государственные пособия гражданам, имеющим детей" на 425,7 млрд. рублей по сравнению с 1996 годом, ассигнования из бюджета выплачивались на пособие по нуждаемости по распоряжениям главы администрации области. В 1996 году таких пособий выплачено в сумме 30,9 млрд. рублей, в 1997 году соответственно - 55,9 млрд. рублей.

7. Несмотря на недостаток средств и не обеспеченное финансирование защищенных статей расходов бюджета, администрация области предоставляла ссуды из областного бюджета предприятиям и организациям на приобретение оборудования, сырья и пополнение оборотных средств.

За 1996-1997 годы выделено ссуд на эти цели в сумме 20,0 млрд. рублей, из которых погашено лишь

7,0 млрд. рублей. По состоянию на 1 января 1998 года остаток непогашенных ссуд составил 12,4 млрд. рублей.

8. В 1996 году области из федерального бюджета выделено бюджетных ссуд на общую 85,2 млрд. рублей, в 1997 году соответственно - 198,2 млрд. рублей. Из ссуды в сумме 45,0 млрд. рублей, полученной областью в июне 1997 года на выплату отпускных работникам образования отвлечено на другие цели 344,9 млн. рублей.

Ссуда, полученная в сумме 47,0 млрд. рублей на покрытие временного кассового разрыва, образовавшегося в Донецком и Белокалитвенском бюджетах по состоянию на 13 февраля 1998 года в объеме 10,3 млрд. рублей находится на расчетном счете областного бюджета.

9. Задолженность по заработной плате работникам бюджетной сферы без начислений на 1 января в области погашена. Задолженность по начислениям составила 59,1 млрд. рублей.

Задолженность по заработной плате работникам предприятий и организаций, состоящих на федеральном бюджете и финансируемым через органы федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации по Ростовской области на 1 января 1998 года в сумме 18,9 млрд. рублей.

10. Для выполнения Государственной целевой программы обеспечения в 1996-1997 годах жильем военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы в запас или отставку, сотрудников органов внутренних дел, а также членов их семей выделено из федерального бюджета в 1996 году 66,6 млрд. рублей, из них в счет лимита капитальных вложений 1996 года лишь 37,5 млрд. рублей или 30% от установленного Минэкономики РФ лимита. Остаток кредиторской задолженности на конец 1996 года составил 46,7 млрд. рублей.

В связи с тем, что в 1996 году средства выделены в сумме 37,1 млрд. рублей в виде денежного и вексельного кредита через КБ "Эскадо", 13,0 млрд. рублей на корреспондентский счет КБ "Эскадо" не были возвращены в срок.

В 1997 году финансирование указанной программы не производилось. Поступление средств в размере 53,7 млрд. рублей, предназначалось на погашение кредиторской задолженности за 1996 год в сумме 46,7 млрд. рублей и 7,0 млрд. рублей на погашение векселей КБ "Эскадо". Средства на погашение векселей в сумме 13,0 млрд. рублей выделялись в 1996-1997 годах из федерального бюджета.

Предложения

Направить представления Минфину России и администрации Ростовской области, предусматриваю-

щие проведение необходимых мероприятий по устранению выявленных проверкой недостатков.

1. Министерству финансов Российской Федерации:

1.1. Принять меры для обеспечения своевременного и полного перечисления бюджету Ростовской области средств финансовой помощи (трансферта) из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации и целевой программы обеспечения жильем военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы в запас или отставку, сотрудников органов внутренних дел, а также членов их семей.

1.2. Рассмотреть вопрос о целевом выделении средств финансовой помощи (трансферта) ОАО "Ростовуголь" и ОАО "Гуковуголь".

1.3. В связи с предоставлением Ростовской Областной Думой льгот по уплате платежей в бюджет сверх установленных законодательством Российской Федерации в 1996 году в сумме 7,3 млрд. рублей и в 1997 году - 0,9 млрд. рублей, а также выделением из областного бюджета на основании постановления Главы администрации области от 29 апреля 1997 года № 152, пособия по нуждаемости отдельным категориям граждан, проживающим на территории области в сумме 55,9 млрд. рублей рассмотреть в соответствии со статьей 26 Федерального закона "О федеральном бюджете на 1997 год" вопрос об уменьшении суммы трансферта, передаваемого бюджету области из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации в 1998 году.

1.4. Усилить контроль за целевым использованием бюджетных ссуд, выделенных из федерального бюджета и кредитными ресурсами, выданными под гарантию Правительства Российской Федерации, оформлением договоров, прохождением платежей и их использованием.

1.5. Погасить задолженность по заработной плате федеральным органам власти, составляющую на 1 января 1998 года 18,9 млрд. рублей.

2. Администрации Ростовской области.

2.1. Принять меры к финансированию защищенных статей областного бюджета и дотаций бюджетам нижестоящего уровня в строгом соответствии с законами области.

2.2. Не допускать отвлечения бюджетных средств на финансирование федеральных структур, и общественных организаций, приводящего к недофинансированию

плановых расходов и, прежде всего, защищенных статей и дотаций нижестоящим бюджетам.

2.3. Рассмотреть совместно с Областной Думой вопрос о целесообразности предоставления налоговых льгот предприятиям и организациям и социальной помощи гражданам сверх установленных законодательством Российской Федерации.

При рассмотрении этого вопроса руководствоваться статьей 26 Федерального закона "О федеральном бюджете на 1997 год", в соответствии с которой, фактическое перечисление средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, уменьшается на величину предоставляемых из бюджетов субъектов Российской Федерации дотаций, субвенций, льгот, сверх установленных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и решениями Правительства Российской Федерации.

2.4. Усилить контроль за использованием по целевому назначению ссуд, выделенных из федерального бюджета и кредитных ресурсов, выданных под гарантию Правительства Российской Федерации Администрации области.

2.5. При рассмотрении вопросов выделения из областного бюджета ссуд предприятиям и организациям исходить из требований статьи 26 Закона Российской Федерации от 15 апреля 1993 г. № 4807-1 "Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления" в части принятия представительным органом власти, в том числе с учетом предложений исполнительного органа власти, решения об использовании свободных бюджетных средств, в том числе о вложении их в хозяйственные мероприятия, в акции и другие ценные бумаги, а также о предоставлении процентных и беспроцентных бюджетных ссуд только при условии обеспечения финансирования плановых расходов и зачисления средств, полученных от этих операций в свой бюджет.

2.6. Усилить контроль за своевременным погашением ссуд, выдаваемых предприятиям и организациям из областного бюджета, используя заключение договоров (соглашений) по данному вопросу с указанием обязательств сторон.

Из протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 14 мая 1998 года № 16 (129) «О результатах комплексной ревизии использования средств федерального бюджета, выделенных на строительство и содержание Войск противовоздушной обороны за период с января 1995 года по декабрь 1997 года»:

Направить отчет о результатах указанной комплексной ревизии в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Направить информацию по результатам комплексной ревизии Президенту Российской Федерации.

Направить по результатам указанной комплексной ревизии представления Председателю Правительства Российской Федерации, Министру обороны Российской Федерации, главнокомандующему Военно-воздушными силами и командующему Войсками Московского округа противовоздушной обороны.

Направить материалы комплексной ревизии в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

О Т Ч Е Т

о результатах комплексной ревизии использования средств федерального бюджета, выделенных на строительство и содержание Войск противовоздушной обороны (ВПВО) за период с января 1995 года по декабрь 1997 года

Комплексная ревизия проведена в соответствии с планом работы Счетной палаты Российской Федерации на 1998 год группой инспекторов Направления по контролю расходов федерального бюджета на национальную оборону.¹

Цель комплексной ревизии: Определение эффективности и целесообразности использования средств федерального бюджета на строительство и содержание ВПВО. Комплексной ревизией охвачено 42 объекта ВПВО. Проведенной комплексной ревизией установлено:

ФИНАНСИРОВАНИЕ РАСХОДОВ НА СОДЕРЖАНИЕ ВОЙСК ПРОТИВОВОЗДУШНОЙ ОБОРОНЫ

1. Выделенные ВПВО в 1995 - 1997 годах бюджетные ассигнования в ряде случаев не обеспечивали даже минимальные потребности, что отрицательно влияло на полноту, комплексность и своевременность выполнения возложенных на ВПВО задач. На содержание ВПВО было выделено в 1995 году 2374,7 млн. рублей² в 1996 году - 2796,8 в 1997 году - 3577,0 млн. рублей или 64, 59 и 62 процента соответственно от годовой потребности (3713,2, 4711,0 и 5720 млн. руб.)

¹ Из настоящего отчета исключены сведения, составляющие государственную тайну

² Здесь и далее суммы показаны в деноминированном выражении

Из общего объема ассигнований, выделенных в 1995 - 1997 годах на содержание ВПВО, было профинансировано денежными средствами 2222,0, 2778,5 и 3537,8 млн. рублей, казначейскими налоговыми освобождениями и путем проведения денежных зачетов за отпущенные газ, воду, тепло и электроэнергию 152,7, 18,3 и 39,2 млн. рублей соответственно.

Из денежных средств, поступивших на содержание ВПВО, было выделено на денежное довольствие военнослужащих и заработную плату гражданскому персоналу в 1995 году 1488,9 млн. рублей, в 1996 году - 2452,9 в 1997 году - 2727,2 млн. рублей или 67, 88 и 77 процентов соответственно.

Мобилизация финансовых ресурсов, в основном, на выплату денежного довольствия и заработной платы привела к недостаточному финансированию других расходов по смете Минобороны России на содержание ВПВО и образованию кредиторской задолженности.

Так, при общем удовлетворении потребности на содержание ВПВО за 1997 год на 62 процента, на медицинское обслуживание, квартирно-эксплуатационные, общехозяйственные и другие виды расходов ВПВО выделялось от 12 до 38 процентов от заявленных сумм.

В нарушение требований Указа Президента Российской Федерации от 19 января 1996 г. № 66 бюджетные средства, выделенные на выплату денежного довольствия военнослужащим и заработной платы штатному гражданскому персоналу, необоснованно отвлекались на другие нужды.

Так, при потребности ВПВО в 1997 году на эти цели 2727,1 млн. рублей ГУВБиФ МО РФ было выделено 2727,3 млн. рублей, фактически израсходовано 2495,7 млн. рублей, а оставшиеся 231,6 млн. рублей были использованы на медицинское обслуживание (35,7 млн. рублей), транспортные расходы (6,9), продовольственное обеспечение (108,7), коммунальные расходы (16,5), текущий ремонт зданий и сооружений (12,9), пошив обмундирования для военнослужащих (19,5), общехозяйственные расходы (5,3), эксплуатационные расходы командных пунктов (3,4), на оказание безвозмездной финансовой помощи военнослужащим - членам жилищно-строительных кооперативов (12,1), расходы по фонду пособий (0,7), наградному фонду (0,1 млн. рублей) и другие цели.

Из-за недостаточного финансирования расходов на выплату денежной компенсации взамен продовольственного пайка военнослужащим в ВПВО задолженность по этой выплате постоянно растет. На 1 января 1997 года она составляла 251,0 млн. рублей, а на 1 января 1998 года увеличилась до 325,7 млн. рублей. Следует отметить, что данная выплата производилась в войсках и органах управления неравномерно. В Управлении главнокомандующего ВПВО, Управлении командующего Московским округом ПВО задолженность по этой выплате была погашена полностью, а в объединениях, соединениях и воинских частях, несущих постоянное боевое дежурство, она имела с первого полугодия 1996 года.

Очень тяжелое положение сложилось и с вещевым обеспечением ВПВО.

Так, в 1995 - 1997 годах потребность Московского округа ПВО в вещевом имуществе Центральным вещевым управлением Минобороны России была удовлетворена только на 31 процент. Военнослужащим по контракту за 1995 - 1997 годы не выдано вещевого имущества по нормам снабжения на сумму 70,9 млн. рублей.

Вместе с тем, в войсках округа осталось вещевое имущество старого образца на 31,9 млн. рублей, из которого направлено на плановое снабжение 7 процентов (на 2,2 млн. рублей), а остальное (на 29,7 млн. рублей) выделено для реализации в народное хозяйство, хотя часть этого имущества можно использовать для выдачи военнослужащим.

В аналогичной ситуации с вещевым обеспечением находятся все объединения и соединения ВПВО.

Значительно ниже потребности обеспечивались ВПВО горючим и смазочными материалами. Поставки горючего и смазочных материалов в ВПВО осуществлялись, в основном, централизованным порядком по договорам Центрального управления ракетного топлива и горючего Министерства обороны Российской Федерации (ЦУРТГ МО РФ) с предпри-

ятиями нефтяной промышленности. Оплата поставок осуществлялась ЦУРТГ МО РФ согласно договорам, минуя Тыл ВПВО. Указанными поставками потребность ВПВО за 1995 - 1997 годы по авиатопливу удовлетворена на 50 процентов, бензину - на 55, дизельному топливу - на 62 процента.

Только Московский округ ПВО в 1995 году частично закупал горючее. От общего количества горючего, полученного войсками округа в централизованном порядке, закупки составили: авиакеросина 2,5 процента, автобензина - 20, дизельного топлива - 22 процента. Всего было закуплено горючего на сумму 9,9 млн. рублей.

Качество договорной работы было низким. Требования договоров не выполнялись обеими сторонами, однако штрафные санкции не применялись. Нарушались сроки, объемы поставок и не соблюдались договорные цены. В ряде случаев поставщик поставлял горючее по ценам, превышающим договорные, а в других случаях - ниже договорных цен. В результате несоблюдения договорных цен в 1995 году было неэффективно израсходовано на оплату горючего 44,9 тыс. рублей.

На базах и складах горючего ВПВО длительное время хранится более 173 тонн различных масел, смазок, специальных жидкостей, не находящихся применения в войсках, на общую сумму 2,7 млн. рублей, а также непригодных для применения по физико-химическим показателям (некондиционных) авиакеросина, масел и жидкостей в количестве 647,4 тонн на 3,3 млн. рублей. На день окончания настоящей ревизии решений по использованию указанных горючего, масел, смазок и жидкостей не принято. Неэффективные расходы государственных средств, связанные с хранением этих материальных средств, только в обревизованном периоде составили более 32,0 тысяч рублей.

Критическая ситуация сложилась с финансированием квартирно-эксплуатационных расходов. При потребности в 1997 году на эти цели 1,2 млрд. рублей было выделено 150,3 млн. рублей (12 процентов), которые, в основном, использованы на выплату заработной платы эксплуатационному персоналу жилищно-коммунального хозяйства, в очень незначительных размерах - на текущий ремонт зданий и сооружений. Отсутствие средств на текущий ремонт казарменно-жилищного фонда привело к его ветшанию и в последующем потребует более значительных затрат на проведение капитального ремонта.

Аналогичное положение было и с финансированием других расходов на содержание ВПВО.

Сложная ситуация сложилась с финансированием установленных законодательством социальных выплат, которые в обревизованном периоде производились с опозданием от шести и более месяцев. Задол-

женность по ним на 1 января 1998 года составила 97,9 млн. рублей, в том числе по выплате пособий на детей - 21,3 млн. рублей.

К числу факторов, негативно влияющих на общее финансовое положение ВПВО, следует отнести образовавшуюся на 1 января 1998 года дебиторскую задолженность в сумме 21,7 млн. рублей.

Основной причиной образования задолженности являлась несвоевременная оплата платными потребителями Минобороны России за отпущенные им материальные ценности и оказанные услуги.

Из общей суммы дебиторской задолженности числится за военно-строительными отрядами 4,4 млн. рублей (20 процентов), военными сельскохозяйственными предприятиями - 4,8 млн. рублей (22), квартирно-эксплуатационными органами - 10,0 млн. рублей (46), за предварительно оплаченные материальные ценности - 2,0 млн. рублей (10), за прочими учреждениями и организациями - 0,5 млн. рублей (2 процента).

2. Несмотря на острую нехватку бюджетных средств, сложное экономическое и финансовое положение Вооруженных Сил в ВПВО допускались серьезные нарушения и недостатки в использовании государственных средств и федеральной собственности.

В нарушение требований статьи 472 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункта 5 статьи 4 Федерального закона «О защите прав потребителей», запрещающих реализацию продукции с истекшими сроками хранения, продовольственными складами Московского округа ПВО было получено в 1995 - 1997 годах 1894 тонны продовольствия с истекшими сроками хранения на сумму 18,9 млн. рублей, в том числе по централизованным поставкам, оплаченным ЦПУ МО РФ, - 1652 тонны продовольствия на 16,6 млн. рублей.

В нарушение распоряжения Правительства Российской Федерации от 7 октября 1996 г. № 1500-р поставки продовольствия с истекшими сроками хранения от территориальных управлений Комитета РФ по госрезервам производились без обязательного подтверждения его безопасности для здоровья человека.

В результате ветеринарно-санитарная служба МО ПВО, отвечающая за пищевую безопасность продовольствия, направляемого на довольствие личного состава, вынуждена была проводить свои исследования продуктов, полученных из госрезерва, стоимость которых составила 31,0 тыс. рублей.

Закупки продовольствия производились продовольственной службой МО ПВО в ряде случаев без достаточного экономического обоснования.

В обрешиванном периоде имели место факты поставки продовольствия из отдаленных регионов России, тогда как аналогичные продукты питания можно было заготовить в Московской области и близлежащих областях. В результате дополнительные расходы по оплате железнодорожного тарифа и автотранспортных услуг за счет средств, выделенных на продовольственное обеспечение, составили за 1996 - 1997 годы 1,8 млн. рублей.

Так, 7 июня 1996 года в адрес 3007 склада (пос. Кубинка Московской области) обществом с ограниченной ответственностью «Горди» по договору с продовольственной службой округа была произведена поставка из Находки мехсекции с рыбой мороженой (ставрида, скумбрия, сельдь, сарданелла) в количестве 159,3 тонны на сумму 1003,5 тыс. рублей. Оплата железнодорожного тарифа составила 229,7 тыс. рублей.

Вместе с тем, 7 мая 1996 года была произведена поставка на 3242 склад (пос. Ногинск Московской области) закрытым акционерным обществом «Востокснабсервис» из Калининграда мехсекции с аналогичной, но более дешевой рыбой мороженой в количестве 159,9 тонны на сумму 983,6 тыс. рублей, стоимость перевозки которой составила только 26,9 тыс. рублей.

Значительные средства по статье 0430 «Продовольственное обеспечение» сметы Минобороны России израсходованы на оплату продовольственной тары, стоимость которой включалась в цену поставленного продовольствия. По состоянию на 1 января 1998 года на складах и в воинских частях МО ПВО имелось оплаченной порожней тары на сумму 943,9 тыс. рублей. Однако должных мер по ее реализации и восстановлению оплаченных сумм продовольственной службой округа не принималось.

Анализ цен на поставленное продовольствие свидетельствует о том, что наиболее экономически выгодными для МО ПВО являлись закупки продовольствия по прямым договорам продовольственной службы округа.

Ревизией установлено, что по отдельным видам продовольствия, полученного продовольственными складами в 1995 - 1997 годах, цены превышали среднерыночные на аналогичные продукты региона потребления. Сумма неэффективных расходов бюджетных средств за счет превышения цен составила 0,8 млн. рублей, в том числе: по договорам продовольственной службы округа - 0,6 млн. рублей; по прямым договорам 3007 склада - 0,2 млн. рублей.

В 1996 - 1997 годах в счет погашения товарного кредита Федеральной продовольственной корпорацией при Минсельхозпроде России (ФПК) было поставлено войскам округа различных видов продо-

вольствия в количестве 1640 тонн на общую сумму 5,9 млн. рублей.

Анализ цен, установленных филиалами ФПК на поставленное продовольствие в счет погашения товарного кредита, показал, что по целому ряду основных видов продовольствия они превышали цены на аналогичную продукцию, закупленную продовольственной службой округа по прямым договорам с поставщиками.

Так, закупочная цена на полученную от филиалов ФПК муку пшеничную (314 тонн) превышала цену на соответствующую продукцию по прямым договорам на 26 процентов, крупу разную (236 тонн) - на 23 процента, мясо и птицу (150 тонн) - на 16 процентов, сахар (29 тонн) - на 4 процента, макаронные изделия (6 тонн) - на 21 процент, рыбу свежую (14 тонн) - на 60 процентов, масло сливочное (10 тонн) - на 16 процентов.

Общая сумма неэффективно израсходованных бюджетных средств за счет удорожания полученного от филиалов ФПК продовольствия составила 0,7 млн. рублей.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» и постановлением Правительства Российской Федерации от 26 мая 1997 г. № 628 «Об утверждении Порядка проведения торгов (конкурса) на размещение государственного оборонного заказа на поставку продовольственных товаров для военных и приравненных к ним спецпотребителей» в 1997 году продовольственной службой МО ПВО было проведено два открытых торга на поставку продовольствия.

В нарушение указанного Порядка в состав конкурсной комиссии, утвержденной приказом командующего войсками округа от 23 мая 1997 г. № 77 и приказом заместителя командующего войсками округа по тылу - начальника тыла от 5 июня 1997 г. № 29, не были включены представители органов исполнительной власти, а также производители сельскохозяйственной продукции и продовольственных товаров.

Работа конкурсной комиссии сводилась, в основном, к рассмотрению цен на продовольствие по заявкам участников торгов и условий поставки.

В проводимых торгах участвовало 23 поставщика, из них конкурсной комиссией было отобрано 8 победителей, с которыми были заключены государственные контракты на поставку отечественного продовольствия в объеме 1880 тонн на общую сумму 11,7 млн. рублей.

Следует отметить, что в нарушение статьи 48 Федерального закона от 26 февраля 1997 г. № 29-ФЗ «О федеральном бюджете на 1997 год» и постановления Правительства Российской Федерации от 14 марта 1997 г. № 294 «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для обеспечения военных и других потребителей федерального продовольственного фонда в 1997 году» в результате проведения торгов продовольственной службой МО ПВО заключались договоры не с отечественными товаропроизводителями, а с коммерческими фирмами, осуществляющими торгово-закупочную коммерческую деятельность.

Заключенные продовольственной службой государственные контракты и договоры на поставку продовольствия, в основном, соответствовали требованиям Гражданского кодекса Российской Федерации. Однако не во всех контрактах и договорах указывался конкретный ассортимент товаров, расфасовка, сроки годности продовольствия, страна-изготовитель, не оговаривались конкретные сроки замены и возврата некачественной продукции.

Фактически за 4 квартал 1997 года в счет заключенных контрактов было поставлено продовольствия в объеме 480 тонн на сумму 902,0 тыс. рублей, которые полностью оплачены.

В нарушение Порядка, установленного Указом Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 г. № 305 и постановлением Правительства Российской Федерации от 26 мая 1997 г. № 628, без проведения торгов и согласования закупок с Министерством экономики Российской Федерации или с уполномоченным им территориальным органом, без заключения государственных контрактов или договоров, хотя стоимость закупок превышала 2500 установленных законом размеров минимальной месячной оплаты труда (208,0 тыс. рублей), без запроса ценовых котировок поставщиков, продовольственной службой округа была произведена оплата в сумме 1,2 млн. рублей за поставки отдельных видов продовольствия в мае - декабре 1997 года. Кроме того, 3007 военным складом в течение июня - декабря 1997 года аналогично было заключено 17 договоров и по ним поставлено продовольствия на сумму 1,1 млн. рублей.

3. В 1995 - 1997 годах в соединениях, воинских частях и учреждениях ПВО, охваченных настоящей ревизией, допущены неэффективные расходы бюджетных средств в сумме 2,1 млн. рублей на уплату штрафов за простой железнодорожного транспорта, возмещение ущерба гражданам и организациям, причиненного дорожно-транспортными происшествиями по вине военных водителей. В ряде случаев административные расследования проводились формально, виновные лица не устанавливались, а

все суммы уплаченных штрафов списывались за счет сметы Минобороны России.

Так, с апреля по декабрь 1995 года на механизированную дистанцию Московско-Курской железной дороги в адрес вещевого склада 3042 МО ПВО от предприятий промышленности поступил 81 контейнер с вещевым имуществом. Для своевременного получения указанных контейнеров необходимо было уплатить за уведомление, оформление документов, погрузочно-разгрузочные работы 8,4 тыс. рублей. Однако по вине должностных лиц тыла округа и окружного склада мер по разгрузке вещевого имущества до января 1996 года принято не было. В результате штраф за простой контейнеров составил 1,6 млн. рублей. Административным расследованием виновных лиц не было установлено. Сумма штрафа полностью списана за счет средств сметы Минобороны России.

Аналогичным образом были списаны за счет государства и другие штрафы за простой железнодорожного транспорта в сумме 0,1 млн. рублей.

Из общей суммы уплаченных штрафов за сверхнормативный простой железнодорожного транспорта (1,9 млн. рублей) возмещено за счет поставщиков продовольствия 0,2 млн. рублей, а из уплаченных 225,4 тыс. рублей отдельным гражданам и организациям за дорожно-транспортные происшествия, совершенные по вине военных водителей, возмещено за счет виновных лиц только 7,9 тыс. рублей.

Кроме того, в 1997 году ВПВО за несвоевременное перечисление страховых взносов в Пенсионный фонд, в Фонд обязательного медицинского страхования и в Фонд занятости уплачено штрафов и пени в сумме 1,9 млн. рублей. Одна из основных причин уплаты указанных штрафов и пени - несвоевременное финансирование ВПВО на выплату заработной платы.

4. В условиях острой нехватки бюджетных средств на содержание 1075 автомобильной базы ВПВО, задержки в выплате личному составу этой базы денежного довольствия и заработной платы до четырех месяцев, по вине командования автомобильной базы незаконно отвлекались бюджетные средства на закупки дорогостоящих запасных частей и предметов для украшения служебных легковых автомобилей, закрепленных за руководящим составом Управления главнокомандующего Войсками ПВО.

Так, в обрешиванном периоде на приобретение для легковых автомобилей предметов, не предусмотренных нормами снабжения (ковров, чехлов, автомагнитол, антенн), 34 импортных шипованных автошин, по ценам в 2-2,5 раза превышающим цены на аналогичные автошины отечественного производства, тонирование стекол было израсходовано 76,4 тыс. рублей.

Кроме того, для служебных легковых автомобилей главнокомандующего ВПВО, его первого заместителя, начальника Главного штаба ВПВО было закуплено четыре кондиционера на сумму 26,7 тыс. рублей.

5. Проверкой законности использования бюджетных средств, выделенных на оказание безвозмездной финансовой помощи военнослужащим на строительство (покупку) жилья, проведенной в АХУ ВПВО, выявлен ряд случаев нарушения действующего законодательства по этому вопросу, повлекших незаконные расходы государственных средств на общую сумму 140,6 тыс. рублей.

6. В Войсках ПВО в 1996 - 1997 годах договоры на отпуск электрической энергии и ее оплату заключались непосредственно воинскими частями, минуя КЭЧ района.

Такой порядок не позволял проводить эффективный контроль как за правильностью определения потребности воинскими частями в электрической энергии, так и за фактическим ее использованием и оплатой.

Начальники квартирно-эксплуатационной службы и энергетики службы вооружения воинских частей, должностные лица КЭЧ районов не уделяли должного внимания вопросам экономической и правовой проработки проектов заключаемых договоров с энергоснабжающими организациями и контроля за правильностью предъявленных платежных документов при расчетах за потребленную электроэнергию.

При заключении договоров с АО «Мосэнерго» и его филиалами воинские части не всегда правильно определяли потребность в электрической энергии, особенно месячную потребность. Кроме того, в договорах не указывались возможные сроки корректировки плановой потребности электроэнергии.

Анализ взаиморасчетов между воинскими частями, приписанными к 193, Бабушкинской и Московской КЭЧ районов, эксплуатационно-технической командатурой (Управления главнокомандующего Войсками ПВО) и АО «Мосэнерго» и его филиалами в 1996 - 1997 годах выявил значительные суммы неэффективных расходов, связанных с использованием электроэнергии и ее оплатой.

Неправильный расчет ежемесячных договорных объемов потребления электроэнергии и проведение расчетов по варианту предварительной оплаты заданных объемов за месяц вперед, без последующего проведения перерасчета абонентной платы по фактическому расходу электроэнергии, привели к неэффективным расходам бюджетных средств в 1996 - 1997 годах на сумму 3,5 млн. рублей.

Кроме того, за несвоевременную оплату счетов в 1996 - 1997 годах были начислены и приняты воин-

скими частями к оплате без каких-либо возражений пени и штрафы в размере 11,0 млн. рублей.

7. В некоторых воинских частях и учреждениях ПВО выявлены факты использования военнослужащих контрактной службы (женщин) не по штатному назначению.

Так, в эксплуатационно-технической комендатуре (Управления главнокомандующего ВПВО) пять военнослужащих-женщин, назначенных на штатные должности маляров, фактически исполняли вакантные должности гражданского персонала: комплектовать белья и гладильщик белья в прачечной, техник смотритель зданий, делопроизводитель-машинистка, экономист планово-производственного отделения. Незаконный расход государственных средств в результате нарушения штатной дисциплины (разница между содержанием военнослужащих и заработной платой гражданского персонала) составил 43,8 тыс. рублей.

На одной из авиационно-технических баз семь военнослужащих-женщин, назначенных на должности укладчиков парашютов, механиков-дизелистов, механика-аккумуляторщика отделения технического обслуживания автомобилей, писаря авиационной эскадрильи, фактически исполняли сверхштатные должности делопроизводителей-машинисток, секретаря командира части, машинистки у заместителя командира части по воспитательной работе. Нанесенный государству ущерб в результате нарушения штатной дисциплины составил 51,6 тыс. рублей.

Аналогичные нарушения штатной дисциплины были выявлены и в других воинских частях ВПВО.

Общая сумма нанесенного государству ущерба в результате нарушений штатной дисциплины составила 101,5 тыс. рублей.

Кроме того, выявлено два случая незаконной выплаты денежного довольствия военнослужащим на общую сумму 31,7 тыс. рублей за период, когда они обязанности военной службы не исполняли.

8. В Войсках ПВО командирами и начальниками всех степеней ослаблена работа по предупреждению недостач, растрат и хищений государственного имущества.

Недостачи, растраты и хищения государственного имущества, совершенные военнослужащими, в 1995 году составили 6,2 млн. рублей, в 1996 году - 8,3, в 1997 году - 7,0 млн. рублей.

Наибольшие суммы недостач, утрат и хищений государственного имущества в обревизованном периоде выявлены в вещевой службе - 6,2 млн. рублей, службе РАВ - 2,9 млн. рублей и автомобильной службе - 2,7 млн. рублей или 55 процентов от всех недостач и утрат, выявленных в Войсках ПВО.

Основными причинами допущенных недостач, растрат и хищений имущества являлись:

- невыполнение уставных обязанностей со стороны командиров частей и подразделений, начальников служб всех степеней по контролю за наличием, сохранностью и законностью использования государственного имущества;

- формальное проведение проверок внутрипроверочными комиссиями;

- низкое качество проводимых ревизий служб воинских частей и учреждений.

За недостачи, растраты и хищения государственного имущества в обревизованном периоде привлечено к ответственности 13575 человек, в том числе 13517 - к материальной. Взыскано с виновных лиц в возмещение причиненного государству ущерба - 12,4 млн. рублей.

Решения по недостачам, утратам и хищениям государственного имущества принимались не всегда своевременно.

На 1 февраля 1998 года в Войсках ПВО не приняты решения по недостачам и хищениям государственного имущества на общую сумму 6,1 млн. рублей.

Материалы по утратам и хищениям государственного имущества на сумму 3,2 млн. рублей переданы в органы военной прокуратуры, на 0,5 млн. рублей направлены соответствующим командирам и начальникам для списания по инспекторским свидетельствам за счет государства, на 2,4 млн. рублей материалы находятся в частях, где проводится расследования.

9. Для обеспечения служебной деятельности управлений, служб, самостоятельных отделов Главкомата ВПВО, воинских частей обеспечения закреплено 95 легковых автомобилей.

В 1995, 1996 и 1997 годах общий расход моторесурсов легковых машин для обеспечения служебной деятельности Главкомата ВПВО превысил установленные годовые нормы на 45 процентов, 22 процента и 59 процентов соответственно. Для покрытия указанного перерасхода из резерва главнокомандующего ВПВО дополнительно выделено в этом периоде 2293 тыс. км. моторесурсов.

Кроме того, на обеспечение мероприятий, проводимых по планам главнокомандующего ВПВО (заседания Военного Совета, торжественные собрания, посвященные государственным праздникам и дню Войск ПВО и др.) сверх лимита моторесурсов, установленных ВПВО Министром обороны Российской Федерации, в обревизованном периоде неэффективно израсходовано и списано моторесурсов 1664,0 тыс. километров на 1,1 млн. рублей.

10. В Главкомате ВПВО, некоторых воинских частях и учреждениях со служебных и квартирных телефонов должностными лицами велись личные междугородние разговоры, которые оплачивались за счет государства, а возмещались этими лицами несвоевременно.

Так, не погашенная за 1997 год задолженность должностных лиц Главкомата ВПВО за личные междугородние разговоры со служебных и квартирных телефонов на 1 марта 1998 года составила 32,7 тыс. рублей и была частично погашена в сумме 4,2 тыс. рублей в ходе настоящей ревизии.

11. Проверкой эффективности использования государственных средств и федеральной собственности, проведенной в 29 спортивном клубе армии ВПВО установлено, что в настоящее время в клубе содержится всего одна штатная спортивная команда (мастеров по бейсболу высшей лиги), а также 15 спортсменов по другим видам спорта. Только в 1995 - 1997 годах на содержание штатных военнослужащих и гражданского персонала, объектов и спортивных сооружений этого клуба (стадион с трибунами, игровой спортивный комплекс, плавательный бассейн, четыре теннисных корта) израсходовано 3,4 млн. рублей, в том числе бюджетных средств - 3,2 млн. рублей и за счет внебюджетных источников - 0,2 млн. рублей.

Штатом спортивного клуба предусмотрено содержание 71 военнослужащего и 20 человек гражданского персонала. Фактически на момент проверки численность личного состава клуба составляла 77 человек, в том числе 65 военнослужащих.

Кроме того, за счет личного состава, обеспечивающего постоянную боевую готовность Войск ПВО, сверх штатной численности клуба предусмотрено содержание 75 должностей прапорщиков (техник стартовой батареи, техник зенитно-ракетного полка, начальник смены радиопункта и др.), 10 военнослужащих контрактной службы и 10 военнослужащих по призыву. Фактически в проверенном периоде содержалось от 10 до 15 прапорщиков и от 15 до 28 военнослужащих по призыву. За счет указанных военнослужащих содержалась нештатная команда по бейсболу, выполнялись различные хозяйственные и другие работы на объектах спортивного клуба.

Неэффективные расходы государственных средств на содержание сверхштатных военнослужащих в проверенном периоде составили 1,4 млн. рублей.

Финансирование закупок вооружения, военной техники и проведения НИОКР

1. В 1995 году на закупки вооружения и военной техники ВПВО было выделено 497,3 млн. рублей, в том числе денежными средствами 258,2 млн. рублей (51,9%) и 239,1 млн. рублей казначейскими обяза-

тельствами и налоговыми освобождениями, на оплату НИОКР - 305,4 млн. рублей, 169,7 млн. рублей (55,5%) и 135,7 млн. рублей соответственно.

В 1996 году на закупки ВВТ выделено 815,4 млн. рублей, в том числе 160,1 млн. рублей денежными средствами (19,6%) и 655,3 млн. рублей казначейскими налоговыми освобождениями, векселями и денежным зачетом, на оплату НИОКР - 578,6 млн. рублей, 71,9 млн. рублей (12,4%) и 506,9 млн. рублей соответственно.

В 1997 году по ст. 2703 сметы Минобороны России выделено 835,1 млн. рублей, в том числе денежными средствами 235,6 млн. рублей (28,2%) и 599,5 млн. рублей денежным зачетом, а по ст. 2803 - 171,4 млн. рублей, 127,1 млн. рублей (74,2%) и 44,3 млн. рублей соответственно.

Задолженность ВПВО предприятиям-поставщикам за поставленную в 1995 - 1997 годах продукцию на 1 января 1998 года составляла 355,2 млн. рублей, а за проведенные НИОКР - 266,2 млн. рублей.

Финансирование закупок вооружения в 1995 - 1997 годах производилось крайне нерегулярно. В первом квартале 1995 года было выделено 62,1 млн. рублей или 12,5% от годового объема, в первом квартале 1996 года - 46,0 млн. рублей или 5,6% соответственно.

В 1998 году сложилась аналогичная ситуация. В первом квартале денежными средствами было выделено лишь 23,7 млн. рублей.

Структура расходов по ст.2703 сметы Минобороны России за последние годы изменилась. Процент ассигнований, расходуемых на закупку вооружения, снизился с 60,9% в 1995 году до 44,4% в 1997 году, а расходуемых на поддержание ВВТ в исправном состоянии повысился соответственно с 34,0% до 50,3%.

2. В отдельных случаях командованием ВПВО принимались решения о проведении и оплате работ сверх объемов, утвержденных госзаказом.

За счет средств, выделенных на закупку ВВТ в 1995 году, оплачена электроэнергия, израсходованная на технологические нужды на создаваемых объектах, в сумме 15,3 млн. рублей по счетам, предъявленным воинскими частями, в том числе 2,6 млн. рублей задолженность за 1994 год. Эти расходы в госзаказ не включались. Такие затраты следовало включать в сметную стоимость возводимых объектов.

3. В нарушение ст.3 Федерального закона от 27 декабря 1995 г. № 213-ФЗ "О государственном оборонном заказе" и Указа Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 г. № 305 "О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки про-

дукции для государственных нужд" размещение оборонного заказа на разработку и производство вооружения, военной техники на конкурсной основе не проводилось.

Несмотря на то, что в Минобороны России в 1997 году разработано и согласовано с Минэкономики России Временное положение "О проведении торгов (конкурса) по размещению заказов на разработку и поставку для Вооруженных Сил Российской Федерации ВВТ, продукции производственно-технического назначения, товаров народного потребления и выполнение работ по утилизации", ВПВО в своей деятельности его не применяло.

Это приводило к распылению средств между предприятиями промышленности и научными учреждениями, дублированию разработок и производства, неэффективному расходованию бюджетных средств.

4. В ходе проверки установлено, что в условиях сокращения ассигнований на проведение НИОКР значительно увеличивается количество предприятий-разработчиков. Государственные средства распыляются между многими предприятиями, в том числе существенная их часть выделяется вновь образованным частным фирмам, не имеющим даже собственной материальной базы и опыта крупных разработок, в то время как традиционные предприятия-разработчики находятся на грани банкротства.

5. Отсутствие реального заказа, большая задолженность Генерального заказчика за поставленную продукцию в предшествующие годы, невозможность авансирования предприятий для закупки покупных и комплектующих изделий, при отсутствии оборотных средств у производителей продукции, неритмичность финансирования делает фактически нереальным выпуск заказанного количества ВВТ.

Корректировка госзаказа, проводимая Минэкономики России, утверждает фактическое его выполнение и автоматически делает невыполнимым предъявление штрафных санкций за недопоставку продукции. С другой стороны, и предприятия промышленности в основной массе не предъявляют претензий за несвоевременное финансирование заказа к Генеральному заказчику.

Таким образом, за невыполнение государственных контрактов ответственности никто не несет, не применяются штрафные санкции ни к заказчику, ни к изготовителю.

Не выполняются требования Федерального закона "О государственном оборонном заказе" в части экономического стимулирования выполнения оборонного заказа. Устарели и не имеют никакого практического значения "Основные условия поставки продукции для военных организаций", введенные постановлением Совета Министров СССР от 5 июля 1977

года № 608. Размеры предъявляемых штрафных санкций, в соответствии с требованиями этого постановления, составляют от 10 до 1500 рублей, что не соответствует нынешним экономическим условиям.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ И ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТЬ РАСХОДОВАНИЯ СРЕДСТВ, ВЫДЕЛЯЕМЫХ НА СТРОИТЕЛЬСТВО И КАПИТАЛЬНЫЙ РЕМОНТ. СОБЛЮДЕНИЕ ЗАКОННОСТИ В РАСПРЕДЕЛЕНИИ ПОСТРОЕННОГО И ПРИОБРЕТЕННОГО ЖИЛЬЯ

Общий объем финансирования капитального строительства и ремонта ВПВО за обрешиванный период составил 1046,3 млн. рублей (18,0 процентов от потребности - 5823,0 млн. рублей), в том числе:

за счет средств федерального бюджета - 983,3 млн. рублей,

за счет внебюджетных средств - 63,0 млн. рублей.

Указанные средства были направлены на:

жилищное строительство - 649,0 млн. рублей;

специальное строительство - 281,8 млн. рублей;

капитальный ремонт - 101,1 млн. рублей;

на текущий ремонт казарменно-жилищного фонда (ст. 1241) 14,4 млн. рублей.

Доля денежных средств в общем объеме финансирования строительства и капитального ремонта была незначительной, что осложняло проведение своевременных взаиморасчетов с подрядными организациями.

Из общего объема ассигнований, выделенных в 1995 - 1997 годах на строительство и капитальный ремонт, было профинансировано:

денежными средствами - 332,6 млн. рублей (34,3 процентов);

казначейскими налоговыми освобождениями 216,6 млн. рублей (22,4 процентов);

векселями банков России - 57,5 млн. рублей (5,9 процентов);

путем проведения денежного зчета - 214,7 млн. рублей (22,2 процентов);

поставками материалов из Украины - 147,4 млн. рублей (15,2 процентов).

По контракту от 25 июля 1996 г. № 148/1697, заключенному Центральным управлением материальных ресурсов и внешнеэкономических связей Минобороны России (ЦУМР и ВЭС МО РФ) с Промышленно-финансовой корпорацией "Единые энергетические системы Украины" (ПФК "ЕЭСУ") в 1996 - 1997 годах Центральной базой технического имущества № 1729 ВПВО получено продукции на сумму 58,3 млн. рублей с учетом железнодорожного тарифа и таможенных платежей.

Однако, на основании протокола согласования уточнений к сводному зачетному акту поставки продукции ПФК "ЕЭСУ" от 9 октября 1997 г., оформленного УНСИОиР ВПВО и ПФК "ЕЭСУ", итоговым сводным зачетным актом по исполнению контракта ЦУМР и ВЭС МО РФ засчитало ПФК "ЕЭСУ" поставки продукции на сумму 58,6 млн. рублей, что на 0,3 млн. рублей больше стоимости фактически полученной продукции.

Анализ стоимости продукции, полученной ВПВО по указанному контракту из Украины, показал, что стоимость отдельных видов аналогичной продукции в России ниже в среднем на 22,3 процентов. Неэффективно израсходовано бюджетных средств на сумму 10,3 млн. рублей.

На 1 января 1998 года материальные ценности стоимостью 25,2 млн. рублей выданы подрядным строительным организациям в счет погашения задолженности за выполненные строительно-монтажные работы, а 14,4 млн. рублей по решению бывшего главкомандующего ВПВО генерала армии Прудникова В.А. от 29 июня 1997 года выданы на текущий ремонт казарменно-жилищного фонда ВПВО с последующим восстановлением ст. 5203 сметы МО РФ.

На день окончания ревизии эта сумма не восстановлена.

Значительное недофинансирование капитального строительства крайне отрицательно сказывалось на выполнении плановых заданий по освоению капитальных вложений, вводу основных фондов и жилой площади.

В обревизованном периоде не было выполнено ни одно из плановых заданий по строительству и капитальному ремонту.

Уровень освоения капитальных вложений составил 81,1 процента, задания по вводу в действие основных фондов выполнены на 51,5 процента, плановые задания по вводу жилья реализованы на 71,7 процента.

Систематическое недофинансирование капитального ремонта привело к тому, что значительная часть казарменно-жилищного фонда ВПВО, выслужившая межремонтные сроки, капитально не ремонтировалась, так как при ежегодной потребности на эти цели около 1300,0 млн. рублей выделялось не более 102,0 млн. рублей или 8 процентов от потребности.

Значительный недостаток бюджетных и внебюджетных средств на строительство и капитальный ремонт в течение всего обревизованного периода повлек за собой увеличение задолженности заказчиков строительства и капитального ремонта подрядным строительным организациям за выполненные строительно-монтажные работы. Если на 1 января 1995

года она составляла 81,7 млн. рублей, то на 1 января 1998 года она достигла 108,5 млн. рублей, то есть увеличилась на 32,8 процентов.

Вместе с тем, при крайней ограниченности лимитов капитальных вложений, недостаточности и нестабильности финансирования капитального строительства и ремонта в обревизованном периоде имели место случаи распыления и неэффективного использования средств федерального бюджета, а также допущены незаконные расходы денежных средств.

Объем незавершенного строительства в обревизованном периоде увеличился с 491,5 млн. рублей до 1415,2 млн. рублей, в том числе по объектам жилищного строительства - с 257,3 млн. рублей до 779,3 млн. рублей.

Ревизией установлено, что на конец 1997 года у заказчиков ВПВО в незавершенном строительстве находились 68 жилых домов на 5306 квартир общей площадью 306,9 тыс. кв. метров, в том числе:

начатые строительством до 1995 года - 43 дома на 2977 квартир общей площадью 152,5 тыс. кв. метров;

начатые строительством в период 1995 - 1997 годов - 25 домов на 2329 квартир общей площадью 154,4 тыс. кв. метров.

При этом, строительство 9 жилых домов на 890 квартир общей площадью 59,4 тыс. кв. метров, из начатых в 1995 - 1997 годах, на конец обревизованного периода было приостановлено и средства на финансирование их строительства в 1998 году не предусмотрены. В то же время затраты, произведенные на строительство указанных домов, составили 14,67 млн. рублей. Указанные средства были затрачены неэффективно и лишь увеличили без того значительный объем незавершенного строительства. При более рациональном использовании этих средств у ВПВО имелась возможность для полного завершения строительства и ввода в эксплуатацию жилого дома на 120 квартир в г. Ростове-на-Дону, строительство которого из-за недостаточности средств в размере 13,4 млн. рублей также не завершено.

Помимо распыления средств по задельным и незавершенным строительством жилым домам руководством УНСИОиР ВПВО в условиях крайней ограниченности средств на жилищное строительство принимались решения, влекущие за собой значительное его удорожание.

Так, по заданию на проектирование, утвержденному начальником УНСИОиР ВПВО, в г. Москве было начато строительство жилого дома на 88 квартир общей площадью 6,22 тыс. кв. метров с подземным гаражом на 18 автомобилей. Ввод в эксплуатацию этого дома предусмотрен на 1998 год.

Затраты по подземному гаражу составили 10 процентов от сметной стоимости по проекту строительства данного дома. Фактически на его строительство затрачено 4,3 млн. рублей.

Таким образом, ВПВО недополучено 10 квартир, которые можно было дополнительно приобрести в г. Москве по рыночным ценам на средства, затраченные на строительство гаража.

Также недостаточно эффективной была работа служб заказчиков строительства ВПВО при заключении и реализации договоров на долевое участие в жилищном строительстве и покупке квартир для военнослужащих.

Цена 1 кв. метра общей площади в жилых домах колебалась в широком диапазоне даже на квартиры, приобретенные в одном регионе, что свидетельствует о недостаточном изучении службами заказчика ВПВО конъюнктуры рынка жилья при заключении договоров на покупку квартир.

Так, в 1995 году в г. Железнодорожном были приобретены у разных организаций 4 квартиры по ценам 1,7 тыс. рублей, 2,06 тыс. рублей и 2,9 тыс. рублей за 1 кв. метр общей площади.

В 1996 году в г. Армавире квартиры были приобретены по цене за 1 кв. метр 0,96 тыс. рублей и 1,94 тыс. рублей.

Также неэкономно израсходованы бюджетные средства 141 УКС ВПВО на покупку 43 квартир общей площадью 3006 кв. метров в г. Ставрополе по договору от 15 марта 1996 г. № 5 с ТОО «Строительная фирма Гермес».

Указанные квартиры были оплачены заказчиком посредством денежного зачета по цене 2,5 тыс. рублей за 1 кв. метр общей площади. При покупке данного жилья были неэффективно израсходованы 1,37 млн. рублей, так как на момент проведения зачета стоимость 1 кв. метра общей площади жилья в г. Ставрополе составляла 2,04 тыс. рублей.

Всего в 1995 - 1997 годах на исполнении в ВПВО находилось 103 договора на долевое участие в строительстве и покупке 422 квартир общей площадью 27,63 тыс. кв. метров на сумму 53,1 млн. рублей.

По трем полностью и частично нереализованным договорам ВПВО недополучено 9 квартир общей площадью 980 кв. метров на сумму 3,1 млн. рублей.

Так, по договорам от 28 февраля 1996 г. № 5 и от 5 мая 1996 г. № 1, заключенными 141 УКС ВПВО, для военнослужащих ВПВО в сентябре 1996 года АО «Социальная инициатива» должны были быть предоставлены 23 квартиры общей площадью 1841 кв. метров по цене 3,3 тыс. рублей за 1 кв. метр в г.

Балашихе, за которые в период с марта по июль 1996 года ВПВО было оплачено 6,04 млн. рублей.

Данные договоры были заключены с нарушением п. 2 указаний заместителя Министра обороны Российской Федерации - начальника строительства и расквартирования Войск от 16 января 1996 г. № 180/8/26. Отсутствовали документы, подтверждающие право собственности продавца жилья на реализуемые квартиры, заказчиком не были составлены акты проверки на месте строительной готовности жилья.

Указанные нарушения повлекли за собой значительные потери для ВПВО в жилой площади. До настоящего времени от АО «Социальная инициатива» недополучено 8 квартир общей площадью 908,3 кв. метров. В незаконном обороте АО «Социальная инициатива» больше года находятся государственные денежные средства в сумме 2,1 млн. рублей.

Пеня за несвоевременное предоставление жилья, подлежащая оплате продавцом квартир - АО «Социальная инициатива» в соответствии с п. 4.4 договоров, составляет 5,8 млн. рублей. Однако штрафные санкции через арбитражный суд 141 УКС ВПВО до настоящего времени не предъявлены.

По неисполненному договору от 24 ноября 1994 г. № 205, заключенному 264 квартирно-эксплуатационным отделом ВПВО с Инвестиционно-строительной фирмой «Хабаровская жилищная инициатива» г. Хабаровск на покупку одной квартиры общей площадью 67,0 кв. метров, получено решение Арбитражного суда Хабаровского края на взыскание с ИСФ «Хабаровская строительная инициатива» в пользу 264 квартирно-эксплуатационного отдела ВПВО 252,4 тыс. рублей.

В обрешиванном периоде отсутствовал действенный контроль за правильностью и полнотой взаиморасчетов с продавцами квартир.

Так, по договору 141 УКС ВПВО от 21 апреля 1995 г. № 104 с ТОО «Фирма РОСС» (г. Ставрополь) недополучено 3,9 кв. метра общей площади жилья стоимостью 7,0 тыс. рублей. По договору УНСИОиР с АОЗТ «Жилстрой» (г. Орел) от 4 сентября 1995 г. № 12-с недополучено 4,0 кв. метра общей площади жилья стоимостью 7,9 тыс. рублей.

До настоящего времени не принято никаких мер по истребованию с ТОО «Фирма РОСС» и АОЗТ «Жилстрой» излишне оплаченных сумм.

В большинстве случаев в документах на передачу квартир указаны только количество комнат и жилая площадь, а данные об общей площади отсутствуют. Поэтому нельзя считать полным и достоверным учет реализованных договоров на долевое участие в строительстве и покупке квартир.

Кроме того, на момент ревизии у заказчиков строительства ВПВО числились неисполненные договоры на покупку 22 квартир общей площадью 1446,7 кв. метров стоимостью на момент заключения договоров 0,23 млн. рублей, срок исковой давности по которым истек. С учетом индексации убыток государству составляет 4050 тыс. рублей.

В обривизованном периоде имелись также случаи незаконного и неэффективного расходования средств при расчетах с подрядными организациями.

В нарушение требований нормативных актов по ценообразованию в строительстве ("Порядок определения стоимости в строительстве...", введенный в действие письмом Госстроя России от 29 декабря 1993 года № 12-349, "Типовые методические рекомендации по планированию и учету себестоимости строительных работ", доведенные для руководства письмами Минфина России от 30 декабря 1993 г. № 161 и от 15 января 1996 г. № 2), заказчики строительства ВПВО компенсировали подрядным строительным организациям затраты по уплате федеральных и местных налогов, относимые на финансовые результаты их производственной деятельности, а финансирующие органы оплатили указанные затраты за счет сметы Министерства обороны Российской Федерации (ст. 5203 сметы МО РФ).

Так, КЭУ МО ПВО было незаконно компенсировано подрядным организациям указанных налогов на сумму 1337,4 тыс. рублей, а 141 УКС ВПВО - 785,8 тыс. рублей.

При этих компенсациях было также уплачено 97,8 тыс. рублей налога на добавленную стоимость.

Кроме того, выборочной проверкой в 141 УКС ВПВО расчетов удорожания строительных материалов были выявлены случаи неправомерного дополнительного начисления на стоимость стройматериалов сметной прибыли и средств на непредвиденные работы и затраты, следствием чего явилась незаконная оплата в сумме 82 тыс. рублей при расчетах с 607 УНР.

Всего по заказчикам ВПВО допущены незаконные расходы, связанные с компенсацией подрядным организациям затрат по оплате федеральных и местных налогов и удорожанию стройматериалов, на сумму 2205,2 тыс. рублей, чем был нанесен ущерб государству, а также допущено неэффективное расходование денежных средств, выделенных Минобороны России по ст. 5203, на сумму 97,1 тыс. рублей.

Отсутствовал контроль УНСИОиР ВПВО за работой заказчиков строительства по мобилизации внутренних источников финансирования капитального строительства и ремонта.

Так, в обривизованном периоде КЭУ МО ПВО не были заключены договоры с подрядными организациями на аренду временных зданий и сооружений, в связи с чем не были определены материальная ответственность сторон и порядок расчетов по арендной плате.

За 1995 - 1997 годы из причитающейся к оплате 324,3 тыс. рублей арендной платы зачтено по счетам за выполненные строительные-монтажные работы только 50,7 тыс. рублей, а 273,5 тыс. рублей не взыскано и не обращено на финансирование строительства.

Имелись недостатки в ведении бухгалтерского учета заказчиками строительства на местах.

Так, в 141 УКС ВПВО по состоянию на 1 января 1998 года числилось оборудования на сумму 2,23 млн. рублей и материалов на 890,9 тыс. рублей. Вместе с тем, из 6780 наименований материальных ценностей, числившихся по балансу, в бухгалтерии управления карточки количественно - суммового учета были заведены только по 1950 наименованиям.

Годовая инвентаризация материальных ценностей в 1995 году не проводилась, а в 1996 - 1997 годах указанные инвентаризации были проведены с нарушением порядка, установленного "Методическими указаниями по инвентаризации имущества и финансовых обязательств", утвержденными приказом Минфина России от 13 июня 1995 г. № 49 и Положением о бухгалтерском учете и отчетности в Российской Федерации".

Представленные Центральной базой технического имущества № 1729 ВПВО инвентаризационные ведомости материальных ценностей на сумму 1,9 млн. рублей, находящихся у нее на ответственном хранении по состоянию на 1 октября 1997 года, сличить с данными аналитического учета по балансовым счетам 10 "Материалы" и 07 "Оборудование к установке" в бухгалтерии 141 УКС ВПВО из-за того, что он заведен только на часть материальных ценностей, не представилось возможным.

Этим же заказчиком строительства из числящихся по учету на 1 января 1998 года основных средств стоимостью 50,8 млн. рублей не проведена инвентаризация основных средств на сумму 17,6 млн. рублей.

Кроме бюджетных источников в 1995 - 1996 годах ВПВО приобреталось (покупалось) жилье также за счет внебюджетных средств (вид № 301 «Средства разных учреждений и организаций на целевые расходы» и вид № 212 «Средства от реализации лома и отходов драгоценных металлов»), поступивших на текущий счет ФЭУ Войск ПВО от ГУВБиФ МО РФ.

Приобретение (покупка) жилья (квартир) производилось на основании договоров, заключенных между Управлением начальника строительства, инженерно-

го обеспечения и расквартирования Войск ПВО, начальником 141 управления капитального строительства Войск ПВО и различными коммерческими структурами, осуществляющими строительство жилых домов в г. Москве и Московской области, а также с коммерческими организациями, осуществляющими посредническую деятельность по продаже жилья.

На оплату жилья по 20-ти договорам, заключенным за счет внебюджетных источников вышеуказанными управлениями на долевое участие в строительстве жилья и покупке квартир в г. Москве и Московской области (для обеспечения жильем личного состава Управления главнокомандующего Войсками ПВО и частей, обеспечивающих его деятельность) в 1995-1996 годах израсходовано 14544,6 тыс. рублей (89 квартир общей площадью 5502,7 кв. метров).

В 1997 году также договоры за счет внебюджетных средств не заключались и оплата не производилась.

По состоянию на 1 апреля 1998 года не полностью реализовано два договора: от 28 февраля 1996 г. № 5 и от 5 мая 1996 г. № 1, заключенных между бывшим начальником 141 управления капитального строительства Войск ПВО полковником Татауровым В.А. (в должности до 27 марта 1997 года) и АО "Социальная инициатива" на покупку 23-х квартир общей площадью 1850,06 кв. метров на 6105,2 тыс. рублей (по цене 3,3 тыс. рублей за 1 кв. метр общей площади). По условиям договоров АО «Социальная инициатива» должно было предоставить Войскам ПВО в сентябре 1996 года квартиры в жилом доме, расположенном по адресу: г. Балашиха, дом 21, корп. 3.

По указанным договорам ФЭУ Войск ПВО в марте, мае и в июле 1996 года по четырем платежным поручениям произведена оплата в сумме 6042,0 тыс. рублей за 1841,0 кв. метров общей площади.

АО "Социальная инициатива" не выполнило договорных обязательств в обусловленные договором сроки (до 1 сентября 1996 года), а в своем письме от 11 сентября 1996 года на имя бывшего главнокомандующего Войсками ПВО генерала армии Прудников В.А. предложило в счет перечисленных средств в сумме 6042,0 тыс. рублей, выделить 23 квартиры общей площадью 1514,3 кв. метров (на 326,7 кв. метра меньше оплаченной по договорам общей площади), в том числе:

- в г. Люберцы - 14 квартир (в 10-ти этажном жилом доме по ул. Воинов-интернационалистов, дом 21) общей площадью 849,3 кв. метров;

- в г. Химки - 8 квартир (в 17-ти этажном жилом доме по улице М. Рубцовой, дом 1, корп. 5) общей площадью 581,6 кв. метров;

- в г. Москве - одну двухкомнатную квартиру общей площадью 83,4 кв. метров стоимостью 774 тыс.

рублей (эта квартира уже в апреле 1996 года была выкуплена и ее занял генерал армии Прудников В.А. с женой).

Предложение АО "Социальная инициатива" о передаче 23-х квартир Войскам ПВО по указанным адресам в полном объеме не выполнено.

На начало проверки заказчику переданы АООТ "Корпорация жилищная инициатива" (один из учредителей АО "Социальная инициатива") и заселены 14 квартир (843,3 кв. метров) в г. Люберцах, а также одна квартира (общей площадью - 83,4 кв. метров) в г. Москве (ул. Арбат, дом 17, кв. 18).

Недополучено 8 (восемь) квартир по адресу: г. Химки, ул. М. Рубцовой, дом 1, корп. 5 общей площадью 581,6 кв. метров на 2140,3 тыс. рублей (3,68 тыс. рублей x 581,6 кв. метров).

Выборочной проверкой законности распределения в 1995-1997 годах закупленных 89-ти квартир установлены грубые нарушения порядка выделения жилья, что привело к незаконному расходу денежных средств в сумме 561,2 тыс. рублей.

В нарушение требований статьи 4 "Положения о порядке обеспечения жилой площадью в СА и ВМФ" (приказ Министра обороны СССР 1975 г. № 285) производилось предоставление жилья, приобретенного за счет средств Войск ПВО, военнослужащим и гражданским лицам других министерств и ведомств России, а также органов военного управления, не имеющих никакого отношения к Войскам ПВО.

В 1995 - 1997 годах таким лицам было выделено 5 квартир общей площадью 246,5 кв. метров на 593,5 тыс. рублей.

**СДАЧА В АРЕНДУ ЗДАНИЙ И СООРУЖЕНИЙ,
РЕАЛИЗАЦИЯ ОБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЛЬНОЙ
СОБСТВЕННОСТИ. ПОЛНОТА
ПОСТУПЛЕНИЯ, ЭФФЕКТИВНОСТЬ И
ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТЬ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ
ВЫРУЧЕННЫХ ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ**

За 1995 - 1997 годы в ВПВО было оформлено 380 договоров на сдачу в аренду нежилых помещений площадью 106,7 тыс. кв. метров, а также аэродрома "Туношна" в Ярославской области площадью 205,0 тыс. кв. метров аэродромных покрытий с общей суммой арендной платы 10,4 млн. рублей.

За указанный период по заключенным договорам с арендаторов получено 6,5 млн. рублей. Кроме того, получено в погашение задолженности за прошлые годы 148,7 тыс. рублей и в порядке предварительной оплаты арендной платы - 265,0 тыс. рублей.

По заключенным в установленном порядке через Мингосимущество России договорам аренды задол-

женность арендаторов по арендным платежам на 1 января 1998 года составляла 3,9 млн. рублей.

Кроме того, в нарушение пункта 2.5 Порядка сдачи и переоформления договоров на аренду зданий, сооружений и нежилых помещений в жилых домах, находящихся на балансе предприятий, организаций, учреждений, воинских частей Минобороны России, МБ России, МВД России, железнодорожных войск, ФАПСИ России, утвержденного заместителем Председателя Госкомимущества России 28 января 1993 г. и п.1 директивы Министра обороны Российской Федерации 1993 года № 23, до заключения Мингосимуществом России договоров сданы в аренду 7 арендаторам нежилые помещения общей площадью 3,7 тыс. кв. метров, числящихся на балансе Московской КЭЧ района МО ПВО.

В результате этого нарушения на 1 января 1998 года по 6 арендаторам из 7 образовалась задолженность по арендной плате в сумме 1,3 млн. рублей. Из-за отсутствия оформленных договоров на аренду нежилых помещений Московская КЭЧ района не имеет возможности предъявить иск в арбитражный суд для взыскания с арендаторов сумм задолженности.

Общая задолженность арендаторов по заключенным и незаключенным договорам составляла 5,2 млн. рублей, в том числе:

за коммерческими структурами - 3,3 млн. рублей;

за предприятиями военной торговли - 1,1 млн. рублей;

за бюджетными организациями - 0,8 млн. рублей.

Наличие значительной суммы задолженности арендаторов квартирно-эксплуатационным органам ВПВО свидетельствует о недостатках в организаторской работе, проводившейся по вопросам сдачи в аренду зданий, сооружений и нежилых помещений, отнесенных к федеральной собственности и находящихся в оперативном управлении ВПВО, а также об отсутствии должного контроля со стороны руководства УНСИОиР ВПВО и квартирно-эксплуатационных органов на местах за своевременностью и полнотой поступления арендных платежей.

Неэффективно велась претензионная работа по взысканию задолженности с арендаторов.

За обривизованный период было получено только одно положительное решение арбитражного суда. Для взыскания с ЗАО "Авиаспецинвест-Я" задолженности по арендной плате в сумме 936,9 тыс. рублей за аренду аэродрома "Туношна" и штрафных санкций в сумме 848,0 тыс. рублей за несвоевременную уплату арендных платежей инженерно-аэродромная служба тыла МО ПВО по решению арбитражного суда г. Москвы 13 ноября 1997 года получила исполнительный лист, который передан в

АКБ "Лефко-банк" для взыскания 1784,9 тыс. рублей в принудительном порядке. Договор на аренду аэродрома с этим ЗАО расторгнут.

В 1995-1997 годах через Специализированное государственное хозрасчетное предприятие при Минобороны России в ВПВО были реализованы 29 высвобожденных военных городков и 3 отдельных здания, за что были получены 25,9 млн. рублей.

Денежные средства, поступившие за аренду аэродрома, зданий и нежилых помещений в жилых домах, расходовались на содержание и текущий ремонт зданий и аэродрома, оплату коммунальных услуг, а средства, полученные от реализации объектов федеральной собственности, израсходованы на приобретение квартир для военнослужащих ВПВО.

В обривизованном периоде в оперативном управлении ВПВО находился дачный фонд, состоящий из 9 домов общей площадью 1175,9 кв. метров.

Из указанного дачного фонда 7 домов общей площадью 955,9 кв. метров находились в оперативном управлении МО ПВО, эксплуатацию которого осуществляла ЖЭК-13 Московской КЭЧ района.

Этот дачный фонд использовался в целях предоставления помещений для отдыха руководящему составу МО ПВО (3 дачных дома), а также для временного проживания бесквартирных офицеров и членов их семей (4 дачных дома).

Ревизией установлено, что военнослужащим, арендовавшим дачи в качестве помещений для отдыха, неправомерно была предоставлена льгота по оплате аренды дач и коммунальных услуг в размере 50 процентов, которая в соответствии с п.9 статьи 15 Закона Российской Федерации "О статусе военнослужащих" распространяется только на оплату жилья и коммунальных услуг в жилищном фонде.

По указанной причине в проверенном периоде была недоначислена арендная плата и плата за коммунальные услуги в сумме 3,3 тыс. рублей.

Указанная сумма в период проверки внесена арендаторами дачных помещений в кассу ЖЭК-13 полностью (квитанции от 3 марта 1998 г. № 69 и № 70 и от 5 марта 1998 г. № 71).

В ущерб строительству жилья для военнослужащих, при крайней ограниченности средств, выделенных на строительство и капитальный ремонт, в нарушение требований постановления Совета Министров СССР от 30 июня 1990 г. № 639, запрещающего расходование бюджетных средств на содержание дач руководящего состава Минобороны России, в обривизованном периоде были произведены текущий и капитальный ремонт таких дач на сумму 692,8 тыс. рублей.

ВЫВОДЫ:

Итоги проведенной ревизии свидетельствуют, что финансовое положение Войск противовоздушной обороны продолжало ухудшаться. Состояние бюджетного финансирования ВПВО в 1995 - 1997 годах достигло критического уровня. Выделяемые ВПВО бюджетные ассигнования в ряде случаев не обеспечили даже минимальной потребности, что отрицательно влияло на полноту и своевременность решения возложенных на ВПВО задач.

Систематический характер в 1995 - 1997 годах приобрели задержки до двух и более месяцев в выплате личному составу денежного довольствия и заработной платы, а по социальным и компенсационным выплатам задержки составляли от шести до восемнадцати месяцев.

По многим направлениям расходов ВПВО являются должником перед поставщиками продукции и услуг на общую сумму более 1520,0 млн. рублей.

Мобилизация финансовых ресурсов, в основном, на погашение задолженности по денежному довольствию и заработной плате, привела к резкому сокращению финансирования других расходов на строительство и содержание ВПВО.

При общей обеспеченности ассигнованиями на содержание ВПВО за 1997 год в размере 62 процентов от потребности, исполнение расходов на закупки вооружения, военной техники и оплату НИОКР составило 43,4 процента и 16,5 процентов соответственно от плановых лимитов ассигнований, включенных в государственный оборонный заказ. Такая ситуация негативно сказалась на состоянии технической оснащенности ВПВО, особенно авиационной техникой.

В связи с этим закупались единичные образцы вооружения и военной техники, практически полностью израсходованы оперативные запасы агрегатов и запасных частей к авиационной технике, имущества, летно-технического обмундирования.

Продолжается резкое ухудшение состояния аэродромов ВПВО.

В результате систематических недопоставок авиационного топлива уровень подготовки летного состава ВПВО за последние четыре года значительно снизился.

Вместе с тем, несмотря на крайне сложное экономическое и финансовое положение Вооруженных Сил Российской Федерации, в Войсках ПВО проведенной комплексной ревизией выявлены серьезные нарушения и недостатки в использовании государственных средств и федеральной собственности.

1. В 1997 году допущено нецелевое использование средств федерального бюджета в сумме 231,6 млн. рублей, выделенных на денежное довольствие военнослужащих и заработную плату гражданского персонала, а фактически отвлеченных на другие цели.

2. В результате незаконного расходования бюджетных средств, выделенных ВПВО на капитальное строительство, государству нанесен ущерб в сумме 2,2 млн. рублей.

3. Незаконные расходы денежных средств за счет сметы Минобороны России, связанные с нарушением действующего законодательства по оказанию безвозмездной финансовой помощи военнослужащим на покупку жилья, нарушениями штатной дисциплины, ведением личных междугородних разговоров, содержанием служебных дач, составили 1,0 млн. рублей.

4. В обрелизованных воинских частях и учреждениях допущены неэффективные расходы бюджетных средств в сумме 2,1 млн. рублей на уплату штрафов за простой железнодорожного транспорта, возмещение ущерба гражданам и организациям, причиненного дорожно-транспортными происшествиями по вине военных водителей. С виновных взыскано только 0,2 млн. рублей (9,5 процента), а остальная сумма 1,9 млн. рублей (90,5 процента) списана за счет средств сметы Минобороны России.

5. Допущен незаконный расход денежных средств в сумме 561,2 тыс. рублей на покупку квартир для военнослужащих и членов их семей, которые в соответствии с действующим законодательством права на их получение не имели, а также нецелевое использование денежных средств в сумме 307,6 тыс. рублей на покупку квартир лицам, проходящим службу (работающим) в унитарных предприятиях и не имеющим права на обеспечение жильем за счет средств Войск ПВО.

6. В Войсках ПВО командирами и начальниками всех степеней ослаблена работа по обеспечению сохранности государственного имущества, недостачи, растраты и хищения которого постоянно растут и за 1995 - 1997 годы составили 21,5 млн. рублей. Решения по недостачам, растратам и хищениям государственного имущества принимались не всегда своевременно, а иногда необоснованно списывались за счет государства.

7. Не принято мер по получению от АО «Социальная инициатива» 8 квартир, оплаченных в марте-июле 1996 года. В незаконном обороте указанной коммерческой структуры более полутора лет находятся государственные средства в сумме 2,1 млн. рублей. Пена за несвоевременное предоставление жилья согласно договору составила 5,8 млн. рублей. Однако штрафные санкции через арбитражный суд к этой коммерческой структуре не предъявлены.

8. В нарушение ст. 3 Федерального закона от 27 декабря 1995 г. № 213-ФЗ «О государственном оборонном заказе» и Указа Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» размещение оборонного заказа на разработку и производство вооружения, военной техники на конкурсной основе не проводилось, что повлекло неоправданное увеличение количества предприятий-разработчиков. Бюджетные средства расплылись между многими предприятиями, в том числе существенная их часть выделялась вновь образованным частным фирмам и малым предприятиям, не имеющим собственной материальной базы и опыта крупных разработок.

9. Сверх лимита моторесурсов на легковые автомобили, установленного ВПВО Министром обороны Российской Федерации, в обривизованном периоде неэффективно израсходовано и списано моторесурсов в количестве 1,7 млн. км на 1,1 млн. рублей.

10. В условиях острейшего дефицита бюджетных ассигнований командованием ВПВО не полностью использовались возможности по изысканию внутренних финансовых источников и направлению их на содержание Войск ПВО:

- неэффективные расходы бюджетных средств на оплату продовольствия по завышенным ценам, его перевозку и оплату возвратной тары из под продовольствия только в Московском округе ПВО составили 3,5 млн. рублей;

- на базах и складах службы ракетного топлива длительное время хранится более 173 тонн различных масел, смазок, специальных жидкостей, не находящихся применения в войсках, на сумму 2,7 млн. рублей, а также некондиционных авиакеросина, масел и жидкостей в количестве 647 тонн на 3,3 млн. рублей;

- на окружном вещевом складе и в войсках Московского округа ПВО хранится вещевое имущество старого образца на 31,6 млн. рублей, которое не используется для выдачи на плановое снабжение и не реализуется в народное хозяйство;

- неэффективные расходы на содержание сверхштатных военнослужащих в 29 СКА ВПВО составили 1,4 млн. рублей;

- с различных коммерческих структур, а также предприятий и организаций военной торговли не взыскана арендная плата за сданные им в аренду помещения в сумме 5,2 млн. рублей;

- неправильный расчет ежемесячных договорных объемов потребления электроэнергии и проведение расчетов по варианту предварительной оплаты заданных объемов за месяц вперед, без последующего проведения перерасчета абонентной платы по фактическому расходу электроэнергии, привели к неэффективным расходам бюджетных средств в 1996 - 1997 годах только в проверенных КЭЧ районов и воинских частях ПВО на сумму 3,5 млн. рублей.

По итогам комплексной ревизии внесены предложения о направлении:

отчета о результатах комплексной ревизии использования средств федерального бюджета, выделенных на строительство и содержание Войск противовоздушной обороны, в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации;

представления Счетной палаты Председателю Правительства Российской Федерации для принятия мер по усилению контроля за законностью использования государственных средств и федеральной собственности в Вооруженных Силах Российской Федерации;

представлений Счетной палаты Российской Федерации для принятия мер по устранению выявленных нарушений и недостатков:

- Министру обороны Российской Федерации;

- главнокомандующему Военно-воздушными силами;

- командующему Войсками Московского округа противовоздушной обороны.

Учитывая наличие серьезных нарушений в использовании государственных средств и федеральной собственности, материалы комплексной ревизии направить в Генеральную прокуратуру Российской Федерации

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В.Г. Ульянов

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 14 мая 1998 года № 16 (129) «О результатах проверки финансирования расходов по агропромышленному и природоохранному комплексам из федерального бюджета на основе привлечения коммерческих кредитов под гарантии Правительства Российской Федерации за 1996 - 1997 годы»:

Утвердить отчет

Поддержать предложение аудитора Счетной палаты С.П. Опеньшева о направлении по результатам указанной проверки представлений Счетной палаты Министерству сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации; Министерству финансов Российской Федерации; руководителю Федеральной службы лесного хозяйства России.

Направить материалы по результатам указанной проверки в Генеральную прокуратуру Российской Федерации

Отчет

о проверке финансирования расходов по агропромышленному и природоохранному комплексам из федерального бюджета на основе привлечения коммерческих кредитов под гарантии Правительства Российской Федерации за 1996-1997 годы

В соответствии с планом работы Счетной палаты Российской Федерации на 1998 г., утвержденным постановлением Коллегии Счетной палаты от 26.12.97 г. № 41(112), начальником инспекции Н.В. Ивановым, ведущим инспектором Г.В. Козловских, консультантами И.С. Кононовым и А.А. Соловьевым инспекции по оперативному контролю за исполнением бюджета, сводному отчету и экспертно-аналитической работе направления по контролю за расходами федерального бюджета в сельском хозяйстве и рыболовстве, на охрану окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорологию, картографию и геодезию осуществлена проверка финансирования расходов по агропромышленному и природоохранному комплексам из федерального бюджета на основе привлечения коммерческих кредитов под гарантии Правительства Российской Федерации за 1996-1997 гг.

Проверка проводилась с 2 февраля по 18 марта 1998 г.

Цель проверки: проверить использование средств, выделенных агропромышленному и природоохранному комплексам из федерального бюджета на основе привлечения коммерческих кредитов под гарантии Правительства Российской Федерации за 1996-1997 годы.

При проверке использовались:

1. Федеральные законы:

- "О федеральном бюджете на 1996 год" от 31.12.95 г. № 228-ФЗ;

- "О федеральном бюджете на 1997 год" от 26.02.97 г. № 29-ФЗ.

2. Постановления Правительства Российской Федерации:

- "О мерах по стабилизации экономического положения агропромышленного комплекса Российской Федерации в 1996 году" от 7.02.96 г. № 135;

- "О финансировании закупки сахара-сырца в 1996 году" от 16.03.96 г. № 283;

- "О мерах по реализации Федерального закона "О федеральном бюджете на 1996 год" от 21.03.96 г. № 309;

- "О государственной поддержке завоза продукции (товаров) в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности в 1996 году" от 23.04.96 г. № 502;

- "О порядке предоставления в 1996 году поручительств по кредитам коммерческих банков, привлекаемым получателями средств федерального бюджета" от 6.06.96 г. № 652;

- "О предоставлении гарантий или поручительств по займам и кредитам" от 23.07.96 г. № 773;

- "Об упорядочении работы по предоставлению Министерством финансов Российской Федерации поручительств по кредитам коммерческих банков, привлекаемым получателями средств федерального бюджета в 1996 году" от 17.07.96 г. № 805;

- "О внесении дополнений в постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 1996 г. № 805" от 13.08.96 г. № 981;

- "О внесении дополнений в постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 1996 г. № 805" от 23.12.96 г. № 1537;

- "О финансировании завоза грузов на гидрометеорологические станции Федеральной службы России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, расположенные в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях" от 22.02.97 г. № 206;

- "Об экономических условиях функционирования агропромышленного комплекса Российской Федерации в 1997 году" от 26.02.97 г. № 224;

- другие правовые акты и нормативные документы.

По результатам проверки оформлен 21 акт в разрезе объектов контроля.

1. Акт проверки финансирования расходов по агропромышленному и природоохранному комплексам из федерального бюджета на основе привлечения коммерческих кредитов под гарантии Правительства Российской Федерации за 1996-1997 гг. в Федеральной службе России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды и КБ "Менатеп";

2. Акт проверки финансирования расходов по агропромышленному и природоохранному комплексам из федерального бюджета на основе привлечения коммерческих кредитов под гарантии Правительства Российской Федерации за 1996-1997 гг. в АО ФКК "Росхлебопродукт";

3. Акт проверки финансирования расходов по агропромышленному и природоохранному комплексам из федерального бюджета на основе привлечения коммерческих кредитов под гарантии Правительства Российской Федерации за 1996-1997 гг. в АО "Россахар" и КБ "Еврофинанс";

4. Акт проверки финансирования расходов по агропромышленному и природоохранному комплексам из федерального бюджета на основе привлечения коммерческих кредитов под гарантии Правительства Российской Федерации за 1996-1997 гг. в Министерстве сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации и АКБ "Агропромбанк";

5. Акт проверки финансирования расходов по агропромышленному и природоохранному комплексам из федерального бюджета на основе привлечения коммерческих кредитов под гарантии Правительства Российской Федерации за 1996-1997 гг. в Министерстве сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации и Банке внешней торговли Российской Федерации;

6. Акт проверки финансирования расходов по агропромышленному и природоохранному комплексам из федерального бюджета на основе привлечения коммерческих кредитов под гарантии Правительства Российской Федерации за 1996-1997 гг. в Министерстве сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации и КБ "Русский Генеральный Банк";

7. Акт проверки финансирования расходов по агропромышленному и природоохранному комплек-

сам из федерального бюджета на основе привлечения коммерческих кредитов под гарантии Правительства Российской Федерации за 1996-1997 гг. в Министерстве сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации и КИБ "Альфа-Банк";

8. Акт проверки финансирования расходов по агропромышленному и природоохранному комплексам из федерального бюджета на основе привлечения коммерческих кредитов под гарантии Правительства Российской Федерации за 1996-1997 гг. в Министерстве сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации и АКБ "Московский национальный банк";

9. Акт проверки финансирования расходов по агропромышленному и природоохранному комплексам из федерального бюджета на основе привлечения коммерческих кредитов под гарантии Правительства Российской Федерации за 1996-1997 гг. в Федеральной службе лесного хозяйства России и Промстройбанке России;

10. Акт проверки финансирования расходов по агропромышленному и природоохранному комплексам из федерального бюджета на основе привлечения коммерческих кредитов под гарантии Правительства Российской Федерации за 1996-1997 гг. в Министерстве природных ресурсов Российской Федерации и Промстройбанке России;

11. Акт проверки финансирования расходов по агропромышленному и природоохранному комплексам из федерального бюджета на основе привлечения коммерческих кредитов под гарантии Правительства Российской Федерации за 1996-1997 гг. в ОАО "Межрегион" и банке "Менатеп";

12. Акт проверки финансирования расходов по агропромышленному и природоохранному комплексам из федерального бюджета на основе привлечения коммерческих кредитов под гарантии Правительства Российской Федерации за 1996-1997 гг. в Министерстве сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации и банке "Менатеп";

13. Акт проверки финансирования расходов по агропромышленному и природоохранному комплексам из федерального бюджета на основе привлечения коммерческих кредитов под гарантии Правительства Российской Федерации за 1996-1997 гг. в Федеральной контрактной корпорации "Росхлебопродукт" и банке "Менатеп";

14. Акт проверки финансирования расходов по агропромышленному и природоохранному комплексам из федерального бюджета на основе привлечения коммерческих кредитов под гарантии Правительства Российской Федерации за 1996-1997 гг. в АО "Росагроснаб" и банке "Менатеп";

15. Акт проверки финансирования расходов по агропромышленному и природоохранному комплексам из федерального бюджета на основе привлечения коммерческих кредитов под гарантии Правительства Российской Федерации за 1996-1997 гг. в

Государственном комитете Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству и банке "Менатеп";

16. Акт проверки финансирования расходов по агропромышленному и природоохранному комплексам из федерального бюджета на основе привлечения коммерческих кредитов под гарантии Правительства Российской Федерации за 1996-1997 гг. в АООТ "Центрсельхозхимия" и банке "Менатеп";

17. Акт проверки финансирования расходов по агропромышленному и природоохранному комплексам из федерального бюджета на основе привлечения коммерческих кредитов Акционерного коммерческого банка Сберегательного банка Российской Федерации под гарантии Правительства Российской Федерации за 1996-1997 гг. в АООТ "Росагроснаб";

18. Акт проверки финансирования расходов по агропромышленному и природоохранному комплексам из федерального бюджета на основе привлечения коммерческих кредитов Московского банка Сбербанка России под гарантии Правительства Российской Федерации за 1996-1997 гг. в АООТ "Росагроснаб", АООТ "Центрсельхозхимия" и ВНПО "Росплемобъединение";

19. Акт проверки финансирования расходов по агропромышленному и природоохранному комплексам из федерального бюджета на основе привлечения ОАО "Развитие отраслей свекловодства и сахаропереработки" коммерческих кредитов Московского банка Сбербанка России под гарантии Правительства Российской Федерации за 1996-1997 гг.;

20. Акт проверки финансирования расходов по агропромышленному и природоохранному комплексам из федерального бюджета на основе привлечения коммерческих кредитов Акционерного коммерческого банка Сберегательного банка Российской Федерации под гарантии Правительства Российской Федерации за 1996-1997 гг. в ТД "Разгуляй";

21. Акт проверки финансирования расходов по агропромышленному и природоохранному комплексам из федерального бюджета на основе привлечения коммерческих кредитов под гарантии Правительства Российской Федерации за 1996-1997 гг. в Минфине России.

В ходе проверки контрольными мероприятиями охвачены: Минфин России, Минсельхозпрод России, МПР России, Госкомзем России, Рослесхоз, Росгидромет, 15 предприятий и организаций, а также 12 банков.

Изучено 36 договоров поручительства, 26 кредитных договоров и 10 договоров вексельного кредитования.

В результате проверки выявлено следующее.

За период 1996-1997 гг. Правительство Российской Федерации в нарушение Федеральных законов "О федеральном бюджете на 1996 год" и "О федеральном бюджете на 1997 год" приняло ряд постановлений по предоставлению гарантий и поручительств от имени Правительства Российской Федерации по кре-

дитам коммерческих банков, привлекаемым в счет бюджетного финансирования по разделам 06 "Промышленность, энергетика и строительство", 07 "Сельское хозяйство и рыболовство", 08 "Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия" и 30 "Прочие расходы, не отнесенные к другим разделам", в том числе:

- от 16.03.96 г. № 283 "О финансировании закупки сахара-сырца в 1996 году";

- от 21.03.96 г. № 309 "О мерах по реализации Федерального закона "О федеральном бюджете на 1996 год";

- от 6.06.96 г. № 652 "О порядке предоставления в 1996 году поручительств по кредитам коммерческих банков, привлекаемым получателями средств федерального бюджета";

- от 23.07.96 г. № 773 "О предоставлении гарантий или поручительств по займам и кредитам";

- от 17.07.96 г. № 805 "Об упорядочении работы по предоставлению Министерством финансов Российской Федерации поручительств по кредитам коммерческих банков, привлекаемым получателями средств федерального бюджета в 1996 году";

- от 13.08.96 г. № 981 "О внесении дополнений в постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 1996 г. № 805";

- от 23.12.96 г. № 1537 "О внесении дополнений в постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 1996 г. № 805";

- от 22.02.97 г. № 206 "О финансировании завоза грузов на гидрометеорологические станции Федеральной службы России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, расположенные в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях".

Протоколами заседания Правительственной Комиссии по вопросам финансовой и денежно-кредитной политики от 31.01.96 г. № 45, от 22.03.96 г. № 46, от 14.06.96 г. № 48 определен перечень банков, уполномоченных в 1996-1997 гг. на обслуживание бюджетных средств.

Обслуживание бюджетных средств по агропромышленному и природоохранному комплексам осуществляют следующие уполномоченные банки:

- банк "Менатеп";
- Московский банк Сбербанка России;
- Промстройбанк России;
- Московский национальный банк;
- ОНЭКСИМ банк;
- Внешторгбанк России;
- Еврофинанс;
- Промбизнесбанк;
- Сбербанк России;
- Альфа-банк;
- Агропромбанк;
- Русский Генеральный банк.

Федеральными законами "О федеральном бюджете на 1996 год" и "О федеральном бюджете на 1997 год" не предусмотрено право Правительству Российской Федерации предоставлять гарантии и поручительства по кредитам коммерческих банков, привлекаемым получателями средств федерального бюджета, с отнесением затрат по обслуживанию указанных кредитов на соответствующие статьи расходов федерального бюджета.

В нарушение указанных Законов Правительство Российской Федерации постановлением от 21 марта 1996 г. № 309 разрешило Минфину России предоставлять гарантии и поручительства от имени Правительства Российской Федерации по кредитам коммерческих банков, привлекаемых бюджетополучателями.

Впоследствии Правительство Российской Федерации постановлением от 17 июля 1996 г. № 805 запретило предоставление гарантий и поручительств по кредитам коммерческих банков за исключением финансирования расходов, связанных с государственной финансовой поддержкой завоза продукции в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности с ограниченными сроками навигации, авансированием золотодобывающей промышленности, закупкой вооружения и военной техники по государственному оборонному заказу.

В нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 17 июля 1996 г. № 805 Минфин России заключил с банками договоры поручительства, в том числе:

с банком "Менатеп" 4 договора поручительства, из них :

- от 31 июля 1996 г. № 558 на сумму 100 млрд. рублей* ;

- от 30 июля 1996 г. № 508 на сумму 10 млрд. рублей;

- от 31 июля 1996 г. № 519 на сумму 135 млрд. рублей;

- от 30 июля 1996 г. № 584 на сумму 53,8 млрд. рублей;

- с Промстройбанком России - договор поручительства от 31 июля 1996 г. № 571 на сумму 36,2 млрд. рублей;

- с Московским национальным банком - договор поручительства от 25 июля 1996 г. № 466 на сумму 80 млрд. рублей;

- с ОНЭКСИМ банком - договор поручительства от 31 июля 1996 г. № 533 на сумму 135 млрд. рублей.

Минфин России заключил с уполномоченными банками в течение 1996-1997 гг. 36 договоров поручительства по агропромышленному и природоохранному комплексам, в том числе 26 договоров поручительства на предоставление кредитных ресурсов и 10 договоров поручительства на вексельное кредитование.

*

Здесь и далее - в неденоминированных рублях.

При заключении договоров поручительства Минфин России использовал форму, при которой проценты за пользование кредитом уплачивались за счет бюджетополучателей.

Выполняя условия договоров поручительства, Минфин России уплатил в 1996-1997 гг. коммерческим банкам за предоставленные кредиты бюджетные средства в объеме 6 781,3 млрд. рублей (с учетом эквивалентного перевода 125 млн. долл. США), в том числе 5 785,5 млрд. рублей - на погашение основной ссуды и 995,8 млрд. рублей - на уплату процентов за пользование кредитом, которые недополучили сельские товаропроизводители.

По заключенным в 1997 г. договорам поручительства часть задолженности, в объеме 734,6 млрд. рублей, отнесена на 1998 г.

По трем договорам вексельного кредитования потери на дисконте составили 14,4 млрд. рублей, по остальным семи договорам вексельного кредитования, вследствие отсутствия централизованного учета за движением векселей, возможные потери на дисконте не установлены.

В ходе проверки установлено, что в нарушение Федерального закона "О федеральном бюджете на 1997 год" и постановления Правительства Российской Федерации от 26.02.97 г. № 224 "Об экономических условиях функционирования агропромышленного комплекса Российской Федерации в 1997 году" Минфин России формирование специального фонда льготного кредитования осуществлял путем привлечения кредитов коммерческих банков, в том числе: АКБ "Агропромбанк" - 1 400 млрд. рублей, КИБ "Альфа-Банк" - 900 млрд. рублей и КБ "Русский Генеральный Банк" - 400 млрд. рублей. Всего на формирование специального фонда льготного кредитования было привлечено кредитных ресурсов 2700 млрд. рублей на срок до 28.11.97 г.

По двум договорам поручительства банков АКБ "Агропромбанк" и КБ "Русский Генеральный Банк" по согласованию с Минфином России сроки возврата кредита были перенесены на 28.03.98 г.

Изменение срока возврата кредита, предоставленного АКБ "Агропромбанк" и КБ "Русский Генеральный банк" до 28.03.98 г. увеличило затраты на уплату процентов за пользование кредитом за счет средств бюджета по разделу 0800 "Сельское хозяйство и рыболовство" на сумму 40,5 млрд. рублей.

Кредитные ресурсы предоставлялись на срок от 1 до 6 месяцев. В отдельных случаях - на срок свыше 6 месяцев. По срокам представления и объемам кредиты делились:

до 1 месяца - 1,9 млрд. рублей;

до 2 месяцев - 134,4 млрд. рублей;

до 4 месяцев - 997,6 млрд. рублей;

до 6 месяцев - 2076 млрд. рублей и 125 млн. долл.

США;

свыше 6 месяцев - 2575,6 млрд. рублей.

Уплачено процентов за пользование кредитом по срокам предоставления:

до 1 месяца	-	0,1 млрд. рублей;
до 2 месяцев	-	7,3 млрд. рублей;
до 4 месяцев	-	107,3 млрд. рублей;
до 6 месяцев	-	358,6 млрд. рублей;
свыше 6 месяцев	-	522,5 млрд. рублей.

В результате потери от уплаты процентов за пользование кредитами коммерческих банков, с учетом предоставления кредитных средств и вексельного кредитования, составили 995,8 млрд. рублей, которые остались в коммерческих банках и которые недополучили сельские товаропроизводители. Таким образом, бюджетополучателями агропромышленного и природоохранного комплексов недополучено 17 % ассигнований, или каждый шестой рубль.

АО ФКК «Росхлебопродукт», АО «Россахар», АО «Приморский сахар», АО «Межрегион», ТД «Разгуляй» не смогли своевременно рассчитаться с Минфином России за полученные бюджетные средства, предназначенные сельским товаропроизводителям.

В нарушение Федерального закона "О федеральном бюджете на 1996 год" Минфин России совместно с Минсельхозпродом России подписал ряд соглашений о финансировании сельских товаропроизводителей нереализованной продукцией в счет бюджетного финансирования, выполняя которые ссудозаемщики поставили продукцию, в том числе:

АО ФКК «Росхлебопродукт» на сумму 935,8 млрд. руб.;

АО «Россахар» на сумму 272,4 млрд. руб.;

АО «Приморский сахар» на сумму 71,6 млрд. руб.;

АО «Межрегион» на сумму 222,3 млрд. руб.;

Таким образом, бюджетополучатели получили взамен бюджетного финансирования продукцию на сумму 1502,1 млрд. рублей.

Исходя из контрольно-ревизионных мероприятий, проведенных аудиторским направлением в 1996-1997 гг. в Челябинской, Рязанской, Воронежской, Волгоградской и др. областях, в цену поставляемой продукции включены: проценты за пользование кредитом; затраты по хранению, транспортировке, подработке продукции; накладные расходы и прибыль. Потери предприятий агропромышленного комплекса при финансировании путем получения сельхозпродукции, сырья и продовольствия от разницы между отпускными и реализационными ценами по отдельным предприятиям составили до 40 процентов. Эти потери были зачтены в финансирование из федерального бюджета.

Отсутствие в Минфине России и Минсельхозпродом России контроля за возвратом бюджетных средств, предоставленных ссудозаемщикам по договорам поручительства, привело к тому, что по состоянию на 10 марта 1998 г. задолженность по средствам федерального бюджета, полученным в 1996 году, составила 48,3 млрд. рублей, в том числе перед:

- Минсельхозпродом России - 16,4 млрд. рублей (АО «Россахар» - 13,4 млрд. рублей и ТД «Разгуляй» - 3 млрд. рублей);

- Московская община «Якутский дом» - 31,9 млрд. рублей (ТД «Разгуляй» - 31,9 млрд. рублей).

В нарушение Федерального закона "О федеральном бюджете на 1996 год" средства в размере 5,96 млрд. рублей, полученные Рослесхозом на погашение кредиторской задолженности за 1995 г. по договору вексельного кредитования от 8.04.96 г. № 01-02-559/96-0, направлены на обеспечение хозяйственных договоров по закупке оборудования в 1996 году, что является нецелевым использованием средств.

В ходе проверки Рослесхоза также установлено, что средства федерального бюджета в размере 270 млн. рублей, полученные Ставропольским управлением лесами на финансирование федеральной инвестиционной программы 1996 г., не использованы на финансирование мероприятий этой программы в 1996 г., что является нецелевым использованием средств.

В соответствии с Законом "О федеральном бюджете на 1996 год" (статья 39) за нецелевое использование бюджетных средств начислен штраф в размере двойной учетной ставки Банка России:

- по Рослесхозу - 12,1 млрд. рублей;

- по Ставропольскому управлению лесами - 61 млн. рублей.

Выводы:

1. В нарушение Федеральных законов "О федеральном бюджете на 1996 год" и "О федеральном бюджете на 1997 год" Правительство Российской Федерации приняло ряд постановлений по предоставлению гарантий и поручительств от имени Правительства Российской Федерации по кредитам коммерческих банков, привлекаемым получателями средств федерального бюджета по разделам 06 "Промышленность, энергетика и строительство", 07 "Сельское хозяйство и рыболовство", 08 "Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия" и 30 "Прочие расходы, не отнесенные к другим разделам".

2. В нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 17 июля 1996 г. № 805 "Об упорядочении работы по предоставлению Министерством финансов Российской Федерации поручительств по кредитам коммерческих банков, привлекаемым получателями средств федерального бюджета в 1996 году" Минфином России заключались договоры поручительства с коммерческими банками.

3. При заключении договоров поручительства Минфин России использовал форму, при которой проценты за пользование кредитом уплачивались за счет бюджетополучателей.

В результате заключения Минфином России с уполномоченными банками в 1996-1997 гг. 36 договоров

поручительства на сумму 6546,2 млрд. рублей и 125 млн. долл. США уплачено процентов за пользование кредитом 995,8 млрд. рублей. Эти средства недополучили сельские товаропроизводители и организации природоохранного комплекса.

4. Проверка трех договоров вексельного кредитования выявила потери на дисконте в объеме 14,4 млрд. рублей.

5. В нарушение Федерального закона "О федеральном бюджете на 1997 год" и постановления Правительства Российской Федерации от 26 февраля 1997 г. № 224 Минфин России формирование специального фонда льготного кредитования осуществлял путем привлечения кредитов коммерческих банков, в том числе: АКБ "Агропромбанк" - 1 400 млрд. рублей, КИБ "Альфа-Банк" - 900 млрд. рублей и КБ "Русский Генеральный Банк" - 400 млрд. рублей. Всего на формирование специального фонда льготного кредитования было привлечено кредитных ресурсов 2700 млрд. рублей на срок до 28.11 97 года.

6. Изменение срока возврата кредита, предоставленного АКБ "Агропромбанк" и КБ "Русский Генеральный банк" до 28.03.98 г., увеличило затраты на уплату процентов за пользование кредитом за счет средств бюджета по разделу 0800 "Сельское хозяйство и рыболовство" на сумму 40,5 млрд. рублей.

7. Нарушены Федеральные законы "О федеральном бюджете на 1996 год" и "О федеральном бюджете на 1997 год" в части подписания Минфином России совместно с Минсельхозпродом России соглашений, по которым ссудозаемщики рассчитались с бюджетом поставкой продукции бюджетополучателям на сумму 1502,1 млрд. рублей.

8. Из-за отсутствия в Минфине России и Минсельхозпроду России контроля за возвратом средств, предоставленных ссудозаемщикам по договорам поручительства, задолженность, по состоянию на 10 марта 1998 г., по средствам федерального бюджета, полученным в 1996 году, составила 48,3 млрд. рублей.

9. В нарушение Федерального закона "О федеральном бюджете на 1996 год" средства в объеме 6,2 млрд. рублей, полученные Рослесхозом на погашение кредиторской задолженности за 1995 г. и инвестиции, использованы не по целевому назначению.

В соответствии с Законом "О федеральном бюджете на 1996 год" (статья 39) за нецелевое использование бюджетных средств начислен штраф в размере двойной учетной ставки Банка России:

- по Рослесхозу - 12, 1 млрд. рублей;
- по Ставропольскому управлению лесами - 61 млн. рублей.

При подготовке отчета использованы материалы проверки выделения и использования средств федерального бюджета на капитальные вложения и затраты капитального характера в Минфине России и Минсельхозпроду России за 1996-1997 годы, осуществленной инспекцией по контролю за капитальными вложениями.

В ходе вышеназванной проверки выявлено следующее.

Минсельхозпрод России не обеспечил своевременное и полное выполнение коммерческими организациями договоров на поставку продукции в счет бюджетного финансирования предприятий АПК, в результате чего коммерческие организации использовали средства федерального бюджета в объеме от 0,4 до 3,6 трлн. рублей более полутора лет в своем обороте.

Минсельхозпрод России при подписании договоров на поставку продукции, отпускаемую коммерческими организациями в счет бюджетного финансирования, соглашался на отпускные цены, которые превышали розничные по многим видам продукции. Информацией о размерах потерь предприятий агропромышленного комплекса при финансировании продукцией Минсельхозпрод России не располагает.

Министерство не установило должный контроль за своевременным отпуском продукции коммерческими организациями предприятиям агропромышленного комплекса. На 1 января 1998 г. задолженность по поставке продукции составляла 561,4 млрд. рублей, в т.ч. Федеральной продовольственной корпорации - 274 млрд. рублей.

Исходя из материалов проверки финансирования расходов по агропромышленному и природоохранному комплексам из федерального бюджета на основе привлечения коммерческих кредитов под гарантии Правительства Российской Федерации за 1996-1997 годы и проверки выделения и использования средств федерального бюджета на капитальные вложения и затраты капитального характера в Минфине России и Минсельхозпроду России за 1996-1997 годы, считаем целесообразным направить представления о выявленных нарушениях:

1. И.о. заместителя Председателя Правительства Российской Федерации - Министра сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации В.Н. Хлыстуну.

В представлении предлагается провести соответствующие мероприятия по возврату задолженности ОАО "Россахар" и ТД "Разгуляй" Минсельхозпроду России по средствам федерального бюджета в объеме 16,4 млрд. рублей.

2. Министру финансов Российской Федерации М.М. Задорнову.

В представлении предлагается провести соответствующие мероприятия по устранению отмеченных в акте нарушений.

3. Первому заместителю Министра сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации В.Н. Щербаку.

В представлении предлагается:

- обеспечить погашение коммерческими организациями задолженности предприятиям агропромышленного комплекса в объеме 561,4 млрд. рублей;
- направить в Счетную палату фактические данные по предприятиям агропромышленного комплекса

(получателям бюджетного финансирования путем поставок продовольствия и другой сельскохозяйственной продукции) о сроках получения продукции и потерях бюджетных средств при ее реализации.

4. И.о. Руководителя Федеральной службы лесного хозяйства России В.А. Шубину.

В представлении предлагается:

- за нецелевое использование средств в размере 5 968,7 млн. рублей, полученных на погашение кредиторской задолженности за 1995 г. по договору вексельного кредитования от 8 апреля 1996 г. № 01-02-559/96-0, перечислить штраф в размере 12181 млн. рублей в доход федерального бюджета на целевой

счет 99 балансовый счет 100 "доходы федерального бюджета" по коду бюджетной классификации 20704;
- обеспечить взыскание с Ставропольского управления лесами в доход федерального бюджета штрафа в размере 61 млн. рублей за нецелевое использование средств в объеме 270 млн. рублей, выделенных на финансирование мероприятий Федеральной инвестиционной программы 1996 г.

5. Информационное письмо Генеральному прокурору Российской Федерации Ю.И. Скуратову.

В письме предлагается дать правовую оценку законности принимаемых постановлений Правительства Российской Федерации и фактов нарушения выявленных в ходе проверки.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С.П. Опенышев

Издатель: Счетная палата Российской Федерации

Выпускается в соответствии с Федеральным законом
“О Счетной палате Российской Федерации”

Адрес издателя: 129090, Москва, ул. Гиляровского, 31.

Контактный телефон
по вопросам публикации и приобретения Бюллетеня
284-80-80

© Счетная палата Российской Федерации, 1998.

При перепечатке ссылка на Бюллетень Счетной палаты РФ обязательна.

