

*Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 17 октября 2003 года № 34 (359) “О результатах проверки своевременности и полноты поступления дивидендов по результатам деятельности открытого акционерного общества “Нефтегазовая компания “Славнефть” за 2002 год, своевременности и полноты поступления в федеральный бюджет средств, вырученных от продажи пакета акций открытого акционерного общества “Нефтегазовая компания “Славнефть”, принадлежащих государству”:*

*Утвердить с учетом доработки по результатам состоявшегося обсуждения отчет о результатах проверки.*

*Направить с учетом состоявшегося обсуждения информационные письма Председателю Правительства Российской Федерации М.М. Касьянову и в Минимущество России.*

*Направить представление Счетной палаты Минприроды России.*

*Направить отчет о результатах проверки в Совет Федерации и Государственную Думу.*

## **ОТЧЕТ**

**о результатах проверки эффективности и целесообразности управления находившимся в федеральной собственности пакетом акций открытого акционерного общества “Нефтегазовая компания “Славнефть”, своевременности и полноты начисления и поступления в федеральный бюджет дивидендов за 2002 год, а также своевременности поступления в федеральный бюджет средств, вырученных от продажи акций открытого акционерного общества “Нефтегазовая компания “Славнефть”, принадлежавших государству**

**Основание для проведения проверки:** план работы Счетной палаты Российской Федерации на 2002 год (протокол заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 6 декабря 2002 года № 39 (322), пункт 7.3).

### **Цель проверки**

Оценка законности, экономической целесообразности и эффективности управления находившимся в федеральной собственности пакетом акций ОАО “НГК “Славнефть”, обеспечения поступления дивидендов в федеральный бюджет, а также своевременности поступления в федеральный бюджет средств, вырученных от продажи акций ОАО “НГК “Славнефть”, принадлежавших государству.

### **Объекты проверки**

ОАО “НГК “Славнефть”, Министерство имущественных отношений Российской Федерации, Российский фонд федерального имущества.

### **Перечень оформленных актов**

Акт от 21 апреля 2003 года по факту непредставления ОАО “НГК “Славнефть” информации по запросу Счетной палаты Российской Федерации от 27 декабря 2002 года № 04-1483/04-4.

Акт от 26 ноября 2002 года по факту неполного представления ОАО “НГК “Славнефть” информации по запросу Счетной палаты Российской Федерации от 9 октября 2002 года № 04-1202/04-4.

Акт от 26 ноября 2002 года по факту неполного представления Минимуществом России информации по запросу Счетной палаты Российской Федерации от 30 июля 2002 года № 04-1021.

По результатам проверки оформлены 3 акта (вх. №№ КМ-1062/04-4 от 25 августа 2003 года, КМ-844/04-4 от 9 июля 2003 года, КМ-742/04-4 от 18 июня 2003 года). Замечания представлены ОАО “НГК “Славнефть”. Замечания не приняты.

### **Результаты контрольных мероприятий**

Акционерное общество открытого типа “Нефтегазовая компания “Славнефть” (далее - Компания) учреждено Правительством Российской Федерации в лице Госкомимущества России, Правительством Республики Беларусь в лице Мингосимущества Республики Беларусь и физическими лицами - акционерами Мозырского нефтеперерабатывающего завода. Учреждению Компании предшествовали соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь от 15 июля 1993 года “Об использовании мощностей Мозырского нефтеперерабатывающего завода” (с учетом дополнений от 27 октября 1993 года), постановление Правительства Российской Федерации от 8 апреля 1994 года № 305 “Об учреждении акционерного общества открытого типа “Нефтегазовая компания “Славнефть”, распоряжение Совета Министров Республики Беларусь от 15 июня 1994 года № 589-р.

Формирование состава Компании с российской стороны осуществлялось на основании указов Президента Российской Федерации от 17 ноября 1992 года № 1403 “Об особенностях приватизации и преобразования в акционерные общества государственных предприятий, производственных, научно-производственных объединений нефтяной, нефтеперерабатывающей промышленности и нефтепродуктообеспечения” и от 1 апреля 1995 года № 327 “О первоочередных мерах по совершенствованию деятельности нефтяных компаний”.

Уставный капитал при учреждении Компании зарегистрирован в сумме 3719644 рубля (здесь и далее суммы указаны в денонмированных рублях), разделенных на обыкновенные акции одинаковой номинальной стоимости (1 рубль) в количестве 3719643 штук.

При учреждении Компании в уставный капитал в качестве вклада Российской Федерации внесено: 45,4 % акций АО “Мегионнефтегаз” (2999184 рубля, в том числе акции объединенного фонда акционирования работников предприятия - 487211 рублей), 38 % акций АО “Мегионнефтегазгеология” (95651 рублей).

Передача сертификатов акций указанных предприятий в уставный капитал Компании произведена в соответствии с распоряжениями Госкомимущества России от 5 сентября 1994 года № 2278-р и от 7 сентября 1994 года № 2304-р.

В качестве вклада Республики Беларусь в уставный капитал Компании внесено 17,575 % обыкновенных акций АО “Мозырский нефтеперерабатывающий завод” на сумму 328292 рубля (вклад Мингосимущества Республики Беларусь), 15 % - вклад физических лиц - акционеров акционерного общества “Мозырский нефтеперерабатывающий завод” на сумму 296517 рублей.

В результате доля акций, принадлежавших Российской Федерации, в уставном капитале Компании составила 83,2 %, доля Мингосимущества Республики Беларусь - 8,83 %, доля физических лиц - акционеров акционерного общества “Мозырский нефтеперерабатывающий завод” составила 7,97 процента.

Полная оплата уставного капитала произведена в течение года со дня утверждения плана приватизации Компании, что подтверждено актами приема-передачи сертификатов акций.

Корпоративная структура Компании 2002 года представлена следующими группами предприятий:

- предприятия по разведке и добычи нефти: ОАО “Славнефть-Мегионнефтегаз”, ОАО “Варьеганнефть”, ООО “Славнефть-Нижневартовск”, ОАО “Ульяновскнефть”, ЗАО СП “Нафта-Ульяновск”, ЗАО “Обънефтегеология”, ОАО СП “Соболь”, ОАО “Нефтеразведка”, ОАО “Славнефть-Мегионнефтегазгеология”, ООО “Славнефть-Красноярскнефтегаз”, ОАО “Обънефтегазгеология”, ОАО “Русско-Реченское”, ОАО “Пайяха”, ОАО “Сузун”, ОАО “Мессояханефтегаз”, ООО “Ачимовское”;

- перерабатывающие предприятия Компании объединяют ОАО “Славнефть-Ярославнефтеоргсинтез” и ОАО “Славнефть-Ярославский НПЗ им. Менделеева”, формирующие основной объем доходов от переработки нефти и газа, ЗАО “ЯрБИТ”, ЗАО “ЯрВАЗ”, ЗАО “Славнефть-Присадка”, ОАО “Мозырский нефтеперерабатывающий завод”, объем переработки на которых в общем объеме не является существенным;

- группа сбыта объединяет предприятия нефтепродуктообеспечения (27 предприятий). Из них 18 обществ по розничной реализации нефтепродуктов в г. Москве, Московской и Калужской областях. Основные сбытовые акционерные общества Компании: ОАО “Славнефть-Ярославнефтепродукт”, ЗАО “Славнефть-Центрнефтепродукт”, ЗАО “Славнефть-Санкт-Петербург”, ООО “Славнефть-Калуга”. Сеть автозаправочных станций (АЗС) Компании по состоянию на 1 января 2002 года составляла 542 единицы (по данным годового отчета ОАО “НГК “Славнефть”).

Таким образом, ОАО “НГК “Славнефть” является вертикально-интегрированной компанией, дочерние и зависимые общества которой обеспечивают полный производственный цикл от разведки углеводородных запасов до реализации нефтепродуктов.

### **1. План приватизации ОАО “НГК “Славнефть”**

Приватизация ОАО “НГК “Славнефть” осуществлялась в соответствии с планом приватизации доли Российской Федерации в капитале Компании, утвержденным распоряжением Госкомимущества России от 5 декабря 1995 года № 1771-р, с учетом изменений, утвержденных 26 декабря 1996 года № 1372-р.

По плану приватизации (с учетом изменений) долю акций, принадлежащих Российской Федерации, в размере 82,93 % предполагалось распределить следующим образом:

- закрепить в федеральной собственности на срок 3 года - 45 % акций;
- фонд акционирования работников предприятия (далее - ФАРП), подлежащий размещению среди работников Компании и работников АО “Мегионнефтегаз”, составил 10,25 %;
- доля акций, подлежащих свободной продаже, составляла 27,68 % уставного капитала ОАО “НГК “Славнефть”.

Во исполнение плана приватизации ОАО “НГК “Славнефть” РФФИ было проведено 3 специализированных аукциона по продаже пакетов акций, составляющих 8 % уставного капитала Компании, по итогам которых проданный пакет акций ОАО “НГК “Славнефть” составил 7,97 % уставного капитала, что на 0,03 % меньше, чем предусмотрено планом приватизации ОАО “НГК “Славнефть”.

В результате доля Российской Федерации в уставном капитале Компании составила 74,95 %, в том числе 19,68 % акций РФФИ, подлежащих продаже на коммерческом конкурсе с инвестиционными условиями, и 10,25 % акций ФАРП, а доля Мингосимущества Республики Беларусь в уставном капитале Компании составила 10,83 процента.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 октября 2002 года № 1422-р 74,95 % акций ОАО “НГК “Славнефть”, принадлежавших государству, были реализованы на аукционе 18 декабря 2002 года. Покупатель указанного пакета акций - ООО “Инвест-Ойл”.

В соответствии с распоряжением Правительства Республики Беларусь 15 декабря 2002 года состоялся аукцион по продаже 10,83 % обыкновенных акций ОАО “НГК “Славнефть”, принадлежавших Республике Беларусь. Покупатель указанных акций - компания “Pex Trade Corporation SA”.

**2. Начисленные и перечисленные дивиденды на пакет акций  
ОАО “НГК “Славнефть”, находившийся в федеральной собственности,  
а также на долю участия ОАО “НГК “Славнефть”  
в уставных капиталах дочерних и зависимых обществ**

**2.1. Начисленные и перечисленные дивиденды на пакет акций  
ОАО “НГК Славнефть”, находившийся в федеральной собственности**

Чистая прибыль Компании за 2000 год составила 8786 млн. рублей. Прибыль, направленная на выплату дивидендов, составила 808,2 млн. рублей (17 копеек на 1 обыкновенную акцию), или 9,2 % чистой прибыли Компании. По отношению к чистой прибыли Компании по сводной бухгалтерской отчетности, составившей 16750 млн. рублей, на выплату дивидендов направлено 4,8 %. На пакет акций, находившийся в федеральной собственности (74,95 % от уставного капитала общества), начислены и перечислены дивиденды на общую сумму 605,8 млн. рублей, что составляет 6,9 % чистой прибыли Компании (головной организации).

Чистая прибыль Компании за 2001 год составила 3586 млн. рублей. Прибыль, направленная на выплату дивидендов, составила 808,2 млн. рублей (17 копеек на 1 обыкновенную акцию), или 22,5 % чистой прибыли Компании. По отношению к чистой прибыли Компании по сводной бухгалтерской отчетности, составившей 8641 млн. рублей, на выплату дивидендов направлено 9,4 %. На пакет акций, находившийся в федеральной собственности, начислены и перечислены дивиденды на общую сумму 605,8 млн. рублей, что составляет 16,9 % чистой прибыли Компании, или 7,0 % чистой прибыли по сводной бухгалтерской отчетности.

Несмотря на то, что в 2001 году по сравнению с 2000 годом произошло сокращение размера чистой прибыли Компании в 2,4 раза (с 8786 млн. рублей до 3586 млн. рублей), величина дивидендов на государственный пакет акций по итогам 2001 года осталась неизменной - 605,8 млн. рублей. Соответственно, доля указанных дивидендов в чистой прибыли Компании выросла с 6,9 % до 16,9 % при снижении базовой прибыли на 1 обыкновенную акцию с 1,66 рубля до 0,75 рубля. Таким образом, величина дивидендов прямо не зависела от размеров чистой прибыли.

Чистая прибыль Компании (головной организации) за 2002 год составила 9784 млн. рублей (по данным налоговой службы), что в 2,7 раза превышает показатель чистой прибыли 2001 года. Решение о выплате дивидендов и о размере дивидендов принимается общим собранием акционеров. Список лиц, имеющих право получения дивидендов, определяется на дату составления списка лиц, имеющих право участвовать в общем собрании акционеров, на котором принимается решение о выплате соответствующих дивидендов (пункты 3 и 4 статьи 42 Федерального закона “Об акционерных обществах”).

Годовое общее собрание акционеров Компании по итогам работы за 2002 год состоялось 30 июня 2003 года (по сообщению ОАО “НГК “Славнефть” от 14 июля 2003 года № АП-2260, протокол № 17), на котором рассматривались вопросы распределения прибыли по результатам 2002 года и о размере, порядке и сроках выплаты дивидендов по итогам работы за 2002 год. Годовым собранием решено рассмотреть вышеуказанные вопросы на внеочередном общем собрании акционеров, дата проведения которого не установлена. По состоянию на дату проведения годового собрания акционеров ОАО “НГК “Славнефть” государство уже не является собственником 74,95 % акций Компа-

нии (право собственности на акции перешло к новому собственнику после их оплаты, то есть после 23 января 2003 года, согласно статье 3 пункту 1 договора купли-продажи от 23 декабря 2002 года № 8-2/1505). Государство в соответствии с действующим законодательством не будет включено в список лиц, имеющих право на получение дивидендов.

## **2.2. Начисленные и перечисленные дивиденды на долю участия**

### **ОАО “НГК “Славнефть” в уставных капиталах дочерних и зависимых обществ**

По итогам 2000 года чистая прибыль дочерних и зависимых обществ ОАО “НГК “Славнефть” определена в сумме 9,8 млрд. рублей, из них 6,5 млрд. рублей приходится на долю участия ОАО “НГК “Славнефть” в уставных капиталах дочерних и зависимых обществ.

За 2000 год на пакет акций, принадлежащий ОАО “НГК “Славнефть”, дивиденды начислили 15 обществ из 43 дочерних и зависимых обществ. Сумма начисленных дивидендов составила 349,7 млн. рублей. Перечислили дивиденды 14 обществ в сумме 296,5 млн. рублей. Следовательно, дивиденды на долю участия ОАО “НГК “Славнефть” в среднем составили всего 3 % от чистой прибыли дочерних и зависимых обществ и 5,4 % от доли ОАО “НГК “Славнефть” в чистой прибыли дочерних и зависимых обществ. При этом доля ОАО “НГК “Славнефть” в чистой прибыли ОАО “Славнефть-Мегионнефтегаз” и ООО “Рифей” составила 5,4 млрд. рублей, при чистой прибыли ОАО “Славнефть-Мегионнефтегаз” - 4,4 млрд. рублей, ООО “Рифей” - 2,9 млрд. рублей. Доля ОАО “НГК “Славнефть” в уставном капитале указанных обществ составляла в 2000 году, соответственно, 55,8 % и 100 процентов.

Чистая суммарная прибыль по итогам 2000 года 8 доходных обществ со 100 % участием ОАО “НГК “Славнефть” (ООО “Рифей”, ЗАО “Славнефть-Санкт-Петербург”, ЗАО “Славнефть-Центрнефтепродукт”, ЗАО “Славнефть-Маркет”, ЗАО “Славнефть-Эстейт”, ЗАО “Славвекс”, ЗАО “Славнефтьстрой”, ЗАО “Русойл-Москва”) составила 3039,7 млн. рублей. Дивиденды, начисленные на долю участия ОАО “НГК “Славнефть”, составили 302,6 млн. рублей, перечисленные - 257,2 млн. рублей. Таким образом, доля дивидендов ОАО “НГК “Славнефть” по отношению к чистой прибыли составила всего 9,9 % (начисленные дивиденды) и 8,5 % (перечисленные дивиденды).

По итогам 2001 года чистая прибыль дочерних и зависимых обществ ОАО “НГК “Славнефть” составила 7,3 млрд. рублей, из них 4,8 млрд. рублей приходится на долю участия ОАО “НГК “Славнефть” в уставных капиталах дочерних и зависимых обществ.

За 2001 год на пакеты акций, принадлежащие ОАО “НГК “Славнефть”, начислили дивиденды 23 общества в сумме 2,5 млрд. рублей. Перечислили дивиденды 23 дочерних и зависимых общества в сумме 2,2 млрд. рублей. Следовательно, дивиденды на долю участия ОАО “НГК “Славнефть” составили 30 % от чистой прибыли дочерних и зависимых обществ и 52,3 % от доли ОАО “НГК “Славнефть” в чистой прибыли дочерних и зависимых обществ. При этом доля ОАО “НГК “Славнефть” в чистой прибыли ОАО “Славнефть-Мегионнефтегаз” и ООО “Рифей” составила 3,6 млрд. рублей, при чистой прибыли ОАО “Славнефть-Мегионнефтегаз” - 3 млрд. рублей, ООО “Рифей” - 2,25 млрд. рублей. Доля ОАО “НГК “Славнефть” в уставном капитале указанных обществ составляла в 2001 году, соответственно, 45,53 % и 100 процентов.

Чистая суммарная прибыль по итогам 2001 года 8 доходных обществ со 100 % участия ОАО “НГК “Славнефть” (ООО “Рифей”, ЗАО “Славнефть-Санкт-Петербург, ЗАО “Славнефть-Маркет”, ЗАО “Славнефть-Эстейт”, ЗАО “Славвекс”, ЗАО “Славнефтьстрой”, ЗАО “Русойл-Москва”, ЗАО “Лидер”, ЗАО “Обьнефтегеология”) составила 2489,5 млн. рублей. Начисленные дивиденды на долю участия ОАО “НГК “Славнефть” составили 2301,6 млн. рублей. Выплаченные дивиденды составили 2162,0 млн. рублей. Таким

образом, доля дивидендов ОАО “НГК “Славнефть” по отношению к чистой прибыли составила 92,4 % (начисленные дивиденды) и 86,8 % (перечисленные дивиденды).

В 2001 году по сравнению с 2000 годом произошло сокращение размера чистой прибыли дочерних и зависимых обществ ОАО “НГК “Славнефть” в 1,3 раза: с 9,8 млрд. рублей до 7,3 млрд. рублей. При этом величина начисленных дивидендов на долю участия ОАО “НГК “Славнефть” в уставных капиталах дочерних и зависимых обществ увеличилась в 7,2 раза с 0,3 млрд. рублей до 2,5 млрд. рублей.

ОАО “НГК “Славнефть” не представлена информация за 2001 год о чистой прибыли 100 % дочернего предприятия Компании (“Славнефть-Холдинг АГ”), профиль деятельности которого - управление зарубежными активами ОАО “НГК “Славнефть”. Данное дочернее предприятие начислило в 2000 году дивиденды на сумму 50 тыс. швейцарских франков (857,5 тыс. рублей), в 2001 году - 240 тыс. швейцарских франков (4286,4 тыс. рублей). Не представлена также информация о чистой прибыли ОДО СП “Мозырский НПЗ-П” за 2000 и 2001 годы.

Кроме того, ЗАО “Славнефть-М” (профиль деятельности - управление белорусскими активами ОАО “НГК “Славнефть”) по итогам работы за 2000 год получена чистая прибыль в сумме 213088 тыс. белорусских рублей (4932 тыс. рублей), а по итогам работы за 2001 год - убыток в сумме 28147 тыс. белорусских рублей (530 тыс. рублей), при этом сумма вложения ОАО “НГК “Славнефть” в уставный капитал ЗАО “Славнефть-М” в 2001 году по сравнению с 2000 годом увеличилась в 33,7 раза и составила 14608 тыс. рублей (99,83 % уставного капитала).

### **3. Лицензии на право пользования участками недр и их выполнение ОАО “НГК “Славнефть”**

С момента создания ОАО “НГК “Славнефть” получило 6 лицензий (без дочерних и зависимых обществ) на геологическое изучение, разведку и добычу углеводородного сырья на Куюмбинском, Тагульском, Терско-Камовском, Южно-Островном, Максимкинском и Ачимовском участках недр.

В 2002 году по 4 участкам недр ОАО “НГК “Славнефть” переоформило лицензии на дочерние предприятия.

#### *Лицензия ТУР 10464 НР на Куюмбинский участок недр в Эвенкийском автономном округе*

Лицензия предоставлена по результатам конкурса и зарегистрирована 14 апреля 1997 года. Геологическое изучение осуществляется с отставанием по срокам и объемам работ от условий лицензии. Годовые программы геологоразведочных работ не соответствовали требованиям лицензии и до 1 января 2000 года не были утверждены и согласованы с органами, предоставившими лицензию. Объем бурения выполнен только на 50 %, не выполнена в полном объеме двух- и трехмерная сейсморазведка.

Лицензия переоформлена 30 января 2002 года без изменения ее условий на ОАО “Славнефть-Красноярскнефтегазгеология”. Протоколами ЦКЗ МПР России приняты отдельные пересчеты и приросты запасов полезных ископаемых. По условиям лицензии этап геологического изучения должен быть завершен 14 апреля 2002 года, что до настоящего времени не выполнено. Отчет с подсчетом запасов на утверждение в ГКЗ МПР России в 2002 году не представлен. Фактически работы осуществляют подрядные и субподрядные организации. Проекты на бурение скважин и экспертные заключения (согласования) не представлены.

#### *Лицензия ТУР 10644 НР на северо-западную часть Терско-Камовского участка недр в Эвенкийском автономном округе*

Лицензия предоставлена по результатам конкурса и зарегистрирована 21 мая 1998 года. На основании протокола конкурсной комиссии по Терско-Камовскому блоку можно сделать вывод, что данная лицензия была предоставлена ОАО “НГК “Славнефть” с нарушением законодательства:

- победителем конкурса была признана группа юридических лиц, а не конкретное юридическое лицо;

- в процессе проведения конкурса лицензионная площадь была разделена на 2 участка для предоставления двум участникам конкурса. После проведения конкурса ЦКЗ МПР России протоколом от 7 мая 1998 года № 23 разделил запасы Терско-Камовского участка на 2 части под двух недропользователей, закрепив, тем самым, изменение ранее объявленных условий конкурса.

Геологическое изучение практически не осуществляется. Годовые программы геологоразведочных работ не соответствовали требованиям лицензии и до 1 января 2000 года не были утверждены и согласованы с органами, предоставившими лицензию. Протоколами ЦКЗ МПР России от 8 февраля 2000 года № 39-2000(м) и от 14 марта 2001 года № 209-2001(м) зафиксировано отсутствие работ на лицензионном участке. Лицензия переоформлена 30 января 2002 года без изменения ее условий на ОАО “Славнефть-Красноярскнефтегазгеология”. Протоколом ЦКЗ МПР России от 20 марта 2002 года принят пересчет запасов.

Бурение 10 разведочных скважин в соответствии с условиями лицензии не осуществляется. Геофизические исследования выполнены только по 2Д и на 30 %. Программы работ с органами, выдавшими лицензию, не согласованы. Проекты на бурение скважин и экспертные заключения (согласования) не представлены.

*Лицензия ХМН 01311 НЭ на Южно-Островной участок недр  
в Ханты-Мансийском автономном округе*

Лицензия зарегистрирована 30 августа 2000 года и выдана по результатам аукциона. Условия лицензии по бурению и геофизическим исследованиям 2Д не выполнены. Лицензия переоформлена без изменения ее условий на ООО “Славнефть-Нижневартовск”. Необходимое по условиям лицензии геологическое изучение на 2002 год не запланировано. Материалов для составления геологического отчета с подсчетом запасов и представления его в ГКЗ МПР России в 2003 году недостаточно. Выполнение протокола Ханты-Мансийской межведомственной территориальной комиссии по разработке нефтяных и газонефтяных месторождений от 2 февраля 2001 года № 207 с заданием по вводу в эксплуатацию в 2001-2003 годах 4 добывающих и 1 нагнетательной скважины и опытной добыче за данный период 27 тыс. т нефти до настоящего времени не осуществлено.

*Лицензия ХМН 01310 НЭ на Максимкинский участок недр  
в Ханты-Мансийском автономном округе*

Лицензия выдана по результатам аукциона и зарегистрирована 30 августа 2000 года. Лицензия выдана в нарушение действующего законодательства сразу на четыре месторождения: Максимкинское, Ининское, Вахское и Восточно-Охтеуровское. Основания объединения в один аукцион четырех месторождений в связи с их низкой рентабельностью отсутствуют. Условия лицензии по бурению и геофизическим исследованиям 2Д не выполнены. Протоколом ТКЗ Комитета природных ресурсов по Ханты-Мансийскому автономному округу от 7 мая 2002 года № 489 зафиксировано, что геологоразведочные работы не проводились. Данным протоколом был утвержден пересчет запасов по фондовым материалам.

Лицензия переоформлена без изменения ее условий на ООО «Славнефть-Нижневартовск». Необходимое по условиям лицензии геологическое изучение на 2002 год не запланировано. Материалов для составления геологического отчета с подсчетом запасов явно недостаточно и представление его в ГКЗ МПР России в 2003 году будет сорвано. Выполнение протокола Ханты-Мансийской межведомственной территориальной комиссии по разработке нефтяных и газонефтяных месторождений от 2 февраля 2001 года № 208 с заданием по вводу в эксплуатацию в 2001-2003 годах 17 добывающих скважин и опытной добыче за данный период 307 тыс. тонн нефти до настоящего времени не осуществлено.

*Лицензия КРР 10640 НР на Тагульский участок недр в Красноярском крае*

Лицензия выдана по результатам конкурса и зарегистрирована 15 мая 1998 года. На основании протокола конкурсной комиссии по Тагульскому участку можно сделать вывод, что данная лицензия была предоставлена ОАО «НГК Славнефть» с нарушением законодательства:

- победителем конкурса была признана группа юридических лиц, а не конкретное юридическое лицо;
- в процессе проведения конкурса лицензионная площадь была разделена на два участка для предоставления двум участникам конкурса;
- основания объединения в один конкурс двух месторождений (Лодочное и Тагульское) в связи с их низкой рентабельностью отсутствуют.

Отчет с подсчетом запасов в ГКЗ МПР России не представлен. Срок геологического изучения завершен 15 мая 2003 года. Протоколом ЦКЗ МПР России от 8 февраля 2000 года № 37-2000(м) зафиксировано, что работы на лицензионном участке не проводились.

Протоколом ЦКЗ МПР России от 20 декабря 2000 года № 104 принят пересчет запасов по Тагульскому месторождению, а ЦКР Минэнерго России протоколом от 6 июня 2002 года № 2859 утвердила проект опытно-промышленной разработки месторождения с 2003 года до завершения этапа по геологическому изучению и утверждения запасов в ГКЗ МПР России.

*Лицензия ХМН 01578 НЭ на Ачимовский участок недр в Ханты-Мансийском автономном округе*

Лицензия зарегистрирована 25 июня 2001 года. Индекс лицензии «НЭ» не соответствует установленным данной лицензией видам пользования недрами: геологическое изучение, разведка и добыча. Программа геологического изучения на 2002 год по объемам и видам работ не соответствует лицензионному заданию и не согласована с органами, выдавшими лицензию. В соответствии с лицензией ОАО «НГК Славнефть» представило в Ханты-Мансийскую межведомственную территориальную комиссию по разработке нефтяных и газонефтяных месторождений проект пробной эксплуатации, который был утвержден протоколом комиссии от 27 марта 2002 года № 304.

В результате неудовлетворительного выполнения условий вышеупомянутых лицензий государство недополучило в 2001-2003 годах регулярных платежей за пользование недрами около 126 млн. рублей.

**4. Участки недр, предоставленные в пользование ОАО «НГК «Славнефть», а также дочерним и зависимым обществам ОАО «НГК «Славнефть»**

Сырьевая база нефтяных и нефтегазовых месторождений ОАО «НГК «Славнефть», а также дочерних и зависимых обществ Компании, по данным Государственного баланса запасов полезных ископаемых, расположена по состоянию на 1 января 2002 года в 6 субъектах Российской Федерации. Суммарные извлекаемые запасы нефти по категориям



А+В+С1 составляли на 1 января 2002 года 794,9 млн. тонн, по категории С2 - 537,8 млн. тонн. Суммарная годовая добыча нефти за 2001 год составила 15,1 млн. тонн. Суммарные запасы газа по Компании на 1 января 2002 года составили 265094 млн. куб. м по категории А+В+С1, годовая добыча газа – 1550 млн. куб. метров.

На долю Ханты-Мансийского автономного округа приходится 97,3 % добычи и 70,3 % извлекаемых запасов по промышленным категориям.

Недропользователями по состоянию на 1 января 2002 года являлись непосредственно ОАО “НГК “Славнефть”, а также дочерние и зависимые компании. До 2000 года добычу нефти осуществляли три организации: ОАО “Славнефть-Мегионнефтегаз”, ОАО “Славнефть-Мегионнефтегазгеология” и ЗАО “Аригольнефтегеология”. В 2000-2002 годах ОАО “НГК “Славнефть” и ее дочерние компании купили акции 13 предприятий-недропользователей: ОАО “Обьнефтегазгеология”, ЗАО “Обьнефтегеология”, ЗАО СП “Соболь”, ООО “Узуннефть”, ООО “Шебурское”, ЗАО СП “Нафта-Ульяновск”, ОАО “Ульяновскнефть”, ОАО “Нефтеразведка”, ОАО “Мессояханефтегаз”, ОАО “Сузун”, ОАО “Русско-Реченское”, ОАО “Пайяха” и ОАО “Варьеганнефть”.

Только за счет покупки акций данных недропользователей ресурсная база по извлекаемым запасам нефти по категориям А+В+С1 увеличилась на 76,73 %, категории С2 - на 67,2 % и добыча - на 18,3 процента.

Из 87 нефтяных и нефтегазовых месторождений только 17 месторождений разрабатываются с утвержденными ГКЗ МПР России извлекаемыми запасами нефти по категориям А+В+С1 в количестве 525,8 млн. тонн. С учетом проводимой доразведки на данных месторождениях остаточные извлекаемые запасы нефти по промышленным категориям на 1 января 2002 года составили 448,9 млн. тонн.

Резервные участки для постановки геологоразведочных работ с правом последующей добычи имеют запасы извлекаемой нефти по категориям С1+С2 в количестве 716,9 млн. тонн. Фактически необходимо подготовить к разработке новые участки недр, сопоставимые по объемам с действующими нефтепромыслами.

По разрабатываемым месторождениям Ханты-Мансийского автономного округа качественная структура запасов нефти постепенно ухудшается. Если в начальный период эксплуатации месторождений доля высоко- и среднепродуктивных пластов составляла более 80 %, то на 1 января 2002 года извлекаемые запасы в низкопроницаемых коллекторах по ОАО “Славнефть-Мегионнефтегаз” составляют 39,7 %, а по ЗАО “Обьнефтегеология” - 77,9 %. Трудноизвлекаемые запасы высоковязкой нефти составляют по разрабатываемым месторождениям 13,6 %, а запасы нефти в подгазовых зонах - 9 %. Опережающие темпы разработки высокопродуктивных залежей привели к истощению их запасов и обеспеченности их добычи в общей структуре месторождений менее 10 лет. По всем месторождениям, разрабатываемым ОАО “Славнефть-Мегионнефтегаз”, имеется проектная документация, однако для большей части месторождений проектные документы устарели, т. к. не соответствуют состоянию разработки.

По Северо-Островскому и Мыхпайскому месторождениям уровни добычи ниже проектного уровня, в результате чего государство недополучило в 2001-2003 годах регулярных платежей за пользование недрами около 100 млн. рублей.

В целом по ОАО “НГК “Славнефть” отмечается ежегодный рост проходки добывающих и нагнетательных скважин. Увеличение годовой проходки добывающих скважин в 2000 году составило 78 %, а в 2001 году - 17 %. С учетом новых компаний действующий фонд добывающих скважин составляет 4670 единиц при общем числе добывающих скважин 5339. Фонд нагнетательных скважин на 1 января 2002 года составляет 1496 скважин. Для сохранения энергичной динамики производства и преодоления негативных обстоятельств, увеличивающих себестоимость, для непрерывного улучшения экономических ре-

зультатов, Компанией был принят комплекс организационных и технических решений в области техники и технологии добычи нефти и развития ресурсной базы.

Геологоразведочные работы проводились в основном по участкам недр с разрабатываемыми месторождениями и по так называемым совмещенным лицензиям. С учетом новых участков недр фактический объем геологоразведочных работ ежегодно увеличивается. Вместе с тем, объем геологоразведочных работ недостаточен для выполнения в полном объеме условий лицензий по перспективным участкам с целью подготовки отчетов с подсчетом запасов на государственную геологическую экспертизу и подготовки исходных данных для проектирования в установленные государством сроки начала добычных работ. За период с 2000 года по I полугодие 2002 года не представлен и не утвержден в ГКЗ (ТКЗ) МПР России ни один отчет с подсчетом запасов (за исключением новой компании ОАО "Варьеганнефть" по Новоаганскому месторождению), в результате чего государство может недополучить регулярных платежей за добычу полезных ископаемых в ближайшие годы около 1,5 млрд. рублей.

ОАО "НГК "Славнефть" уделяет недостаточное внимание геологическому изучению новых площадей. На 17 недропользователей Компании имеется только 5 поисковых лицензий. За последние годы нет ни одного открытия нового месторождения, которое Компания могла бы получить для разработки без конкурса с учетом поправок к законодательству о недрах в 2000 году.

#### **5. Деятельность представителей государства в органах управления ОАО "НГК "Славнефть" по обеспечению интересов Российской Федерации**

Участие в управлении Компанией в рамках прав по принадлежавшему Российской Федерации пакету акций ОАО "НГК "Славнефть" (74,95 %) осуществлялось государством через представителей на общем собрании акционеров и в совете директоров Компании. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 17 ноября 1992 года № 1403 состав органов управления Компании должен был формироваться с участием представителей Мингосимущества России, Минтопэнерго России и ГАК России. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 7 марта 2000 года № 195 решение о выдвижении кандидатов в совет директоров и ревизионную комиссию открытых акционерных обществ должно было приниматься Правительством Российской Федерации.

С 11 февраля 2000 года по 15 августа 2002 года было проведено 27 заседаний совета директоров. В нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 7 марта 2000 года № 195 представители государства нерегулярно участвовали в заседаниях совета директоров Компании. На заседании совета директоров от 19 апреля 2001 года (протокол № 8) отсутствовали представители государства - члены совета директоров ОАО "НГК "Славнефть": Е.С. Морозов, В.И. Наконечный, Д.Ю. Пяткин; на заседании совета директоров от 27 сентября 2001 года (протокол № 2) - А.Г. Цыганов и В.И. Наконечный; на годовом заседании совета директоров от 13 мая 2002 года (протокол № 10) - А.Г. Цыганов, И.Б. Гитлин.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 10 июня 1994 года № 1200 представители государства в органах управления общества представляют в федеральные органы исполнительной власти не реже двух раз в год отчеты о деятельности соответствующих обществ по форме, установленной постановлением Правительства Российской Федерации от 4 октября 1999 года № 1116. В ходе проверки Счетной палате Российской Федерации Минимуществом России было представлено всего 5 отчетов представителей государства за период их деятельности с 2000 года по июль 2002 года: Ю.М. Медведевым - 4 отчета, В.И. Наконечным - 1 отчет.

Минимущество России не представило Счетной палате Российской Федерации директивы, выдававшиеся представителям Российской Федерации для голосования на совете

директоров Компании за 2000 год. Также не представлена директива представителям государства по участию в заседании совета директоров ОАО “НГК “Славнефть” от 15 марта 2001 года, несмотря на то, что на данном заседании рассматривались вопросы, по которым выдача директив является обязательной, в частности, по вопросу об учреждении 100 % дочернего предприятия (ООО “Славнефть-Красноярскнефтегаз”) и вопросу о выдвижении кандидатов в совет директоров и ревизионную комиссию ОАО “НГК “Славнефть”.

На совете директоров от 29 июня 2002 года (протокол № 11) рассматривался вопрос о закрытии представительств ОАО “НГК “Славнефть” в Республике Судан и в Украине. Представители Российской Федерации получили директиву, утвержденную Ю.М. Медведевым, согласно которой необходимо было голосовать за закрытие этих представительств и предложить правлению Компании проинформировать членов совета директоров о произведенных затратах по организации деятельности представительств. Однако вопрос о затратах по организации деятельности указанных представительств советом директоров не обсуждался.

#### **6. Своевременность поступления в федеральный бюджет средств, вырученных от продажи акций ОАО “НГК “Славнефть”, принадлежавших государству**

Решение об условиях приватизации 74,95 % акций ОАО “НГК “Славнефть”, принадлежавших государству, принято и утверждено Минимуществом России распоряжением от 11 октября 2002 года № 3543-р на основании распоряжения Правительства Российской Федерации от 9 октября 2002 года № 1422-р.

Передаточным распоряжением от 11 октября 2002 года № 317-пр обыкновенные именные акции ОАО “НГК “Славнефть” в количестве 2627815544 штук (55,27 % уставного капитала Компании) перерегистрированы на имя Российского фонда федерального имущества от имени Российской Федерации. Таким образом, в целом на РФФИ от имени Российской Федерации с 11 октября 2002 года было зарегистрировано 3563492544 акции, что составило 74,95 % уставного капитала Компании.

Порядок проведения аукциона, оформления его результатов, условия участия в аукционе утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 12 августа 2002 года № 585 “Об утверждении Положения об организации продажи государственного или муниципального имущества на аукционе и Положения об организации продажи находящихся в государственной или муниципальной собственности акций открытых акционерных обществ на специализированном аукционе” с учетом изменений, внесенных постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2002 года № 810 “О внесении изменений в Положение об организации продажи государственного или муниципального имущества на аукционе”.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 октября 2002 года № 1422-р РФФИ поручено обеспечить проведение аукциона по реализации находящихся в федеральной собственности акций ОАО “НГК “Славнефть”, подвести его итоги в декабре 2002 года и перечислить до 15 февраля 2003 года в федеральный бюджет средств, вырученных от продажи указанных акций.

РФФИ был заключен договор с ООО “Росэкспертиза” 8 августа 2002 года № 8-5/764 на проведение оценки акций ОАО “НГК “Славнефть”.

Комиссия по определению начальной цены акций, реализуемых в процессе приватизации, рассмотрела 16 ноября 2002 года представленный отчет ООО “Росэкспертиза” и установила начальную цену 74,95 % пакета акций ОАО “НГК “Славнефть” эквивалентную 1700 млн. долларов США (протокол заседания комиссии от 16 ноября 2002 года № 105).

В соответствии с законодательством в информационном сообщении, опубликованном в официальном бюллетене РФФИ “Реформа” от 16 ноября 2002 года № 73 (646), содержалась информация о проведении торгов по продаже акций ОАО “НГК “Славнефть”.

На открытый аукцион выставлялись 3563492544 обыкновенные именные акции ОАО “НГК “Славнефть”, составляющие 74,95 % уставного капитала. Итоги аукциона подведены 18 декабря 2002 года. Победитель аукциона - общество с ограниченной ответственностью “Инвест-Ойл”. Цена продажи акций составила эквивалент 1860 млн. дол. США. ООО “Инвест-Ойл” внесло на расчетный счет РФФИ в качестве задатка 450 млн. рублей и оплатило по договору купли-продажи акций ОАО “НГК “Славнефть”, заключенному по итогам аукциона, 58712 млн. рублей. Итого цена продажи 74,95 % акций ОАО “НГК “Славнефть” составила 59162 млн. рублей.

В федеральный бюджет средства, поступившие от продажи акций ОАО “НГК “Славнефть”, перечислены РФФИ 30 декабря 2002 года в сумме 436,5 млн. рублей (аванс) и 23 января 2003 года в сумме 56950,6 млн. рублей (основная сумма) в сроки, установленные пунктом 2 статьи 33 Федерального закона от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ “О приватизации государственного и муниципального имущества”. Итого перечислено РФФИ в федеральный бюджет 57387,1 млн. рублей, на 1774,9 млн. рублей (3 %) меньше суммы денежных средств, полученных от покупателя в счет оплаты приобретенных акций.

Следует отметить, что в платежных поручениях на перечисление в бюджет денежных средств от продажи акций акционерных обществ, находившихся в федеральной собственности, в строке “назначение платежа” конкретно не указывается наименование реализованного федерального имущества. Это не дает возможности контролировать поступление в бюджет средств от реализации определенного федерального имущества, в том числе средств от продажи акций ОАО “НГК “Славнефть”, а также затрудняет контроль расходования средств на организацию и проведение приватизации конкретного федерального имущества.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2002 года № 270 “О размере и видах затрат на организацию и проведение приватизации федерального имущества” установлено, что размер затрат РФФИ на организацию и проведение приватизации федерального имущества составляет не более 3 % суммы денежных средств, полученных от покупателей в счет оплаты приобретенного имущества.

РФФИ произведены следующие затраты на проведение аукциона по продаже акций ОАО “НГК “Славнефть”: расходы на привлечение консультантов для осуществления мероприятий по подготовке пакета акций к продаже и оказанию юридических, маркетинговых и финансовых услуг, включая осуществление исследования рынка, составили 3610,3 тыс. долларов США; расходы на проведение оценки пакета акций ОАО “НГК “Славнефть” для определения его рыночной стоимости и установления начальной цены по договору от 8 августа 2002 года № 8-5/764 с ООО “Росэкспертиза” - 180 тыс. долларов США; прочие организационные расходы - 3188 тыс. рублей (эквивалент 103 тыс. долларов США).

Итого на организацию и проведение аукциона по реализации 74,95 % акций ОАО “НГК “Славнефть”, принадлежавших государству, РФФИ израсходовало 3445 тыс. долларов США, или 0,2 % от суммы денежных средств, полученных РФФИ от покупателей в счет оплаты приобретенного имущества.

### **Выводы**

1. По результатам проверки установлено, что в период с 1994 года по 2003 год в собственности Российской Федерации находился пакет акций ОАО “Нефтегазовая компания “Славнефть”, составлявший до 1996 года 86,32 %, а с 1996 года - 82,93 % от

уставного капитала. В соответствии с планом приватизации на специализированных аукционах было реализовано 7,97 % акций Компании.

В проверяемый период (2001-2002 годы) Российской Федерацией были получены доходы от указанного пакета акций в виде дивидендов за 2000 и 2001 годы в размере 1211,6 млн. рублей.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 октября 2002 года № 1422-р 18 декабря 2002 года осуществлена продажа на открытом аукционе принадлежащего Российской Федерации пакета акций ОАО «НГК «Славнефть» в размере 74,95 % уставного капитала за 59,2 млрд. рублей (1,86 млрд. долларов США).

2. Акционерное общество открытого типа «Нефтегазовая компания «Славнефть» учреждено Правительством Российской Федерации, Правительством Республики Беларусь и физическими лицами - акционерами Мозырского нефтеперерабатывающего завода в соответствии с указами Президента Российской Федерации от 17 ноября 1992 года № 1403 и от 1 апреля 1995 года № 327. Первый устав общества зарегистрирован Московской регистрационной палатой 26 августа 1994 года с уставным капиталом 3,7 млн. рублей. Изменения в учредительные документы в части формирования уставного капитала вносились в 1996 году дважды. В результате на дату проведения проверки уставный капитал Компании составляет 4,75 млн. рублей. Изменения, внесенные в учредительные документы распоряжением Госкомимущества России от 26 декабря 1996 года № 1372 (увеличение уставного капитала за счет дополнительного вклада Республики Беларусь), привели к уменьшению доли Российской Федерации в уставном капитале ОАО «НГК «Славнефть» с 86,32 % до 82,93 % и увеличению доли акций Мингосимущества Республики Беларусь до 10,83 %, что является нарушением пункта 6 статьи 28 Федерального закона от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах».

3. ОАО «НГК «Славнефть» является вертикально-интегрированной компанией, дочерние и зависимые общества которой обеспечивают полный производственный цикл от разведки углеводородных полезных ископаемых до реализации нефтепродуктов. На 1 июля 2002 года в структуру ОАО «НГК «Славнефть» входило 42 дочерних и 4 зависимых общества, учрежденных или приобретенных головной организацией. Полная корпоративная структура Компании (с учетом аффилированных лиц дочерних и зависимых обществ) включает 99 предприятий, финансовые показатели которых учтены Компанией при составлении сводной бухгалтерской отчетности.

4. В 2001 году по сравнению с 2000 годом не изменилась сумма начисленных и перечисленных в федеральный бюджет дивидендов на пакет акций, принадлежавший государству, и составила 605,8 млн. рублей, или 6,9 % к чистой прибыли головной организации за 2000 год и 16,9 % - за 2001 год, при сокращении размера чистой прибыли Компании за этот период в 2,4 раза.

В 2000 году 14 дочерних и зависимых предприятий ОАО «НГК «Славнефть» перечислили дивиденды на долю участия Компании в их уставном капитале в сумме 0,3 млрд. рублей, что составило 3 % чистой прибыли дочерних и зависимых обществ. За 2001 год 23 дочерних и зависимых общества Компании перечислили дивиденды на долю участия ОАО «НГК «Славнефть» в уставных капиталах дочерних и зависимых обществ в сумме 2,2 млрд. рублей, что составило 30 % чистой прибыли, полученной этими предприятиями.

5. В результате неудовлетворительного выполнения условий лицензий и проектных заданий по уровню добычи по ряду объектов государство недополучило в 2001-2003 годах регулярных платежей около 260 млн. рублей.

В связи с тем, что объем геологоразведочных работ не соответствует в полной мере условиям лицензий по перспективным участкам с целью подготовки отчетов с подсчетом

запасов на государственную геологическую экспертизу и подготовки исходных данных для проектирования добычных работ, государство может недополучить регулярных платежей за добычу полезных ископаемых в ближайшие годы около 1,5 млрд. рублей.

6. На дату проведения годового собрания акционеров ОАО “НГК “Славнефть” по итогам деятельности за 2002 год (30 июня 2003 года) государство не является собственником 74,95 % акций ОАО “НГК “Славнефть”, так как право собственности на реализованный пакет акций перешло к новому собственнику после 23 января 2003 года.

Годовое собрание акционеров Компании состоялось 30 июня 2003 года (протокол № 17), в повестку дня которого были включены вопросы распределения прибыли по результатам 2002 года и о размере, порядке и сроках выплаты дивидендов по итогам работы за 2002 год. Рассмотрение вопроса о размере и сроках выплаты дивидендов данным собранием перенесено на внеочередное собрание акционеров с неустановленным сроком. Государство в соответствии с действующим законодательством не будет включено в список лиц, имеющих право получения дивидендов.

Вместе с тем, решение о приватизации в 2002 году принадлежащего Российской Федерации пакета акций ОАО “НГК “Славнефть” не повлияло на деятельность представителей государства по формированию дивидендной политики общества в интересах государства в период предпродажной подготовки пакета акций.

7. В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 октября 2002 года № 1422-р пакет акций ОАО “НГК “Славнефть” в размере 74,95 %, принадлежавший государству, реализован на открытом аукционе 18 декабря 2002 года. Победитель аукциона - общество с ограниченной ответственностью “Инвест-Ойл”. Цена продажи акций - эквивалент 1860 млн. долларов США. ООО “Инвест-Ойл” внесло на расчетный счет РФФИ в качестве задатка 450 млн. рублей и оплатило по договору купли-продажи акций ОАО “НГК “Славнефть”, заключенному по итогам аукциона, 58,7 млрд. рублей. Итого цена продажи 74,95 % акций ОАО “НГК “Славнефть” составила 59,2 млрд. рублей.

В федеральный бюджет средства, поступившие от продажи акций ОАО “НГК “Славнефть”, перечислены РФФИ в размере и в сроки, установленные пунктами 1 и 2 статьи 33 Федерального закона от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ “О приватизации государственного и муниципального имущества”. Итого перечислено РФФИ в федеральный бюджет 57,4 млрд. рублей.

### **Предложения**

1. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.
2. Направить информационное письмо Министру имущественных отношений Российской Федерации.
3. Направить представление Министру природных ресурсов Российской Федерации.
4. Направить отчет в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**В. М. ИГНАТОВ**

*Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 31 октября 2003 года № 36 (361) “О результатах проверки в территориальных налоговых органах и в организациях вопросов развития налоговой базы, полноты и своевременности поступления акцизов по подакцизным нефтепродуктам в 2002 году и за 9 месяцев 2003 года”:*

*Утвердить отчет о результатах проверки.*

*Направить с учетом состоявшегося обсуждения письмо в Правительство Российской Федерации.*

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

## **ОТЧЕТ**

### **о результатах проверки в территориальных налоговых органах и организациях вопросов развития налоговой базы, полноты и своевременности поступления акцизов по подакцизным нефтепродуктам в 2002 году и за 9 месяцев 2003 года**

**Основание для проведения проверки:** пункт 1.5.2.2.15 плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2003 год.

#### **Цель проверки**

Развитие налоговой базы, полнота и своевременность поступления акцизов на подакцизные нефтепродукты в федеральный бюджет и консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации.

#### **Предмет проверки**

Действующий порядок исчисления и уплаты акцизов на подакцизные нефтепродукты, его влияние на поступление доходов в федеральный бюджет и консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации и на межбюджетные отношения.

#### **Объекты проверки**

Управления МНС России по Республике Адыгея, Краснодарскому краю и Ярославской области; органы исполнительной власти Республики Адыгея, Краснодарского края и Ярославской области; организации, осуществляющие операции с подакцизными нефтепродуктами.

**Проверяемый период деятельности:** 2002 год и 9 месяцев 2003 года.

**Сроки проведения проверки:** с 8 сентября по 8 октября 2003 года.

#### **Перечень оформленных актов**

Акты проверки вопросов развития налоговой базы, полноты и своевременности поступления акцизов по подакцизным нефтепродуктам в 2002 году и за 9 месяцев 2003 года в:

- органах исполнительной власти Республики Адыгея;
- органах исполнительной власти Краснодарского края;
- органах исполнительной власти Ярославской области;
- УМНС России по Республике Адыгея;
- УМНС России по Краснодарскому краю;
- УМНС России по Ярославской области;

- ООО “ЛУКОЙЛ-Югнефтепродукт”;
- ЗАО “Краснодарский нефтеперерабатывающий завод - Краснодарэконефть”;
- ОАО “Славнефть-Ярославнефтепродукт”;
- ООО “Фирма Изумруд”;
- ООО “ЯАД”;
- филиале “Адыгея “ООО “ЛУКОЙЛ-Югнефтепродукт”.

Акты подписаны без замечаний, запрашиваемые при проверке документы и материалы представлялись своевременно и в полном объеме.

## **Результаты проверки**

### **1. Формирование доходов консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации за счет акцизов на подакцизные нефтепродукты. Установление заданий по мобилизации налогов и сборов в федеральный бюджет в части поступления акцизов на нефтепродукты, состояние расчетов в 2002 году и в истекшем периоде 2003 года**

Федеральным законом от 24 июля 2002 года № 110-ФЗ “О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации” принята новая редакция статьи 3 Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 года № 1759-1 “О дорожных фондах в Российской Федерации”, которой с 1 января 2003 года отменены налоги на пользователей автомобильных дорог и с владельцев транспортных средств. Выпадающие доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации частично должны компенсироваться поступлением акцизов на нефтепродукты, направляемым на финансирование территориальных дорожных фондов. С этой целью Федеральным законом от 24 декабря 2002 года № 176-ФЗ “О федеральном бюджете на 2003 год” установлены нормативы отчисления акцизов на нефтепродукты: в федеральный бюджет - 40 %, в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации - 60 процентов.

Также Федеральным законом от 24 июля 2002 года № 110-ФЗ установлен новый порядок исчисления и уплаты акцизов на нефтепродукты, в соответствии с которым основная обязанность по исчислению и уплате акцизов на нефтепродукты переходит от производителей к оптовым и розничным организациям.

Однако, как показала проверка, Минфином России методика расчета в новых условиях поступления акцизов на нефтепродукты в федеральный бюджет и консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации в регионы не направлялась. Так, по данным Крайкомстата и Департамента по вопросам топливно-энергетического комплекса Краснодарского края, для расчета поступления акцизов на нефтепродукты принят объем реализации бензина в размере 1278,7 тыс. тонн (без разделения по маркам бензина), дизельного топлива - 990 тыс. тонн, моторных масел - 24,7 тыс. тонн. Ставки акцизов принятые для расчетов соответствовали установленным Налоговым кодексом Российской Федерации, за исключением ставки по бензину, которая была принята на уровне средней величины - 2595 рублей за тонну. Исходя из указанных объемов реализации, общая сумма акцизов на нефтепродукты составила 4102,6 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 1641,0 млн. рублей, в консолидированный бюджет края - 2461,6 млн. рублей, что и было утверждено законом Краснодарского края “О краевом бюджете на 2003 год” от 5 ноября 2002 года № 530-КЗ.

Законом Республики Адыгея от 7 марта 2003 года “О республиканском бюджете Республики Адыгея на 2003 год” поступления акцизов на нефтепродукты утверждены в сумме 125 тыс. рублей (без разделения по видам нефтепродуктов). В условиях отсутствия достоверных данных о налоговой базе, а также методики расчета поступления



акцизов в бюджет Республики, эта сумма является фактически поступившими в 2002 году в федеральный бюджет акцизами на моторные масла (розлив), что составляет 0,01 % консолидированного бюджета Республики Адыгея.

Законом Ярославской области от 31 декабря 2002 года № 82-з “Об областном бюджете на 2003 год” доходы консолидированного бюджета Ярославской области в 2003 году по акцизам на подакцизные товары и минеральное сырье определены в сумме 2412,0 млн. рублей без выделения акцизов на нефтепродукты. При расчете суммы (532,0 млн. рублей) поступлений акцизов на нефтепродукты в бюджет Ярославской области на 2003 год учитывался фактический объем реализации нефтепродуктов (бензин автомобильный, дизельное топливо) нефтеперерабатывающими предприятиями в 2001 году и I полугодии 2002 года потребителям Ярославской области и соответствующие ставки акцизов.

МНС России письмом от 11 октября 2002 года № ФС-6-11/1550 довело УМНС России по субъектам Российской Федерации рекомендации для прогнозирования поступлений налогов и сборов в федеральный бюджет и консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации, фактически представляющие изложение положений главы 22 Налогового кодекса Российской Федерации, а представленные формы расчета не позволяли определить налоговую базу.

Плательщиками акцизов на нефтепродукты, согласно статье 179.1 Налогового кодекса Российской Федерации, являются организации, имеющие свидетельство о регистрации лица, совершающего операции с нефтепродуктами (далее - свидетельство). Исходя из этого, УМНС России по Краснодарскому краю расчет поступлений налогов и сборов в консолидированный и федеральный бюджеты на 2003 год производился на основании имеющейся в его распоряжении информации о наличии на территории края розничных и оптовых организаций, которые имеют право на получение свидетельства, статистических данных о средних объемах розничной реализации подакцизных нефтепродуктов, а также предполагаемых объемов производства нефтепродуктов на двух заводах края.

Суммы акциза по розничной реализации были рассчитаны только в части автозаправочных станций (далее - АЗС), которые имеют право получить свидетельство, т. е. имеют в собственности соответствующие мощности (порядка 35 % от АЗС края). При составлении прогноза не учитывались поступления акцизов от филиалов и подразделений организаций, зарегистрированных за пределами края, а это порядка 40 % АЗС, т. к. на момент составления прогноза не был определен порядок уплаты ими акцизов на нефтепродукты.

МНС России была рекомендована доля оптовой реализации по бензину автомобильному на уровне 58 %, по дизельному топливу и моторным маслам - 82 % от прогнозируемых объемов реализации 2003 года.

В результате УМНС России по Краснодарскому краю налоговая база по акцизам на бензин автомобильный была определена в размере 1151 тыс. тонн, в том числе по оптовой реализации - 719 тыс. тонн (62 % объемов реализации, прогнозируемых на 2003 год), на дизельное топливо - соответственно, 491 и 327 тыс. тонн (67 %), на моторные масла - 105 и 77 тыс. тонн (73 процента).

Сумма акцизов на нефтепродукты, подлежащая уплате в бюджет, определялась УМНС России по Краснодарскому краю с учетом налоговых вычетов, которые по акцизам на бензин автомобильный составляют 60 % расчетной суммы акциза, по акцизам на дизельное топливо - 48 %, на моторные масла - около 30 процентов.

Согласованный МНС России и УМНС России по Краснодарскому краю 29 ноября 2002 года прогноз поступления акцизов на нефтепродукты в федеральный бюджет на 2003 год составил 591,7 млн. рублей, в том числе по акцизам на бензин автомобильный - 445,3 млн. рублей, дизельное топливо - 83,1 млн. рублей, моторные масла - 63,2 млн. руб-

лей. При этом предусматривалась корректировка задания по нефтепродуктам после представления в Министерство отчета за I квартал 2003 года.

Доведенное УМНС России по Краснодарскому краю письмом МНС России от 30 декабря 2002 года № ФС-6-11/2017 задание по поступлению акцизов на I квартал 2003 года в объеме 245,9 млн. рублей в мае 2003 года, по факту поступления акцизов на нефтепродукты в I квартале 2003 года, было уменьшено МНС России практически в 2 раза и составило 124,1 млн. рублей, выполнение составило 119,1 процента.

В 2002 году организациями, осуществляющими производство подакцизных нефтепродуктов на территории Краснодарского края, было начислено акцизов на нефтепродукты в сумме 325,5 млн. рублей, уплачено 369,1 млн. рублей. Задолженность по акцизам на нефтепродукты на 1 января 2003 года составила 2,1 млн. рублей.

Задание по поступлению акцизов на нефтепродукты в федеральный бюджет, доведенное МНС России до УМНС России по Краснодарскому краю, на январь-август 2003 года составило 404,5 млн. рублей и было выполнено на 99,1 процента. За 8 месяцев 2003 года в федеральный бюджет поступило 400,8 млн. рублей акцизов на подакцизные нефтепродукты.

В январе-августе 2003 года начисления по акцизам на подакцизные нефтепродукты составили 1062,9 млн. рублей, уплачено за указанный период 850,8 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 400,9 млн. рублей. Из указанной суммы поступлений акцизы на нефтепродукты в сумме 100,9 млн. рублей поступили по расчетам 2002 года.

В результате аннулирования свидетельств организациями - потенциальными налогоплательщиками, исходя из фактически уплаченных акцизов за I квартал, предполагаемые потери, по экспертной оценке, составят в 2003 году только по ОАО "НК "Роснефть"-Кубаньнефтепродукт" (свидетельство аннулировано 21 марта 2003 года) около 380 млн. рублей, ОАО "НК "Роснефть"-Туапсенефтепродукт" (свидетельство аннулировано 16 апреля 2003 года) - около 260 млн. рублей, ООО "НК "Роснефть" - Краснодарская нефтебаза" (свидетельство аннулировано 21 марта 2003 года) - около 40 млн. рублей.

УМНС России по Республике Адыгея в 2002 году задания по мобилизации в федеральный бюджет акцизов на нефтепродукты не устанавливались. При этом их фактическое поступление за указанный период составило 1,0 млн. рублей.

Прогнозные показатели поступления налогов и сборов в федеральный бюджет на 2003 год по Республике Адыгея были согласованы МНС России 28 ноября 2002 года. Согласованное задание по акцизам на дизельное топливо составило 0,2 млн. рублей при их фактическом поступлении за 9 месяцев 2002 года - 0,7 млн. рублей. Поступления акцизов на бензин автомобильный и моторные масла не планировались.

МНС России письмом от 30 декабря 2002 года № ФС-6-11/2017 установлено задание УМНС России по Республике Адыгея по мобилизации налогов и сборов в федеральный бюджет на I квартал 2003 года, в том числе по акцизам на дизельное топливо в сумме 0,1 млн. рублей. По итогам I квартала 2003 года МНС России письмом от 21 апреля 2003 года № ФС-6-11/475 направило уточненное задание УМНС России по Республике Адыгея по мобилизации в федеральный бюджет налогов и сборов на I квартал 2003 года, в котором установлен объем поступлений акцизов на нефтепродукты в сумме 5,1 млн. рублей, в том числе акцизов на бензин автомобильный - 4,7 млн. рублей, акцизов на дизельное топливо - 0,4 млн. рублей. Необходимо отметить, что доведенное УМНС России по Республике Адыгея на I квартал 2003 года уточненное задание по мобилизации в федеральный бюджет акцизов на нефтепродукты превысило первоначально установленное задание (0,1 млн. рублей) в 45 раз, а фактическое поступление этих акцизов за данный период (6,0 млн. рублей) превысило уточненное задание на 18 процентов.

На II квартал 2003 года задание по мобилизации в федеральный бюджет акцизов на нефтепродукты УМНС России по Республике Адыгея не устанавливалось. Фактическое поступление данных акцизов за указанный период составило 11,9 млн. рублей.

В согласованном МНС России и УМНС России по Республике Адыгея проекте задания по мобилизации налогов и сборов в федеральный бюджет на II полугодие 2003 года поступления акцизов на нефтепродукты предусматривались в сумме 2,4 млн. рублей (по 1,2 млн. рублей на III и IV кварталы 2003 года). При доведении задания по мобилизации налогов и сборов в федеральный бюджет на III квартал 2003 года МНС России письмом от 30 июня 2003 года № БГ-6-11/709 определило объем поступления акцизов на нефтепродукты по Республике Адыгея в сумме 7,0 млн. рублей (по 2,3 млн. рублей в июле-августе и 2,3 млн. рублей - в сентябре).

По данным УМНС России по Республике Адыгея, в июле-августе 2003 года в федеральный бюджет поступило 9,7 млн. рублей акцизов на нефтепродукты, что превышает установленное на этот период задание (4,7 млн. рублей) в 2,1 раза.

В 2002 году по Республике Адыгея в федеральный бюджет было начислено акцизов на нефтепродукты 0,95 млн. рублей, фактически поступило 1,0 млн. рублей.

Согласно данным налоговой отчетности (форма № 1-НМ), за январь-август 2003 года в федеральный бюджет и консолидированный бюджет Республики Адыгея с учетом сумм, зачисляемых по расчетам за 2002 год, поступило акцизов на нефтепродукты на сумму 69,3 млн. рублей, что составляет 103 % от начисленной к уплате суммы (67,3 млн. рублей). Поступления акцизов на нефтепродукты в федеральный бюджет за указанный период составили 27,6 млн. рублей, в консолидированный бюджет Республики Адыгея - 41,7 млн. рублей. По данным УМНС России по Республике Адыгея, переплата по акцизам на нефтепродукты по состоянию на 1 сентября 2003 года составила 2,2 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 0,9 млн. рублей.

УМНС России по Ярославской области при расчете прогноза поступления налогов и сборов в федеральный бюджет на 2003 год учитывало прогнозируемое поступление акцизов на нефтепродукты на основании данных об объемах выпускаемой продукции ОАО "Славнефть-Ярославнефтеоргсинтез" и ОАО "Славнефть - Ярославский нефтеперерабатывающий завод им. Д. И. Менделеева", объемы потребления нефтепродуктов в Ярославской области, исходя из данных Ярославского областного комитета статистики, и объемы реализации нефтепродуктов ОАО "Славнефть-Ярославнефтепродукт". За налогооблагаемую базу принимался объем оптово-розничной реализации нефтепродуктов на территории Ярославской области.

При прогнозировании поступлений акцизов на нефтепродукты в I квартале 2003 года учитывались объемы их производства в октябре-декабре 2002 года.

Прогноз поступлений налогов и сборов в федеральный бюджет на 2003 год был согласован УМНС России по Ярославской области с МНС России 26 ноября 2002 года, а именно: по акцизам на бензин автомобильный в сумме 175,3 млн. рублей; дизельное топливо - 46,5 млн. рублей; моторные масла - 11,7 млн. рублей, а также в части сумм, зачисляемых в федеральный бюджет по расчетам 2002 года и погашения задолженности прошлых лет, - соответственно, 701,7; 174,4 и 20,8 млн. рублей.

Задание по мобилизации налогов и сборов в федеральный бюджет на I квартал 2003 года было доведено письмом МНС России от 30 декабря 2002 года № ФС-6-11/2017. При этом поступление акцизов на бензин автомобильный и дизельное топливо по оборотам 2003 года Министерством не предусматривалось. Учтено лишь задание по моторным маслам, которое составило 6,9 млн. рублей.

Задание по мобилизации акцизов на нефтепродукты в федеральный бюджет на II квартал 2003 года (письмо МНС России от 4 апреля 2003 года № БГ-6-11/401) определено в сумме 65,0 млн. рублей, без разбивки по видам подакцизных нефтепродуктов.

МНС России был сделан расчет прогноза поступления налогов и сборов в федеральный бюджет во II полугодии 2003 года и доведен до УМНС России по Ярославской области письмом от 2 июня 2003 года № ФС-6-11/616. Прогнозируемая МНС России сумма акцизов на нефтепродукты составила 433,7 млн. рублей также без разбивки по видам подакцизных нефтепродуктов.

УМНС России по Ярославской области для согласования был представлен расчет по акцизам на нефтепродукты на сумму 155,8 млн. рублей, с учетом прогнозируемого на II полугодие объема реализации нефтепродуктов крупнейшего налогоплательщика ОАО «Славнефть-Ярославнефтепродукт». Окончательно задание было согласовано в сумме 156,0 млн. рублей.

Как показала проверка по результатам 8 месяцев 2003 года, поступление акцизов на нефтепродукты превысило согласованное с МНС России задание на 70,2 млн. рублей.

УМНС России по Ярославской области 22 сентября 2003 года получен проект задания по мобилизации налогов и сборов в федеральный бюджет на IV квартал 2003 года, где сумма акцизов на нефтепродукты увеличена с 78,0 до 109,0 млн. рублей без соответствующих расчетов.

По данным отчетности МНС России (форма 1-НМ), в федеральный бюджет от налогоплательщиков Ярославской области за 2002 год поступило 14062,3 млн. рублей, в том числе акцизов на нефтепродукты - 4069,3 млн. рублей, или 28,9 % общей суммы поступивших в федеральный бюджет налоговых платежей. За 2002 год начисление и уплата акцизов производилась в полном объеме. Задолженность по уплате акцизов по состоянию на 1 января 2003 года отсутствует.

За 8 месяцев 2003 года организациями - налогоплательщиками Ярославской области было перечислено акцизов на нефтепродукты 444,4 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 177,7 млн. рублей, или 2,3 % общей суммы поступивших в федеральный бюджет налоговых платежей. Поступления в консолидированный бюджет области от уплаты акцизов на нефтепродукты составили 266,6 млн. рублей.

В бюджетную систему Российской Федерации, по данным налоговой отчетности на 1 сентября 2003 года, поступило акцизов на бензин автомобильный 36,2 млрд. рублей, или 152,2 % по сравнению с аналогичным периодом 2002 года, на дизельное топливо - 14,7 млрд. рублей, или 150,3 %, на моторные масла - 1,3 млрд. рублей, или 110,2 процента. Начислено к уплате в текущем году, соответственно, 35,9 млрд. рублей, или 150,2 %, 14,3 млрд. рублей, или 136,0 %, 1,1 млрд. рублей, или 87,6 процента. При этом налоговые ставки по подакцизным нефтепродуктам в 2003 году выросли на 45 процентов.

## **2. Регистрация лиц, совершающих операции с нефтепродуктами, и осуществление налоговыми органами контроля правильности исчисления и уплаты акцизов на нефтепродукты**

В результате изменений, внесенных в главу 22 Налогового кодекса Российской Федерации и вступивших в действие с 1 января 2003 года, существенно увеличилось количество плательщиков акцизов на нефтепродукты. Если в 2002 году в России было 70 плательщиков акцизов на нефтепродукты, то по состоянию на 1 октября 2003 года (по данным МНС России) их число достигло 2100, при этом число организаций, имеющих право на получение свидетельств, составило 6970, а организаций и лиц, совершающих операции с нефтепродуктами, - 12930, т. к. с 1 января 2003 года плательщиками акцизов на подакцизные нефтепродукты являются организации, осуществляющие производство,

оптовую, оптово-розничную и розничную реализацию нефтепродуктов и имеющие свидетельство.

Законодательно не предусмотрена обязательность получения свидетельств и ответственность за их неполучение, что позволяет потенциальным плательщикам акцизов на нефтепродукты не получать свидетельства, а организациям, получившим свидетельства, аннулировать их. Результаты проведенной проверки свидетельствуют о том, что не все лица, совершающие операции с нефтепродуктами, имеют свидетельства. Так, в Республике Адыгея из 67 лиц, совершающих операции с нефтепродуктами, только 3 имеют свидетельства, т. е. 4,5 %; в Краснодарском крае - 49 из 277, или 17,7 %; в Ярославской области - 13 из 33, или 39,4 процента.

В 2002 году плательщиками акцизов на нефтепродукты являлись организации, осуществляющие производство нефтепродуктов. При этом пунктом 3 статьи 182 Налогового кодекса Российской Федерации к производству приравнивается розлив подакцизных товаров, осуществляемый как часть общего процесса производства этих товаров. Таким образом, плательщиками акцизов на нефтепродукты были: в Республике Адыгея - 1 нефтеперерабатывающий мини-завод ООО "ЯАД"; в Краснодарском крае - 5 производителей: ОАО "Армавирнефтепродукт", ЗАО "Краснодарский нефтеперерабатывающий завод - Краснодарэконефть" (далее - ЗАО "Краснодарэконефть"), ОАО "НК "Роснефть" - Туапсинский нефтеперерабатывающий завод", ООО "Перекресток", а также ООО "ЛУКОЙЛ-Югнефтепродукт", которое занималось расфасовкой масел для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей; в Ярославской области - ОАО "Славнефть-Ярославнефтеоргсинтез" и ОАО "Славнефть - Ярославский нефтеперерабатывающий завод им. Д.И. Менделеева". При этом акцизы на нефтепродукты в соответствии со статьей 204 Налогового кодекса Российской Федерации уплачивались по месту производства.

В 2003 году в связи с переходом обязательств по уплате акцизов от производителей нефтепродуктов к организациям, совершающим оптовую, оптово-розничную и розничную реализацию, имеющим свидетельства, изменились не только количество плательщиков акцизов, но и структура плательщиков по видам деятельности. Плательщиками акцизов на нефтепродукты в Республике Адыгея являются 1 производитель, 1 организация по оптовой и 1 - по оптово-розничной реализации нефтепродуктов; в Краснодарском крае - 3 производителя, 15 организаций оптовой и 9 - оптово-розничной и 22 - розничной реализации; в Ярославской области - 12 организаций оптовой и 1 - оптово-розничной реализации нефтепродуктов.

Обязательство по уплате акцизов на нефтепродукты возникает у налогоплательщика лишь при наличии свидетельства на производство, оптовую, оптово-розничную и розничную реализацию нефтепродуктов. Согласно статье 179.1 Налогового кодекса Российской Федерации, свидетельство выдается организациям и индивидуальным предпринимателям при наличии у них в собственности (на праве хозяйственного ведения и (или) оперативного управления) мощностей по производству, хранению и отпуску нефтепродуктов, а также в случае, если организация-заявитель владеет более чем 50 % уставного (складочного) капитала (фонда) общества с ограниченной ответственностью, либо голосующих акций акционерного общества. Свидетельство на оптовую реализацию также выдается при наличии договора на оказание услуг по переработке принадлежащей данному налогоплательщику сырой нефти.

Порядок выдачи свидетельств определен приказом МНС России от 6 февраля 2003 года № БГ-3-03/52 "Об утверждении Порядка выдачи свидетельств о регистрации лица, совершающего операции с нефтепродуктами". Указанным приказом установлено, что решения о выдаче, отказе в выдаче, приостановлении, возобновлении, аннулировании

свидетельств принимаются руководителями УМНС России по субъектам Российской Федерации. Следует отметить, что в соответствии с Порядком выдачи свидетельств, организации должны представлять в налоговые органы заявление, копии документов, подтверждающих право собственности налогоплательщика на соответствующие мощности, и сведения о наличии мощностей, необходимых для осуществления заявленного вида деятельности. В то же время, Порядком не предусмотрено представление организацией соответствующих лицензий, дающих право на осуществление деятельности в сфере оборота нефтепродуктов, в то время как переработка и хранение нефти, газа и продуктов их переработки являются, в соответствии со статьей 17 Федерального закона от 8 августа 2001 года № 128-ФЗ, лицензируемыми видами деятельности.

Для получения свидетельств в качестве документов, подтверждающих право собственности налогоплательщика на соответствующие мощности, в УМНС России по субъектам Российской Федерации представлялись документы, не предусмотренные действующим законодательством. В частности, в УМНС России по Краснодарскому краю помимо заверенных копий свидетельств о государственной регистрации права собственности на недвижимое имущество и выписок из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним предоставлялись акты приема-передачи основных средств, планы приватизации государственного предприятия и т. п. Так, ЗАО «Краснодарэконнефть» представлен акт передачи основных средств в уставный капитал СП «Краснодарэконнефть», а ОАО «Производственное объединение «Курганинсагрохим» - план приватизации государственного предприятия «Курганинсагропромхимия».

Приказом МНС России от 11 апреля 2003 года № БГ-3-13/179 «Об утверждении Положения о ведении реестра свидетельств о регистрации лица, совершающего операции с нефтепродуктами, и создании информационной базы данных реестра» обязанность по ведению реестра свидетельств возложена на Управления МНС России.

Согласно данным журналов (реестров) выдачи свидетельств о регистрации лиц, совершающих операции с нефтепродуктами, по состоянию на 1 сентября 2003 года в Республике Адыгея выдано 38 свидетельств, из них 30 аннулировано, в Краснодарском крае из 110 выданных свидетельств 61 аннулировано, в Ярославской области выдано 22 свидетельства, из которых аннулировано 9. В ходе проверки установлены факты отзыва заявлений до момента выдачи свидетельства (в Республике Адыгея 5 свидетельств не востребованы, в Краснодарском крае 75 заявлений отозвано до выдачи свидетельств). Так, ООО «Конар» и индивидуальным предпринимателем А.Л. Тишкиным (Краснодарский край) дважды подавались заявления на получение свидетельства, были получены свидетельства, а впоследствии аннулированы по заявлению налогоплательщика. ООО «НК «Роснефть» - Краснодарская нефтебаза», ОАО «НК «Роснефть»-Туапсенефте-продукт» и ОАО «НК «Роснефть»-Кубаньнефтепродукт», являясь крупнейшими организациями, осуществляющими оптовую и оптово-розничную реализацию нефтепродуктов на территории края, получили свидетельства в декабре 2002 года, а в марте-апреле 2003 года, руководствуясь пунктом 5 статьи 179.1 Налогового кодекса Российской Федерации, возвратили их в УМНС России по Краснодарскому краю и не являются плательщиками акцизов на нефтепродукты. Структурное подразделение ООО «ТД ЮКОС», осуществляющее оптовую реализацию значительных объемов нефтепродуктов на территории края, также работает без свидетельства, поэтому крупные оптовые поставщики нефтепродуктов, работающих с ним, - ООО «Диннефть» и ООО «Дин-Юг-Ойл» - вынуждены обратиться в УМНС России по Краснодарскому краю с заявлением об аннулировании ранее выданных им свидетельств. Также без свидетельств осуществляют розничную реализацию нефтепродуктов 17 АЗС, для которых ООО «ТД ЮКОС» является основным поставщиком.

В ходе проверки установлено, что основными причинами возврата свидетельств и отказа от их получения являются:

- поставка нефтепродуктов с акцизом, включенным в цену;
- требования поставщиков о внесении залога в сумме начисленного ими акциза (с учетом НДС) при поставке нефтепродуктов лицам, имеющим свидетельство;
- отказ крупных нефтяных компаний, их структурных подразделений или взаимозависимых лиц, совершающих оптовую реализацию нефтепродуктов, от заключения договоров с организациями по оптово-розничной и розничной реализации нефтепродуктов при наличии у них свидетельства.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (в частности администрация Краснодарского края) в целях увеличения поступлений акцизов на нефтепродукты вынуждены использовать административные рычаги, направленные на получение организациями свидетельств. В результате, отдельные операторы рынка нефтепродуктов повторно обращаются в налоговые органы с заявлением о выдаче свидетельства и повторно их возвращают, поскольку административные меры в условиях действия рыночных механизмов не могут оказать существенного влияния на изменение ситуации с поступлением акцизов на нефтепродукты и являются попыткой обеспечить функционирование неработоспособного механизма взимания акцизов.

При введении новой схемы уплаты акцизов на нефтепродукты предполагалось, что уплата акцизов будет осуществляться организациями, совершающими розничную реализацию, т. е. АЗС, и тем самым уплата косвенного налога будет максимально приближена к потребителю нефтепродуктов. Проверка показала, что предложенная схема в охваченных проверкой субъектах Российской Федерации не реализуется. Действующее законодательство позволяет изменить схему уплаты акцизов на нефтепродукты, перенеся обязанность по уплате акцизов с АЗС на оптовые организации или крупные нефтяные компании, получившие свидетельства. В то же время нефтяные компании, их структурные подразделения и зависимые организации, осуществляющие производство и реализацию нефтепродуктов, не заинтересованы в получении свидетельств сторонними организациями, что обусловлено сложной системой налоговых вычетов, громоздкостью документооборота и отсутствием уверенности в своевременном возврате ранее начисленных и уплаченных акцизов в бюджет. Отсюда стремление нефтяных компаний и их сбытовых подразделений к заключению договоров на поставку нефтепродуктов с организациями, не имеющими свидетельства на оптово-розничную и розничную реализацию.

Налоговые вычеты, предусмотренные статьей 201 Налогового кодекса Российской Федерации, производятся при представлении поставщиком нефтепродуктов в налоговый орган копии договора с имеющим свидетельство покупателем и реестров счетов-фактур с отметкой налогового органа, в котором состоит на учете покупатель нефтепродуктов. Указанная отметка проставляется налоговым органом в случае соответствия сведений, указанных в налоговой декларации покупателя, сведениям, содержащимся в представленном им реестре счетов-фактур. При этом реестр счетов-фактур заполняется покупателем по каждому поставщику и включает более 200 счетов-фактур. Выборочная проверка показала, что реестр счетов-фактур за январь 2003 года, направленный ООО «ЛУКОЙЛ-Югнефтепродукт» поставщику ОАО «Нефтяная компания «ЛУКОЙЛ», содержит 289 счетов-фактур, за май - 212.

Значительно усложнилась форма налоговой декларации по акцизам на нефтепродукты, предусматривающая заполнение по каждому счету-фактуре в разрезе каждого поставщика (в том числе имеющего и не имеющего свидетельства) и покупателя (в том числе имеющего и не имеющего свидетельства). Так, ежемесячная декларация по исчислению акцизов на нефтепродукты ОАО «Славнефть-Ярославнефтепродукт» с при-

ложениями составляет 200-250 листов, а реестр счетов-фактур, представляемый ОАО «НГК «Славнефть» для получения налогового вычета, насчитывает 85 листов.

Если реестры счетов-фактур с отметкой налогового органа не представлены поставщику (производителю) по истечении отчетного налогового периода, у последнего отсутствует возможность подтвердить свое право на налоговые вычеты, и начисленная им на объем полученных (оприходованных) нефтепродуктов сумма акцизов подлежит уплате в бюджет в сроки, предусмотренные статьей 204 Налогового кодекса Российской Федерации. В результате поставщик несет убытки в сумме уплаченного акциза, т. к. реализовывал нефтепродукты по цене, не включающей акциз. Поэтому нефтяные компании, их сбытовые подразделения не заинтересованы в использовании существующей системы налоговых вычетов. Действующий порядок исчисления и уплаты акцизов на нефтепродукты позволяет нефтяным компаниям осуществлять выбор плательщиков акцизов и регионы, в консолидированные бюджеты которых будут уплачиваться акцизы. В результате акцизы уплачиваются не в регионах, где реализуются нефтепродукты, а по месту регистрации нефтяных компаний или их сбытовых подразделений.

Проверкой установлен факт двойного налогообложения, которое возникает при приобретении нефтепродуктов организацией, имеющей свидетельство, у поставщиков, не имеющих свидетельства. Так, ЗАО «Краснодарский нефтеперерабатывающий завод - Краснодарэконепфть» начисляет и уплачивает акцизы на объем оприходованных бензинов автомобильных и дизельного топлива, закупленных у ООО «НК «Роснефть» - Краснодарская нефтебаза» по цене, уже включающей акцизы, т. к. поставщик не имеет свидетельства.

Организации, осуществляющие оптово-розничную и розничную реализацию нефтепродуктов, в целях исключения двойного налогообложения вынуждены отказаться от получения свидетельства.

Осуществление контроля правильности исчисления акцизов на нефтепродукты и своевременности проведения налоговых вычетов в рамках камеральных проверок весьма затруднительно. Реестры счетов-фактур представляются не только за истекший налоговый период, но и за предшествующие налоговые периоды.

Проверкой выявлены случаи, когда реестры с отметкой налогового органа направлялись поставщику, который уже сдал свидетельство. Также имеются факты, когда поставщики, имеющие свидетельство, получают реестры от покупателей, которые по операциям, отраженным в декларациях поставщиков, числятся как не имеющие свидетельства, что в значительной степени усложняет контроль со стороны налоговых органов.

В соответствии со статьей 197.1 Налогового кодекса Российской Федерации налоговые органы по решению руководителя налогового органа вправе создавать в организациях, получивших свидетельства, постоянно действующие налоговые посты. Приказом МНС России от 21 февраля 2003 года № БГ-3-06/79 утвержден Порядок функционирования постоянно действующих налоговых постов у налогоплательщика, которым предусмотрено выполнение налоговыми постами функций по обеспечению контроля за соответствием объемов поступающего в производство сырья фактическим объемам полученных из него и реализованных нефтепродуктов, правильности отражения данных операций в учете налогоплательщика, проведение сверки фактических остатков нефтепродуктов с данными учета налогоплательщика, а также проверка свидетельств, предъявляемых покупателями нефтепродуктов.

Порядок создания постоянно действующих налоговых постов у налогоплательщика определен приказом МНС России от 12 февраля 2003 года № БГ-3-03/57, которым предусмотрены случаи обязательного внесения предложения налоговыми органами о создании налогового поста:



- если налоговой проверкой установлены нарушения налогоплательщиком законодательства о налогах и сборах, вследствие которых произошло занижение налоговой базы по акцизам на нефтепродукты;
- если анализ имеющейся у налогового органа информации дает основание полагать, что налогоплательщиками осуществлялись налогооблагаемые операции, которые не нашли отражения в налоговой отчетности и результатах проведенных налоговых проверок;
- если на протяжении нескольких налоговых периодов наблюдается резкое снижение налоговой базы по акцизам на нефтепродукты по сравнению с предыдущими налоговыми периодами.

На момент проведения проверки решения об организации налоговых постов у плательщиков акцизов на нефтепродукты руководителями УМНС России по Республике Адыгея, УМНС России по Краснодарскому краю и УМНС России по Ярославской области не принимались. В то же время проведенной межрайонной инспекцией МНС России № 1 по Республике Адыгея выездной налоговой проверкой филиала «Адыгея» ООО «ЛУКОЙЛ-Югнефтепродукт» (акт от 15 марта 2002 года № 98) выявлено занижение налоговой базы (объем реализованных/переданных подакцизных товаров в натуральном выражении), указанной в налоговой декларации, по сравнению с фактическими показателями.

Проверкой представленных межрайонной инспекции МНС России № 3 по Республике Адыгея налоговых деклараций ООО «ЯАД» установлено резкое снижение налоговой базы по акцизам на нефтепродукты за 8 месяцев 2003 года по сравнению с соответствующим периодом 2002 года, которая составила по бензину автомобильному с октановым числом до «80» включительно 15,2 %, дизельному топливу - 6 %; прямогонному бензину - 0,5 процента. Кроме того, обращает на себя внимание произведенная ООО «ЯАД» отгрузка прямогонного бензина по счету-фактуре от 28 июня 2003 года № 23 в количестве 3,2 тонны на сумму 24,7 тыс. рублей индивидуальному предпринимателю А.Ю. Блягозу - владельцу АЗС (ИНН 010500828504), однако выездная налоговая проверка, проведенная межрайонной инспекцией МНС России № 3 по Республике Адыгея (акт от 17 марта 2003 года № 31) в ООО «ЯАД» вопросы налоговой базы акцизов по нефтепродуктам, их начисление и уплату не рассматривала.

Однако постоянно действующие налоговые посты у выше названных налогоплательщиков созданы не были, несмотря на факты предусматривающие обязательное создание налоговых постов.

### **3. Динамика налоговой базы для исчисления акцизов на подакцизные нефтепродукты. Взаимоотношения с собственниками сырья, поставщиками и покупателями нефтепродуктов**

В 2002 году налоговая база для исчисления акцизов определялась у производителей, как объем реализованных (переданных) подакцизных нефтепродуктов, и составляла у ООО «ЛУКОЙЛ-Югнефтепродукт» по моторным маслам 649,9 тонны, у ЗАО «Краснодарский нефтеперерабатывающий завод - Краснодарэконепфть» по дизельному топливу с учетом экспорта - 209,9 тыс. тонн, у ООО «ЯАД» по бензину автомобильному с октановым числом до «80» включительно - 144 тонны, по дизельному топливу - 1057,8 тонны. При этом уплачено акцизов на нефтепродукты ООО «ЛУКОЙЛ-Югнефтепродукт» в сумме 0,9 млн. рублей, ЗАО «Краснодарский нефтеперерабатывающий завод - Краснодарэконепфть» - 83,8 млн. рублей и ООО «ЯАД» - 0,9 млн. рублей.

ЗАО «Краснодарский нефтеперерабатывающий завод - Краснодарэконепфть» осуществлялась отгрузка произведенных нефтепродуктов на экспорт без предоставления поручительства банка и в сроки, предусмотренные статьей 198 Налогового кодекса Рос-

сийской Федерации, в налоговый орган представлялись документы, подтверждающие факт осуществления экспорта. По этим основаниям налоговая база 2002 года была уменьшена на 49,7 тыс. тонн, и получено возмещение ранее уплаченных акцизов в сумме 30,6 млн. рублей, из которых 10,7 млн. рублей возмещено в 2002 году и 19,9 млн. рублей - в 2003 году. Кроме того, получено возмещение в сумме 7,1 млн. рублей по документально подтвержденному экспорту дизельного топлива за 2001 год в объеме 12,9 тыс. тонн.

С 1 января 2003 года налоговая база определяется как объем оприходованных нефтепродуктов, произведенных из собственного сырья, организациями, не имеющими свидетельства, и объем полученных (приобретенных в собственность) нефтепродуктов организациями, имеющими свидетельства.

В связи с изменением объекта налогообложения по акцизам на нефтепродукты налоговую базу ЗАО «Краснодарский нефтеперерабатывающий завод - Краснодарэко-нефть» за 8 месяцев 2003 года составляют нефтепродукты:

- приобретенные для собственных нужд 92 тонны бензина автомобильного с октановым числом до «80» включительно, бензин автомобильный с иными октановыми числами - 42 тонны, дизельное топливо - 6 тонн;

- передано собственнику сырья, не имеющему свидетельства, дизельное топливо в объеме 3980 тыс. тонн.

Автомобильный бензин приобретался ЗАО «Краснодарский нефтеперерабатывающий завод - Краснодарэко-нефть» у ООО «НК «Роснефть» - Краснодарская нефтебаза», которое имело свидетельство и поставляло бензин по ценам без акциза. В соответствии с пунктом 8 статьи 201 Налогового кодекса Российской Федерации ЗАО «Краснодарский нефтеперерабатывающий завод - Краснодарэко-нефть» для получения вычета направлялись поставщику реестры счетов-фактур с отметкой налогового органа. Всего в адрес ООО «НК «Роснефть» - Краснодарская нефтебаза» было направлено 4 реестра, в том числе и за апрель 2003 года. В декларации ЗАО «Краснодарский нефтеперерабатывающий завод - Краснодарэко-нефть» за май 2003 года указанный поставщик также значился как имеющий свидетельство. Однако по данным Реестра свидетельств о регистрации лиц, совершающих операции с нефтепродуктами, свидетельство ООО «НК «Роснефть» - Краснодарская нефтебаза» было аннулировано по его заявлению 21 марта 2003 года. И с апреля 2003 года бензин ЗАО «Краснодарский нефтеперерабатывающий завод - Краснодарэко-нефть» получало по ценам, включающим акциз. Но так как ЗАО «Краснодарский нефтеперерабатывающий завод - Краснодарэко-нефть» имеет свидетельство, то на полученный объем нефтепродуктов начисляет и уплачивает акцизы. В результате на один и тот же объем нефтепродуктов акциз уплачен дважды.

Проверкой установлено, что ЗАО «Краснодарский нефтеперерабатывающий завод - Краснодарэко-нефть» производит дизельное топливо, прямогонный и технический экспортный бензины, которые в полном объеме отправляет на экспорт. При этом в нарушение пункта 5.3 Инструкции по заполнению декларации по акцизам в декларациях за март-июнь 2003 года операции с прямогонным бензином не отражались. В нарушение пункта 10 статьи 181 Налогового кодекса Российской Федерации не все бензиновые фракции, полученные в результате переработки нефти (бензин технический экспортный), относились к прямогонному бензину.

ООО «ЯАД» произведенный им прямогонный бензин поставляло на АЗС.

Взаимоотношения между производителями, поставщиками и получателями нефтепродуктов строятся на договорной основе. При этом организации, имеющие свидетельства, предпочитают приобретать нефтепродукты у организаций, имеющих свидетельства, а реализовывать организациям, не имеющим свидетельства, что связано с несовершенством механизма налоговых вычетов, значительным документооборотом и определенным

риском. В частности, ООО “ЛУКОЙЛ-Югнефтепродукт” более 95 % объема нефтепродуктов реализует организациям, не имеющим свидетельства, в то время как 100 % нефтепродуктов получает от организаций, имеющих свидетельство. Аналогично складывается ситуация и в ОАО “Славнефть-Ярославнефтепродукт”, которое 99,9 % нефтепродуктов получает от организаций, имеющих свидетельство, и менее 1 % приходится на реализацию нефтепродуктов организациям, имеющим свидетельство.

#### **4. Влияние действующего порядка исчисления и уплаты акцизов на подакцизные нефтепродукты на поступление доходов в федеральный бюджет, консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации и на межбюджетные отношения. Предложения по внесению изменений и дополнений в налоговое законодательство с целью совершенствования порядка исчисления и уплаты акцизов на подакцизные нефтепродукты**

На 1 сентября 2003 года, по данным налоговой отчетности, регионами с наиболее значительными поступлениями акцизов на нефтепродукты в бюджет субъекта Российской Федерации являются: г. Москва - 5,1 млрд. рублей, или 16,3 % общей суммы поступлений акцизов на нефтепродукты в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации, Республика Башкортостан - 3,7 млрд. рублей, или 11,9 %, Омская область - 2,7 млрд. рублей, или 8,5 %, Республика Мордовия - 1,8 млрд. рублей, или 5,7 %, Республика Татарстан - 1,0 млрд. рублей, или 3,2 процента. В Московской области поступления составили 0,5 млрд. рублей, или 1,5 %. При этом, по данным Российского топливного союза, доля поставок нефтепродуктов на внутренний рынок Российской Федерации в этих регионах составила: г. Москва и Московская область - 16,9 %, Республика Башкортостан - 3,3 %, Омская область - 1,3 %, Республика Мордовия - 0,3 %, Республика Татарстан - 1,9 процента. На долю этих регионов приходится 47,2 % общей суммы акцизов на нефтепродукты, уплаченных в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации, и 23,7 % общей суммы поставок нефтепродуктов на внутренний рынок Российской Федерации с нефтеперерабатывающих заводов, между тем, общая доля 4 федеральных округов (Уральский, Южный, Северо-Западный и Дальневосточный) составила всего 25 процентов.

Такое неравномерное распределение поступлений акцизов, как указывалось выше, связано с отказом крупных нефтяных компаний и зависимых о них оптовых организаций поставлять нефтепродукты организациям (региональным поставщикам и АЗС), имеющим свидетельства, и появившейся у них возможностью установления плательщиком акцизов любой своей или зависимой организации на удобном им этапе движения нефтепродуктов между производителем и конечным потребителем. А также незаинтересованностью региональных поставщиков и АЗС в получении свидетельств, так как они могут попасть под двойное налогообложение, приобретая нефтепродукты у организаций, не имеющих свидетельства, т. е. с уже начисленным и уплаченным акцизом.

Учитывая, что действующим налоговым законодательством не установлена обязательность получения свидетельства, более того, предусматривается возможность аннулирования выданного свидетельства в любой момент по заявлению налогоплательщика, поступление акцизов в бюджеты субъектов Российской Федерации, а, соответственно, и формирования территориальных дорожных фондов не будет осуществляться пропорционально объемам потребления нефтепродуктов на их территории. Хотя это предусматривалось при разработке порядка исчисления и уплаты акцизов, введенного с 1 января 2003 года.

Определение нефтяными компаниями региона, в котором их структурное подразделение или аффилированная организация уплачивает акцизы, во многом зависит от ее места регистрации или от налоговых и иных преференций, оказываемых администрацией региона нефтяной компании. Так, в г. Москве, где расположено большинство го-

ловных структур нефтяных компаний, за 8 месяцев текущего года начислено акцизов на нефтепродукты в консолидированный бюджет Российской Федерации в сумме 8,3 млрд. рублей, или 16,1 % общего объема начисления акцизов на нефтепродукты.

Согласно отчету по результатам проверки, утвержденному протоколом Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 16 мая 2003 года № 17 (342), Законом Республики Мордовия от 29 марта 1999 года № 9-3 “Об условиях эффективного использования социально-экономического потенциала Республики Мордовия” отдельным категориям налогоплательщиков, в том числе и организациям, занимающимся реализацией нефтепродуктов (ЗАО “Юкос-М”, ООО “Ю-Мордовия”, ООО “Фаргойл”, ООО “Ратмир”, ООО “Альта-Трейд”, ООО “Марс ХХП”), осуществляющим на ее территории инвестиционную деятельность, установлены льготы по ряду налогов в части, зачисляемой в бюджет Республики. В связи с этим начисления акцизов на нефтепродукты, подлежавшие уплате в консолидированный бюджет Российской Федерации, на 1 сентября 2003 года в Республике Мордовия составили 2,4 млрд. рублей, или 4,6 % общей суммы акцизов, начисленных к уплате в бюджет Российской Федерации в текущем году, при этом начисление акцизов за аналогичный период 2002 года не проводилось.

Законом Ярославской области от 23 апреля 2001 года № 20-з “О состоянии экономического развития Ярославской области” (с изменениями от 20 февраля 2003 года) в целях стимулирования экономического развития области в доходах областного бюджета предусмотрены поступления акцизов от вновь привлеченных налогоплательщиков, совершающих операции с нефтепродуктами, на сумму 950,0 млн. рублей. Из указанной суммы в соответствии с постановлением администрации Ярославской области от 9 июня 2003 года № 89-а “О порядке расходования средств областного бюджета на 2003 год” 570 млн. рублей, или 60 % направляется на выплату субвенций юридическим лицам, совершающим операции с нефтепродуктами.

В соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2002 года № 110-ФЗ источниками образования территориальных дорожных фондов являются: транспортный налог; акцизы на нефтепродукты в размере 50 % доходов; земельный налог в размере 100 %, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации; поступления от погашения задолженности, образовавшейся на 1 января 2003 года по налогу на пользователей автомобильных дорог, штрафам и пеням за несвоевременную уплату указанного налога, а также по заключительным расчетам по налогу на пользователей автомобильных дорог за 2002 год; субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации, выделяемые из федерального бюджета на финансирование дорожного хозяйства и иные источники, не противоречащие законодательству Российской Федерации, направляемые в территориальные дорожные фонды в соответствии с законами субъектов Российской Федерации о бюджетах. При этом в Республике Адыгея основными источниками финансирования дорожного хозяйства являются субсидии и субвенции из федерального бюджета, размер которых в 2002 и 2003 годах составлял 289,7 млн. рублей ежегодно.

По Краснодарскому краю в 2003 году запланировано поступление в консолидированный бюджет доходов от уплаты акцизов на нефтепродукты в сумме 2461,6 млн. рублей, за 8 месяцев 2003 года уплачено 450,9 млн. рублей, или 18,3 процента. Вследствие недостаточного финансирования резко ухудшилась ситуация в дорожном хозяйстве. По информации ККГУ “Дорожный комитет”, в 2003 году будет удовлетворено только 26 % нормативных потребностей ремонта дорог. Объем некоторых видов работ по безопасности движения снизится относительно планового на 90-95 процентов. Созданный потенциал дорожного строительства используется неэффективно, многие дорожные хозяйства находятся на грани банкротства.

По данным налоговой отчетности, за 8 месяцев 2002 года целевые внебюджетные средства дорожных фондов субъектов Российской Федерации за счет налога на пользователей автомобильных дорог (80,9 млрд. рублей) и налога с владельцев транспортных средств (6,5 млрд. рублей) составили 87,4 млрд. рублей.

Целевые бюджетные средства территориальных дорожных фондов за 8 месяцев 2003 года составили 94,7 млрд. рублей, в том числе за счет:

- транспортного налога - 10,0 млрд. рублей, или 10,6 %;
- земельного налога - 16,7 млрд. рублей, или 17,6 %;
- акцизов на нефтепродукты - 26,1 млрд. рублей, или 27,6 %;

- поступлений от погашения задолженности, образовавшейся на 1 января 2003 года по налогу на пользователей автомобильных дорог - 41,9 млрд. рублей, или 44,2 процента.

Учитывая несовершенство налогового законодательства в части уплаты акцизов на нефтепродукты, не позволяющего субъектам Российской Федерации даже прогнозировать налоговую базу, не говоря уже об отсутствии рычагов воздействия на ее развитие, их органы законодательной и исполнительной власти неоднократно обращалась в Правительство Российской Федерации и Минфин России с просьбой об оказании помощи с целью компенсации выпадающих доходов и внесении изменений в действующее налоговое законодательство в части уплаты акцизов на нефтепродукты. Как правило, аргументированных ответов на обращения не поступало.

Администрацией Ярославской области подготовлен проект федерального закона “О внесении изменений и дополнений в главу 22 части второй Налогового кодекса Российской Федерации”, которым предлагается либо обязать организации и индивидуальных предпринимателей, совершающих операции с нефтепродуктами, получить свидетельства, либо с 1 января 2004 года уплату акцизов на нефтепродукты возложить на производителей нефтепродуктов с направлением 100 % акцизов на счета органов федерального казначейства с последующим перечислением 50 % акцизов в бюджеты субъектов Российской Федерации, на территории которых осуществляется деятельность по производству нефтепродуктов. Субъекты Российской Федерации, на территории которых отсутствует деятельность по производству нефтепродуктов, средства для формирования территориального дорожного фонда получают за счет субвенций, выделенных из федерального бюджета на финансирование дорожного фонда. Фонд субвенций формируется за счет 50 % акцизов на нефтепродукты, направляемых в федеральный бюджет.

Кабинет Министров Республики Адыгея письмом от 5 марта 2003 года № КМ-140 в Правительство Российской Федерации и письмом от 6 марта 2003 года № КМ-152 в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации обратился с просьбой рассмотреть вопрос о внесении соответствующих изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации. Изменения, в частности, предусматривали введение обязательности получения свидетельств в сфере розничной реализации нефтепродуктов и установление ответственности за их неполучение.

Законодательным Собранием Краснодарского края 26 февраля 2003 года принято постановление № 86-П “Об обращении депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края к Президенту Российской Федерации, Председателю Правительства Российской Федерации, Председателю Совета Федерации и Председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по проблемам, связанным со сбором акцизов на нефтепродукты”, в котором, в частности, предлагается в связи с отсутствием отлаженного механизма взимания налоговых платежей, направляемых на финансирование дорожного хозяйства в объемах, необходимых для обеспечения содержания территориальных автомобильных дорог субъектов Российской Федерации, предоставить беспроцентные бюджетные ссуды бюджетам субъектов Российской Фе-

дерации на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении этих бюджетов в I полугодии 2003 года, а также рассмотреть следующие варианты решения обозначенной проблемы:

- установить в 2003 году стопроцентное зачисление сумм акцизов на нефтепродукты в федеральный бюджет с последующим распределением 60 % поступлений между субъектами Российской Федерации пропорционально годовым объемам реализации нефтепродуктов в данных субъектах путем внесения соответствующих изменений и дополнений в Федеральный закон “О федеральном бюджете на 2003 год”;

- в экстренном порядке внести соответствующие поправки в главу 22 части второй Налогового кодекса Российской Федерации, предусматривающие обязательность получения свидетельства для организаций и индивидуальных предпринимателей, занимающихся производством, оптовой, оптово-розничной реализацией нефтепродуктов, вне зависимости от наличия в собственности мощностей по производству, хранению и отпуску нефтепродуктов.

По поручению Правительства Российской Федерации Минфин России письмом от 30 апреля 2003 года № 04-03-01/01/26 сообщил, что в Государственной Думе находится на рассмотрении проект федерального закона “О внесении изменений и дополнений в главу 22 части второй Налогового кодекса Российской Федерации”, подготовленный депутатами Государственной Думы И.Н. Игошиным, В.Н. Паутовым, В.А. Калягиным и Б.Г. Кибиревым, которым предлагается отказаться от заявительного порядка получения налогоплательщиками свидетельств, установить обязательность получения таких свидетельств для всех лиц, совершающих операции с нефтепродуктами, а также расширить перечень плательщиков акцизов, имеющих право на получение свидетельств за счет включения в этот перечень лиц, совершающих операции с нефтепродуктами с использованием арендованных мощностей по хранению и отпуску нефтепродуктов или обладающих такими мощностями на иных законных основаниях. Кроме того, законопроектом предусматривается установить ставку акциза на прямогонный бензин 2190 рублей за 1 тонну.

По данному законопроекту Минфином России представлен в Правительство Российской Федерации проект заключения, которым предусматривается поддержать законопроект для принятия в первом чтении, с последующим внесением в него уточнений, направленных на более полное устранение недостатков существующего порядка взимания акцизов на нефтепродукты.

Однако официальным заключением Правительства Российской Федерации от 1 июля 2003 года № 4639п-П13 указанный законопроект, внесенный вышеназванными депутатами, не был поддержан. Одновременно Минфин России письмом от 20 июня 2003 года № 01-02-01/10-1710 уведомил председателя Комиссии Совета Федерации по взаимодействию со Счетной палатой Российской Федерации, что с целью решения проблемы неравномерного зачисления акцизов в бюджеты субъектов Российской Федерации Минфином России совместно с МНС России, Минэкономразвития России и Минтранс России ведется работа по совершенствованию налогового законодательства и при рассмотрении проекта федерального бюджета на 2004 год будет рассмотрен вопрос о централизации в 2004 году в федеральном бюджете доли от уплаты акцизов на нефтепродукты с последующим распределением этих средств между субъектами Российской Федерации в соответствии с выбранным наиболее объективным критерием.

Правительство Российской Федерации в заключении от 10 июля 2003 года № 4895п-П13 по проекту федерального закона “О внесении дополнений в статью 179.1 главы 22 “Акцизы” части второй Налогового кодекса Российской Федерации”, внесенному в Государственную Думу депутатами В.Р. Пашуто (Краснодарский край) и другими, не поддержало проект в связи с невозможностью законодательного введения

обязательности получения свидетельств всеми участниками рынка нефтепродуктов. Также в официальном отзыве от 30 июля 2003 года № 5328п-П13 на проект федерального закона “О внесении изменений в Федеральный закон “О федеральном бюджете на 2003 год”, внесенный депутатом Государственной Думы В.Р. Пашуто, Правительством Российской Федерации не поддержано принятие проекта в части предложения зачислять акцизы на нефтепродукты в доход федерального бюджета в размере 100 % с последующим распределением 60 % поступлений между субъектами Российской Федерации пропорционально годовым объемам реализации нефтепродуктов. Отказ мотивирован тем, что законопроект не устанавливает порядок расчета пропорции для определения суммы поступлений от уплаты акцизов в бюджеты субъектов Российской Федерации в зависимости от объемов реализуемых нефтепродуктов.

Учитывая фактический отказ Правительства Российской Федерации от внесения изменений в действующий механизм взимания акцизов на нефтепродукты, администрация Краснодарского края инициировала подготовку обращения субъектов Российской Федерации в Правительство Российской Федерации, проект которого был разослан в регионы письмом от 8 июля 2003 года № 1-06/360. Поддержанное руководителями органов исполнительной власти 21 субъекта Российской Федерации обращение направлено в Правительство Российской Федерации письмом администрации Краснодарского края от 29 августа 2003 года № 1-02/467.

В обращении предлагается, в частности, внести изменения и дополнения в Федеральный закон “О федеральном бюджете на 2003 год” в части предоставления из федерального бюджета беспроцентных бюджетных ссуд субъектам Российской Федерации для финансирования дорожного хозяйства с последующим урегулированием задолженности путем замены целевого источника финансирования, а также в проекте федерального бюджета на 2004 год предусмотреть направление в федеральный бюджет 100 % доходов от уплаты акцизов на нефтепродукты с последующим распределением этих средств между субъектами Российской Федерации в соответствии с выбранным наиболее объективным критерием.

## **Выводы**

**1.** Материалы проверки свидетельствуют, что внесенные Федеральным законом от 24 июля 2002 года № 110-ФЗ изменения в формирование источников дорожных фондов и механизм исчисления и уплаты акцизов на нефтепродукты не обеспечили в большинстве субъектов Российской Федерации компенсацию выпадающих источников финансирования дорожных фондов. Так, за 8 месяцев 2003 года поступления акцизов на нефтепродукты в консолидированный бюджет Краснодарского края составили 450,9 млн. рублей, или 18,3 % соответствующих доходов, утвержденных законом о бюджете региона, в Ярославской области поступления составили 266,6 млн. рублей, или 60 процентов. При этом выпадающие доходы, связанные с отменой только налога на пользователей автомобильных дорог, составили 614,0 млн. рублей и 345,0 млн. рублей, соответственно.

Вместе с тем, на долю только 5 субъектов Российской Федерации (г. Москва, Республика Башкортостан, Омская область, Республика Мордовия, Республика Татарстан) за 8 месяцев 2003 года приходится почти 50 % общей суммы акцизов на нефтепродукты, уплаченных в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации.

**2.** В значительной степени сложившаяся ситуация связана с тем, что действующий порядок определил в качестве плательщиков акцизов на нефтепродукты организации и лица, имеющие свидетельства, однако, законодательно не предусмотрена обязательность их получения. В этих условиях нефтяные компании имеют возможность самостоятельно,

без учета места конечного потребления нефтепродуктов, определять регионы, в которых их структуры и зависимые организации получают свидетельства и уплачивают акцизы. Выбор региона, как правило, определяется местом регистрации нефтяной компании или налоговыми и иными преференциями, оказываемыми ей администрацией субъекта Российской Федерации. Так, в г. Москве расположено большинство головных структур нефтяных компаний, поэтому за 8 месяцев текущего года начислено акцизов на нефтепродукты в консолидированный бюджет Российской Федерации 8,3 млрд. рублей, или 16,1 % общего объема начисления акцизов на нефтепродукты. В Республике Мордовия начислено 2,4 млрд. рублей, или 4,6 %, что обусловлено предоставлением льгот по налогам, зачисляемым в региональный бюджет.

В то же время в Краснодарском крае зависимые организации ОАО «НК «Роснефть», получившие свидетельства, уплачивали акцизы на нефтепродукты только 4 месяца. После аннулирования свидетельств организации перестали являться плательщиками акцизов. В результате потери консолидированного бюджета края в 2003 году, по экспертной оценке, составят 680 млн. рублей.

**3.** Большинство субъектов Российской Федерации оказалось не подготовленным к переходу на новую систему исчисления и уплаты акцизов на нефтепродукты и не смогло с достаточной степенью вероятности прогнозировать поступление доходов от уплаты акцизов на нефтепродукты.

Методика расчета налоговой базы, учитывающая внесенные в законодательство изменения, Минфином России и МНС России субъектам Российской Федерации не доводилась. Предоставленные МНС России рекомендации для прогнозирования поступлений налогов и сборов в федеральный бюджет и консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации фактически являются констатацией положений главы 22 Налогового кодекса Российской Федерации, а формы расчета не позволяли определить величину налоговой базы. В этой связи прогнозы по поступлению акцизов на нефтепродукты, основанные на существующей в регионе налоговой базе, рассчитанные органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и Управлениями МНС России значительно различаются. При этом в проверенных регионах МНС России корректировало задания по мобилизации акцизов на нефтепродукты под фактические объемы поступлений.

**4.** Более 30 субъектов Российской Федерации, а некоторые из них неоднократно, обращались в Правительство Российской Федерации с предложениями о внесении изменений в действующее налоговое законодательство в части уплаты акцизов на нефтепродукты, но аргументированных ответов не получили. Практически Правительство Российской Федерации отказалось вносить изменения в действующее налоговое законодательство.

**5.** Материалы проверки свидетельствуют о неработоспособности введенного с 1 января 2003 года механизма взимания акцизов, что обусловлено многократным расширением круга плательщиков акцизов, значительным увеличением документооборота и усложнением налогового администрирования.

По состоянию на 1 октября 2003 года число плательщиков акцизов возросло с 70 до 2100, при этом 6970 лиц имеют право на получение свидетельства, а число лиц, совершающих операции с нефтепродуктами, достигает 12930.

Реестры, являющиеся основанием для получения налоговых вычетов, содержат 300 и более счетов-фактур. Ежемесячные декларации по акцизам на нефтепродукты с приложениями составляют 200-250 листов.

**6.** В ходе проверки установлено, что введение нулевой ставки акцизов на прямогонный бензин не достигло цели усиления контроля за его оборотом. Организации-производители не всегда отражают движение прямогонного бензина в своих нало-



говых декларациях по акцизам, следовательно, налоговые органы не располагают информацией о его обороте. Установлены факты отгрузка прямогонного бензина на АЗС.

7. В ЗАО «Краснодарэконнефть», имеющем свидетельство, установлен факт двойного налогообложения, связанный с приобретением нефтепродуктов у поставщиков, не имеющих свидетельства. В этом случае, согласно действующему законодательству, акцизы начисляются и уплачиваются на объем оприходованных нефтепродуктов, в цену которых уже включен акциз.

Таким образом, действующий порядок исчисления и уплаты акцизов на нефтепродукты содержит коренные недостатки и подлежит радикальному изменению.

### **Предложения**

В целях устранения выявленных Счетной палатой Российской Федерации в ходе проверки вопросов развития налоговой базы, полноты и своевременности поступления акцизов по подакцизным нефтепродуктам в 2002 году и за 9 месяцев 2003 года нарушений и недостатков предлагается направить письмо в Правительство Российской Федерации:

- о необходимости изменения порядка исчисления и уплаты акцизов на нефтепродукты с переносом налоговой нагрузки на организации-производители, определив объектом налогообложения операции по реализации (передаче) нефтепродуктов по месту производства. При этом распределение выпадающих доходов консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации следовало бы производить централизованно через органы федерального казначейства пропорционально объемам потребления нефтепродуктов;

- об установлении налоговой ставки на прямогонный бензин на уровне налоговой ставки на бензин автомобильный с октановым числом до «80» включительно с последующими налоговыми вычетами уплаченных акцизов в случае использования прямогонного бензина для дальнейшей переработки.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**В. Г. ПАНСКОВ**

*Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 31 октября 2003 года № 36 (361) “О результатах проверок использования средств, выделенных на финансирование мероприятий, связанных с подготовкой к осенне-зимнему сезону 2003-2004 годов в республиках Карелия и Саха (Якутия), во Владимирской и Ульяновской областях”:*

*Утвердить отчет о результатах проверок.*

*Направить представления Счетной палаты Главе Республики Карелия, Президенту Республики Саха (Якутия), губернатору Владимирской области, главе администрации Ульяновской области.*

*Направить информационные письма в Правительство Российской Федерации, Госстрой России и Минфин России.*

*Направить отчет в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, полномочным представителям Президента Российской Федерации в Центральном, Северо-Западном, Приволжском и Дальневосточном федеральных округах.*

## **ОТЧЕТ**

### **о результатах проверок использования средств, выделенных на финансирование мероприятий, связанных с подготовкой к осенне-зимнему сезону 2003-2004 годов в республиках Карелия и Саха (Якутия), во Владимирской и Ульяновской областях**

**Основание для проведения проверок:** пункт 1.5.12.2.12 плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2003 год.

#### **Цель проверок**

Использование средств, выделенных на финансирование мероприятий, связанных с подготовкой к осенне-зимнему сезону 2003-2004 годов, в республиках Карелия и Саха (Якутия), во Владимирской и Ульяновской областях.

#### **Предмет проверок**

Деятельность правительств республик Карелия и Саха (Якутия); администраций Владимирской и Ульяновской областей по использованию средств, выделенных на финансирование мероприятий, связанных с подготовкой к осенне-зимнему сезону 2003-2004 годов.

#### **Объекты проверок**

Правительства республик Карелия и Саха (Якутия), администрации Владимирской и Ульяновской областей.

**Сроки проведения проверок:** с 15 сентября по 3 октября 2003 года.

#### **Проверками установлено**

По износу основных фондов жилищно-коммунального хозяйства Республика Карелия и Республика Саха (Якутия), Владимирская и Ульяновская области отнесены Госстроем России к критическим регионам Российской Федерации.

В бюджетах соответствующего уровня расходы на осуществление комплекса мер по подготовке объектов жилищно-коммунального хозяйства к осенне-зимнему периоду на указанные цели не утверждаются.

В целом, вся подготовительная работа объектов жилищно-коммунального хозяйства проверенных субъектов Российской Федерации, согласно установленным заданиям, по решению Правительства Российской Федерации должна быть завершена до 1 октября 2003 года.

Учитывая дефицит финансовых ресурсов, имеющийся у субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления для подготовки к отопительному сезону 2003-2004 годов, Правительство Российской Федерации разработало меры по оказанию им дополнительной финансовой помощи из федерального бюджета, которая поступила в регионы в августе-сентябре 2003 года. Вместе с тем, Правительством Российской Федерации был выбран один из самых продолжительных по времени оформления видов этой помощи - бюджетные ссуды со сроком их погашения до трех лет.

Для оперативного решения вопросов, связанных с подготовкой к осенне-зимнему сезону, финансовую помощь из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на указанные цели целесообразно оказывать в виде дотаций и субвенций в марте-мае (в зависимости от климатических условий регионов), а не во второй половине 2003 года, как сложилось фактически.

Изменения в форме дополнения к Федеральному закону "О федеральном бюджете на 2003 год", согласно которым Правительству Российской Федерации было разрешено предоставлять из федерального бюджета беспроцентные бюджетные ссуды бюджетам субъектов Российской Федерации в объеме до 5500,0 млн. рублей, были внесены Федеральным законом от 7 июля 2003 года № 121-ФЗ.

В соответствии с указанным выше законом, постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2003 года № 430 "О предоставлении бюджетам субъектов Российской Федерации беспроцентных бюджетных ссуд на осуществление комплекса мер по подготовке объектов жилищно-коммунального хозяйства к осенне-зимнему периоду 2003/2004 годов" Минфину России было поручено обеспечить заключение соответствующих соглашений с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации на предоставление бюджетных ссуд, а Госстрою России по согласованию с Минфином России утвердить форму договора с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации о совместных действиях по осуществлению комплекса мер по подготовке к данному осенне-зимнему периоду. Оформление соглашений и договоров с администрациями проверенных субъектов Российской Федерации продолжалось с 20 по 26 августа 2003 года. Этим же постановлением Правительства Российской Федерации (подпункт "в" пункта 3) на Госстрой России был возложен контроль за реализацией комплекса мер по подготовке к данному осенне-зимнему периоду на основе ежемесячных отчетов, представляемых (по установленной форме) органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Функции контроля за целевым использованием средств бюджетной ссуды из федерального бюджета возложены на Минфин России. Несмотря на это, Госстроем России в указанные договора с субъектами Российской Федерации о совместной деятельности дополнительно были включены те же функции контроля за целевым использованием средств бюджетной ссуды, а также за обеспечением технического надзора и участием в работе комиссий по приемке выполненных работ, которые являются частью функций заказчиков по объектам жилищно-коммунального хозяйства.

В проверенных субъектах Российской Федерации функции заказчиков выполняют органы местного самоуправления, которые указаны в приложении № 1 к договорам Госстроя России с администрациями субъектов Российской Федерации о совместной деятельности.

В республиках Карелия и Саха (Якутия) функции заказчиков на отдельных объектах жилищно-коммунального хозяйства подготовки к зиме возложены на организации, перечень которых определяют администрации этих субъектов Российской Федерации.

Приказом Госстроя России от 27 июля 2003 года № 266 (пункт 3) территориальным управлениям Госстроя России в федеральных округах было поручено осуществлять заключение договоров технического надзора с целью обеспечения кон-

троля за выполнением работ по подготовке объектов жилищно-коммунального хозяйства к осенне-зимнему периоду 2003-2004 годов. Во исполнение данного приказа, договора заказчиков в лице руководителей муниципальных образований с соответствующими территориальными управлениями Госстроя России на оказание услуг по осуществлению контроля (технологического контроля за выполнением работ по строительству, реконструкции и капитальному ремонту объектов) и технического надзора за строительством были заключены в Республике Карелия, Республике Саха (Якутия) и Владимирской области.

В Ульяновской области, при проведении проверки, договора с территориальным управлением Госстроя России администрацией области и администрациями муниципальных образований предъявлены не были.

В договорах заказчиков-застройщиков в муниципальных образованиях вышеперечисленных субъектов Российской Федерации с территориальными управлениями Госстроя России предусмотрен размер оплаты: 0,8 % от стоимости выполненных работ по каждому объекту в Республике Карелия, 1,4 % - в Республике Саха (Якутия) и в размере 0,6 % от сметной стоимости строительства в пределах норматива затрат на содержание службы заказчика-застройщика во Владимирской области. Приказом Госстроя России оплата этих услуг не была предусмотрена. В эти же субъекты соответствующими управлениями Госстроя России были представлены счета на оплату перечисленных услуг.

На момент проверки счета оплачены не были.

По расчетам общая сумма расходов бюджетной ссуды из федерального бюджета на указанные цели составит: в Республике Карелия - 800,0 тыс. рублей (0,8 % от 100000,0 тыс. рублей бюджетной ссуды), в Республике Саха (Якутия) - 2800,0 тыс. рублей (1,4 % от 200000,0 тыс. рублей) и во Владимирской области - 720,0 тыс. рублей (0,6 % от 120000,0 тыс. рублей). Так как заказчики по объектам жилищно-коммунального хозяйства определены приложением № 1 к договору Госстроя России с субъектами Российской Федерации, то передача части функций заказчика с оплатой этих услуг территориальным органам влечет за собой двойную оплату за выполнение одних и тех же видов работ.

Как показали проверки, фактическое освоение средств бюджетных ссуд на объектах осуществляется крайне медленно, сроки их ввода в эксплуатацию, определенные договорами между Госстроем России и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, не выполняются, имеет место необеспеченность объектов строительства финансовыми ресурсами. Перечисление администрациями субъектов Российской Федерации средств до органов местного самоуправления окончательно не завершено.

По состоянию на 1 октября 2003 года в Ульяновской области из 150000,0 тыс. рублей сумма авансовых перечислений составила всего 9650,0 тыс. рублей, или 6,4 %; в Республике Карелия из 100000,0 тыс. рублей - 39881,4 тыс. рублей, или 39,9 %; во Владимирской области из 120000,0 тыс. рублей - 50261,4 тыс. рублей, или 41,9 процента.

По Республике Саха (Якутия) ссуда была использована практически полностью на покрытие ранее взятых под гарантию Минфина Республики кредитов для подготовки объектов жилищно-коммунального хозяйства к отопительному сезону.

В бюджетной классификации Российской Федерации расходы по финансированию мероприятий на осуществление комплекса мер по подготовке объектов жилищно-коммунального хозяйства к осенне-зимнему периоду 2003-2004 годов не значатся. В этой связи в расходной части соответствующих бюджетов средств для подготовки к отопительному сезону отдельной строкой не предусматривалось.

Администрации ряда проверенных субъектов Российской Федерации не рассматривают задачу подготовки жилищно-коммунального хозяйства к осенне-зимнему сезону, как приоритетную.

Неудовлетворительно ведется работа по подготовке к зиме в Медвежьегорском районе Республики Карелия. Из федеральной бюджетной ссуды в сумме 43401,0 тыс. рублей, освоено только 13566,0 тыс. рублей, или 31,3 %, остаток средств на счете получателя составил 29835,0 тыс. рублей.

При проверке проектно-сметной документации в указанном районе установлено, что документы не соответствовали перечню требований, которые необходимы при капитальном ремонте и реконструкции объектов (отсутствовала дефектная ведомость, замена марки труб была произведена без внесения изменений в смету, акты за заказчика и подрядчика были подписаны в одном лице). При осмотре готовности объектов жилищно-коммунального хозяйства зафиксировано, что прокладка труб не завершена, не полностью произведены сварочные и изоляционные работы, котельные не подготовлены к эксплуатации. В то время как срок окончания работ по всем объектам наступил 1 октября 2003 года, кроме реконструкции котельной в г. Медвежьегорске (срок - 1 декабря 2003 года).

Строительство газопровода и модульной котельной на газовом топливе в п. Гусевский города Гусь-Хрустального Владимирской области не обеспечено финансовыми средствами на 3913,5 тыс. рублей, или на 38,1 процента. Это может привести к срыву сроков ввода этого объекта в IV квартале 2003 года и поставить под угрозу гарантированное обеспечение тепловой энергией жилого фонда поселка, в котором проживает 3,5 тыс. человек.

Администрация Ульяновской области после заключения договора 28 июля 2003 года с Госстроем России, которым определен перечень работ и объемы финансирования по 342 объектам, имела все возможности по подготовке объектов ЖКХ к осенне-зимнему периоду, в срок до 1 октября 2003 года. Однако администрация области своевременно не организовала проведение конкурсов и заключение договоров с организациями, имеющими лицензии на выполнение определенных с Госстроем России работ в соответствии со статьями 71 и 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Администрация Ульяновской области задержала распределение ссуды на 48 дней после подписания договора и на 20 дней после ее фактического поступления, что явилось главной причиной срыва выполнения работ. По состоянию на 1 октября 2003 года фактически выполнены, но не оплачены работы на сумму 34775,6 тыс. рублей, или 23,2 % от плана. Только в 7 из 19 муниципальных образований произведены авансовые платежи на общую сумму 9650,0 тыс. рублей, или 6,4 % от выделенной ссуды. Предусмотренные договором 55066,0 тыс. рублей мэрии г. Ульяновска не перечислены.

В нарушение статьи 254 Бюджетного кодекса Российской Федерации лицевой счет по ссуде в УФК Минфина России по Ульяновской области ОГУП "Ульяновскжилкомхоз" не открыт. Схема прохождения ссуды до ОГУП "Ульяновскжилкомхоз" состоит из 7 звеньев (УФК - ГУФО - ОФК - РАЙФО - администрация района - МУП ЖКХ района - ОГУП "Ульяновскжилкомхоз") и создает условия использования бюджетных средств, полученных ОГУП "Ульяновскжилкомхоз" без проведения конкурсов и государственных контрактов.

В нарушение статьи 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации в бюджете Ульяновской области на 2003 год предусмотрены и фактически произведены расходы на содержание территориальных федеральных органов в сумме 126084,2 тыс. рублей.

Законом Ульяновской области о бюджете на 2003 год на строительство стадиона с искусственным льдом были утверждены средства в сумме 45000,0 тыс. рублей. Факти-

ческие расходы на указанный объект составили 43600,6 тыс. рублей без утвержденной в установленном порядке проектно-сметной документации.

В Республике Карелия на финансирование ремонтных работ по подготовке объектов жизнеобеспечения к работе в осенне-зимний период 2003-2004 годов из всех источников было предусмотрено 880321,0 тыс. рублей. По состоянию на 15 сентября 2003 года фактически освоено 562130,0 тыс. рублей, или 63,9 процента.

В Республике Саха (Якутия) для полного восстановления и модернизации объектов жилищно-коммунального хозяйства для подготовки к отопительному сезону 2003-2004 годов дефицит финансовых источников составляет 500000,0 тыс. рублей.

Потребность Владимирской области в финансовых ресурсах на подготовку объектов жилищно-коммунального хозяйства к зиме на 1 октября 2003 года составляла 751,3 млн. рублей. На 1 сентября 2003 года по Владимирской области на указанные расходы выделено 307700,0 тыс. рублей, или 41,0 %, на 15 сентября 2003 года 495100,0 тыс. рублей, или 65,9 процента. Недофинансирование на 1 сентября 2003 года составило - 443600,0 тыс. рублей, или 59,0 % от потребности средств, а на 15 сентября 2003 года - 256200,0 тыс. рублей, или 34,1 процента.

В Ульяновской области, согласно разработанным ОГУП “Ульяновскжилкомхоз” мероприятиям по подготовке к зиме, сумма затрат на выполнение ремонтно-восстановительных работ и создание запаса материально-технических ресурсов составляет 250000,0 тыс. рублей. На их финансирование в 2003 году предусмотрено областным бюджетом в виде субсидии через ОГУП “Ульяновскжилкомхоз” в сумме 95097,1 тыс. рублей, или 38,0 процента. По состоянию на 10 сентября 2003 года на мероприятия, связанные с подготовкой к осенне-зимнему отопительному периоду 2003-2004 годов, поступило 31133,1 тыс. рублей, или 32,7 % от бюджетных назначений.

Дефицит средств в сумме 154902,9 тыс. рублей восполнен бюджетной ссудой из федерального бюджета в сумме 150000,0 тыс. рублей. Указанная ссуда распределена муниципальным образованиям, а не государственному заказчику строительно-монтажных работ ОГУП “Ульяновскжилкомхоз”, которое в 2003 году заключило договора на поставку им материальных ресурсов и топлива МУП ЖКХ всех районов области. За 8 месяцев 2003 года на счета ОГУП “Ульяновскжилкомхоз” от МУП ЖКХ области по договорам поступило 61891,5 тыс. рублей, в том числе с бюджетных счетов финансовых отделов Цильнинского и Старо-Кулаткинского районов - 1208,6 тыс. рублей. Кроме того, наличными в кассу ОГУП “Ульяновскжилкомхоз”, минуя расчетные счета, поступило 20,0 тыс. рублей от МУП ЖКХ области.

Из общего объема финансирования объектов жилищно-коммунального хозяйства, находящихся в ведении органов местного самоуправления за счет всех источников по состоянию на 1 октября 2003 года освоение составило по Ульяновской области 33,6 %, в том числе на приобретение топлива для предприятий жилищно-коммунального хозяйства - 11,2 %; по Республике Карелия - 40,8 % и 16,3 %; Владимирской области - 69,6 % и 65,1 % и по Республике Саха (Якутия) - 72,5 % и 73,1 %, соответственно.

Вся работа по подготовке объектов ЖКХ к отопительному сезону, согласно установленным заданиям по решению Правительства Российской Федерации от 27 марта 2003 года (протокол № 10), должна была быть завершена до 1 октября 2003 года. Однако, например, по договору между Госстроем России и администрацией Владимирской области от 28 июля 2003 года № 2100/61 “О совместных действиях по осуществлению комплекса мер по подготовке объектов жилищно-коммунального хозяйства, находящегося в ведении субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления Владимирской области к осенне-зимнему периоду 2003/2004 годов” из 53 объектов, финансируемых на подготовку к зиме за счет беспроцентной бюджетной ссуды из феде-

рального бюджета, плановые сроки окончания работ по 23 объектам (или 43,3 %) были установлены на конец октября - начало ноября 2003 года.

В Республике Карелия на момент проверки сложилась сложная обстановка с запасами топлива. По централизованным поставкам в счет дотаций из республиканского бюджета поступило угля 16,9 тыс. тонн (44 % от плана на II полугодие), мазута - 2,7 тыс. тонн (27 %), дизельного топлива - 0,3 тыс. тонн (34 %), щепы - 1916 куб. м (10 процентов). Фактически оплата за централизованную поставку топлива составила 35316,0 тыс. рублей, или 14,9 % от суммы потребности финансовых средств.

Централизованные поставки топлива за счет платежей коммунальных услуг (в объеме топливной составляющей в тарифе) в сумме 72087,0 тыс. рублей, должны осуществляться под контролем администраций местного самоуправления и райфинотделов. Работа по резервированию указанных средств в районах республики не организована. Недостаточная работа глав органов местного самоуправления и руководителей предприятий ЖКХ по данному вопросу может повлечь за собой срыв нормального теплоснабжения в ходе отопительного сезона. Сложная ситуация складывается и в обеспечении муниципальных котельных дровами.

Практически полностью самоустранились от организации поставок привозного и местных видов топлива администрации Беломорского, Медвежьегорского, Прионежского, Пряжинского районов и Вепской национальной волости.

Запас топлива, поставленного в централизованном порядке, обеспечит потребность районов только до 15-20 ноября 2003 года.

Протоколом заседания комиссии по проведению квалификационного отбора поставщиков в Республике Карелия для выполнения централизованных поставок топлива в целях теплоснабжения жилищного фонда и объектов социальной сферы в отопительный сезон 2003-2004 годов от 11 апреля 2003 года на конкурсной основе определены поставщики топлива, марка топлива и цена. Поставка угля марки Д указанным протоколом не предусмотрена. Однако было установлено, что фактически централизованно в города Сортавала и Медвежьегорск был поставлен уголь марки Д, имеющий другие качественные показатели, в количестве 677,8 тонны.

В Республике Саха (Якутия) в стоимости затрат на производство тепловой энергии значительную часть занимают транспортные расходы. Так, на завоз энергоносителей в 2003 году необходимо 867000,0 тыс. рублей, что составляет 29,7 % всех затрат. Это объясняется тем, что завоз энергоносителей осуществляется по рекам (при достаточном уровне воды) и по зимникам. В текущем году из-за низкого уровня воды в реках возникли трудности с завозом. Проверкой в Верхоянском улусе установлено, что на 25 сентября 2003 года в основном все энергоносители завезены. Отсутствие в Республике Саха (Якутия) собственной базы переработки нефти заставляет сжигать ее в топках котельных в сыром виде. Дизельного топлива на нужды котельных жилищно-коммунального хозяйства завозится незначительное количество - 7,2 тыс. тонн.

Завоз топливно-энергетических ресурсов в период навигации в Республике Саха (Якутия) в основном завершен. Так, по государственным контрактам Министерства ЖКХ и энергетики Республики уголь завезен в количестве 304782 тонны, что составляет 102,6 %, газоконденсатное котельное топливо - 16923,5 тонны, что составляет 106,3 %, завершается завоз нефтяного котельного топлива - 136924,9 тонны (96,6 процента).

Владимирская область по созданию запасов угля на 1 сентября 2003 года отставала от средних показателей по Центральному федеральному округу. Было завезено 39545,0 из 75725,0 тонны, или 52,2 %, в то время как в среднем по округу - 994133,5 из 1422416,8 тонны, или 69,9 процента.

Администрация Ульяновской области не выполняет требования действующего законодательства в части организации и проведения конкурсов на поставку продукции для государственных нужд.

В нарушение статьи 3 закона области от 27 июня 1997 года № 015-ЗО “О поставках продукции для областных государственных нужд” главой администрации Ульяновской области не утвержден государственный заказчик по поставке топлива предприятиям жилищно-коммунального комплекса области.

ООО “Торговый дом “Юкос-М” - основная нефтяная компания региона, получающая от головной компании фонды на мазут, имеющая материально-технические и финансовые ресурсы, более низкие оптовые цены, - от участия в конкурсах, проводимых администрацией Ульяновской области, уклоняется. В нарушение статьи 5 Федерального закона “О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд” от 6 мая 1999 года № 97-ФЗ и Указа Президента Российской Федерации “О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки для государственных нужд” от 8 апреля 1997 года № 305 из участников конкурсов на поставку мазута не были исключены ООО “Флагманг”, “Ривалд”, “Силен” и “Центр-клуб”. Указанные фирмы не имеют необходимых материально-технических и финансовых средств, перепродают мазут, поставленный в область ООО “Торговый дом “Юкос-М”. В результате за 1,5 года цены на мазут выросли на 40-60 %, в том числе за счет посредников - на 25 %, а областной бюджет в 2003 году потерял более 40000,0 тыс. рублей.

В нарушение статей 71 и 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации и закона области “О поставках продукции для областных государственных нужд” от 27 июня 1997 года № 0115-ЗО, по указанию заместителя главы администрации Ульяновской области А.Ю. Бударина, ОГПУ “Ульяновскжилкомхоз” без проведения конкурса 18 апреля 2003 года заключило договор с ООО “Корпорация “Нефтегазпереработка” на поставку 1321 тонны мазута на сумму 3963,0 тыс. рублей. Кроме того, ОГПУ “Ульяновскжилкомхоз” самостоятельно заключило договор с ООО “Силен” на поставку мазута в объеме 738 тонн на сумму 2154,9 тыс. рублей.

Администрацией Ульяновской области не принято мер по возмещению материального ущерба областному бюджету в сумме 1872,0 тыс. рублей, установленного прокуратурой области по факту аварии в результате поставки 1040 тонн некачественного мазута в котельную г. Инзы.

В Республике Карелия кредиторская задолженность предприятий жилищно-коммунального хозяйства на 1 января 2003 года составила 2345900,0 тыс. рублей и возросла за 2002 год на 8 процентов. Общий объем кредиторской задолженности по состоянию на 1 июля 2003 года превысил дебиторскую задолженность в 1,7 раза и составил 2759300,0 тыс. рублей, что свидетельствует о неустойчивом и крайне тяжелом финансовом положении жилищно-коммунального комплекса. Основную долю кредиторской задолженности (66 %) составляют долги перед поставщиками за потребленную электроэнергию, покупные услуги (тепло, вода) - 1825400,0 тыс. рублей. Задолженность по платежам в республиканский бюджет составляет 277100,0 тыс. рублей, во внебюджетные фонды - 384100,0 тыс. рублей. Убытки от финансово-хозяйственной деятельности предприятий жилищно-коммунального хозяйства по Республике Карелия за 2002 год составили 178100,0 тыс. рублей, за I полугодие 2003 года - 124900,0 тыс. рублей.

В Республике Саха (Якутия) кредиторская задолженность предприятий жилищно-коммунального хозяйства на 1 января 2003 года составила 5225600,0 тыс. рублей, на 1 сентября 2003 года - 5111071,3 тыс. рублей. Из общей задолженности на



1 сентября 2003 года задолженность по содержанию жилищного фонда составила 1640900,9 тыс. рублей.

Дебиторская задолженность перед предприятиями отрасли на 1 января 2003 года в Республике Саха (Якутия) составила 2519400,0 тыс. рублей, на 1 сентября 2003 года - 2554847,9 тыс. рублей (в том числе по бюджетным учреждениям, соответственно, 295400,0 тыс. рублей и 430053,9 тыс. рублей). Причем, задолженность по квартирной плате и коммунальным услугам на 1 сентября 2003 года составляет 2090095,1 тыс. рублей, из них задолженность населения - 698644,3 тыс. рублей.

Во Владимирской области дебиторская задолженность предприятий жилищно-коммунального хозяйства на 1 января 2003 года составляла 1466999,0 тыс. рублей. За 8 месяцев 2003 года она уменьшилась на 5 % до 1400041,0 тыс. рублей. Кредиторская задолженность предприятий жилищно-коммунального хозяйства области по состоянию на 1 января 2003 года составляла 2134641,0 тыс. рублей, за 8 месяцев 2003 года - 2094332,0 тыс. рублей. Убытки предприятий жилищно-коммунального хозяйства области за 2002 год определены в сумме 388776,0 тыс. рублей, за 8 месяцев 2003 года - 295349,0 тыс. рублей.

В Ульяновской области по состоянию на 1 июля 2003 года кредиторская задолженность муниципальных предприятий жилищно-коммунального хозяйства составила 6742500,0 тыс. рублей, дебиторская - 4748300,0 тыс. рублей. По состоянию на 1 сентября 2003 года кредиторская задолженность ОГУП "Ульяновскжилкомхоз" составила 17354,5 тыс. рублей, дебиторская задолженность - 5149,6 тыс. рублей. Приказ Госстроя России от 21 апреля 2003 года № 142 о проведении инвентаризации кредиторской и дебиторской задолженности не выполнен.

### **Выводы**

#### **По Республике Карелия**

Правительством Республики Карелия по состоянию на 29 сентября 2003 года по районам и городам республики по объектам жилищно-коммунального хозяйства из средств федеральной целевой ссуды 100000,0 тыс. рублей освоено 39881,4 тыс. рублей, или 39,9 процента.

Администрацией Медвежьегорского района неудовлетворительно ведется работа по подготовке к зиме, из федеральной бюджетной ссуды 43401,0 тыс. рублей было освоено только 13566,0 тыс. рублей, или 31 процент. Прокладка труб на теплотрассах не завершена, не полностью произведены сварочные и изоляционные работы, котельные не подготовлены. На момент проверки паспорта готовности отсутствовали по всем 42 котельным района. Сроки окончания работ по всем объектам наступили 1 октября 2003 года, кроме реконструкции котельной в г. Медвежьегорске - до 1 декабря 2003 года.

Проектно-сметная документация в Медвежьегорском районе не соответствовала перечню требований, которые необходимы при капитальном ремонте и реконструкции объектов (в документах отсутствовала дефектная ведомость, замена марки труб была произведена без внесения изменений в смету, акты были подписаны за заказчика и подрядчика в одном лице).

Госстроем Республики Карелия допущено неэффективное использование средств республиканского бюджета в сумме 501,3 тыс. рублей и 1544,9 тыс. рублей. Данные средства были перечислены исполнителю в марте-апреле текущего года за разработку проектно-сметной документации на строительство водозабора и реконструкцию котельной в п. Хелюля и КОС инженерных сетей г. Сортавала со сроком выполнения работ в июле 2003 года. На момент проверки в администрации г. Сортавала проектно-сметная документация отсутствовала.

Между “Заказчиком-застройщиком” и Государственным учреждением “Территориальное управление Госстроя России в Северо-Западном федеральном округе Российской Федерации”, был заключен договор на оказание услуг по осуществлению технологического контроля за выполнением работ по строительству, реконструкции и капитальному ремонту объектов для подготовки жилищно-коммунального хозяйства к осенне-зимнему периоду 2003-2004 годов.

Республика Карелия за указанные услуги ГУ “ТУ Госстроя России в Северо-Западном федеральном округе Российской Федерации” обязана выплатить 0,8 %, или 800,0 тыс. рублей от стоимости работ в сумме 100000,0 тыс. рублей, предусмотренных приложением № 1 к договору от 25 июля 2003 года № 2100/05. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2003 года № 430 бюджетная ссуда субъектам Российской Федерации была предоставлена только на подготовку объектов к осенне-зимнему периоду 2003-2004 годов и не может быть использована на другие цели.

Так как заказчики по объектам жилищно-коммунального хозяйства определены приложением № 1 к данному договору с Госстроем России, то передача части функций заказчика с оплатой этих услуг территориальным органам влечет за собой двойную оплату за выполнение одних и тех же видов работ.

Полностью самоустранились от организации поставок привозного и местных видов топлива администрации Беломорского, Медвежьегорского, Прионежского, Пряжинского районов и Вепской национальной волости. Запасы топлива, поставленного в централизованном порядке, обеспечат потребность районов только до 15-20 ноября 2003 года.

Протоколом заседания комиссии по проведению квалификационного отбора поставщиков для выполнения централизованных поставок топлива для теплоснабжения жилищного фонда и объектов социальной сферы в отопительный сезон 2003-2004 годов от 11 апреля 2003 года на конкурсной основе определены поставщики топлива, марка и цена топлива. Поставка угля марки Д указанным протоколом не предусмотрена. Однако было установлено, что фактически централизованно в города Сортавала и Медвежьегорск был поставлен уголь марки Д в количестве 677,8 тонны, который имеет другие качественные показатели.

По состоянию на 1 января 2003 года дебиторская задолженность предприятий ЖКХ республики составила 1297100,0 тыс. рублей и возросла за 2002 год на 27 %, на 1 июля 2003 года текущего года задолженность составила 1617900,0 тыс. рублей и возросла на 25 процентов.

Долги населения по оплате жилищно-коммунальных услуг занимают 17,5 % от суммы дебиторской задолженности и составили 283900,0 тыс. рублей. Сумма задолженности населения с начала 2003 года возросла на 5 процентов.

Кредиторская задолженность предприятий ЖКХ на 1 января 2003 года составила 2345900,0 тыс. рублей и возросла за 2002 год на 8 процентов. Общий объем кредиторской задолженности по состоянию на 1 июля 2003 года превысил дебиторскую задолженность в 1,7 раза и составил 2759300,0 тыс. рублей, что свидетельствует о неустойчивом и крайне тяжелом финансовом положении жилищно-коммунального комплекса.

Основную долю кредиторской задолженности (66 %) занимают долги перед поставщиками за потребленную электроэнергию, покупные услуги (тепло, вода) на сумму 1825400,0 тыс. рублей.

Убытки от финансово-хозяйственной деятельности предприятий ЖКХ за 2002 год составили 178100,0 тыс. рублей, за I полугодие 2003 года - 124900,0 тыс. рублей.

Недостаток средств, выделяемых местными бюджетами и муниципальными предприятиями на подготовку объектов ЖКХ к зиме, не позволяет проводить плановые работы по ремонту оборудования котельных и тепловых сетей в нормативных объемах.

Подготовка объектов жизнеобеспечения к осенне-зимнему периоду 2003-2004 годов ведется с отставанием от графиков. Слабо решаются вопросы подготовки жилищного фонда (готовность - 62,4 %), котельных (57,2 %), замены ветхих тепловых сетей (60,4 процента). Крайне сложным остается положение с обеспечением муниципальных котельных топливом, в том числе дровами. Нерешенными остаются вопросы укомплектования предприятий ЖКХ кадрами основных рабочих профессий и руководящего состава.

Все это может поставить под угрозу устойчивое функционирование ЖКХ и учреждений социальной сферы в республике в осенне-зимний период 2003-2004 годов.

### **По Республике Саха (Якутия)**

В Республике Саха (Якутия) для полного восстановления и модернизации объектов жилищно-коммунального хозяйства для подготовки к отопительному сезону 2003-2004 годов дефицит финансовых источников составляет 500000,0 тыс. рублей.

Кредиторская задолженность предприятий жилищно-коммунального хозяйства Республики на 1 января 2003 года составила 5225600,0 тыс. рублей, на 1 сентября 2003 года - 5111071,3 тыс. рублей. Из общей задолженности на 1 сентября 2003 года задолженность по содержанию жилищного фонда составила 1640900,9 тыс. рублей.

Дебиторская задолженность перед предприятиями отрасли на 1 января 2003 года в Республике Саха (Якутия) составила 2519400,0 тыс. рублей, на 1 сентября 2003 года - 2554847,9 тыс. рублей (в том числе по бюджетным учреждениям, соответственно, 295400,0 тыс. рублей и 430053,9 тыс. рублей). Задолженность населения по коммунальным услугам на 1 сентября 2003 года составила 2090095,1 тыс. рублей.

Между ГУ “Дирекция по реконструкции и строительству объектов жилищно-коммунального хозяйства и энергетики” Республики Саха (Якутия) и Государственным учреждением “Территориальное управление Госстроя России в Дальневосточном федеральном округе Российской Федерации” 1 августа 2003 года заключен договор на выполнение функций технического надзора. Стоимость этих услуг составит 1,4 % от средств бюджетной ссуды.

### **По Владимирской области**

Потребность Владимирской области в финансовых ресурсах на подготовку объектов жилищно-коммунального хозяйства к зиме на 1 октября 2003 года составляла 751300,0 тыс. рублей. На 1 сентября 2003 года по Владимирской области на указанные расходы выделено 307700,0 тыс. рублей, или 41,0 %, на 15 сентября 2003 года - 495100,0 тыс. рублей, или 65,9 процента. Недофинансирование на 1 сентября 2003 года составило 443600,0 тыс. рублей, или 59,0 % от потребности средств, а на 15 сентября 2003 года - 256200,0 тыс. рублей, или 34,1 процента.

На 1 октября 2003 года, по данным УФК Минфина России по Владимирской области, кассовое исполнение назначенных сумм бюджетной ссуды из федерального бюджета по объектам жилищно-коммунального хозяйства муниципальных образований составило 50261,4 тыс. рублей, или 41,8 % от средств ссуды.

Строительство газопровода и модульной котельной на газовом топливе в п. Гусевский города Гусь-Хрустального не обеспечено финансовыми средствами на 3913,5 тыс. рублей, или на 38,1 процента. Это может привести к срыву сроков ввода этого объекта в IV квартале 2003 года и поставить под угрозу гарантированное обеспечение тепловой энергией жилого фонда поселка, в котором проживает 3,5 тыс. человек.

Между заказчиками-застройщиками в муниципальных образованиях Владимирской области и Государственным учреждением “Территориальное Управление Госстроя России в Центральном федеральном округе Российской Федерации” были заключены в начале сентября 2003 года договора на выполнение услуг по осуществлению контроля и технического надзора за строительством.

Муниципальные образования Владимирской области, перечисленные приложением № 1 к договору от 28 июля 2003 года № 2100/61 за указанные услуги обязаны выплатить 0,6 %, или 720,0 тыс. рублей за счет средств бюджетной ссуды из федерального бюджета в сумме 120000,0 тыс. рублей.

Дебиторская задолженность предприятий ЖКХ на 1 января 2003 года составляла 1466999,0 тыс. рублей. За 8 месяцев 2003 года она уменьшилась на 5 процентов и составила 1400041,0 тыс. рублей. Кредиторская задолженность предприятий ЖКХ области по состоянию на 1 января 2003 года составляла 2134641,0 тыс. рублей, за 8 месяцев 2003 года - 2094332,0 тыс. рублей. Убытки предприятий ЖКХ области за 2002 год составили 388776,0 тыс. рублей, за 8 месяцев 2003 года - 295349,0 тыс. рублей.

#### **По Ульяновской области**

Администрация области после заключения договора 28 июля 2003 года с Госстроем России, которым определен перечень работ и объемы финансирования по 342 объектам, имела все возможности по подготовке объектов ЖКХ к осенне-зимнему периоду, в срок до 1 октября 2003 года. Однако своевременно не было организовано проведение конкурсов и заключение договоров с организациями, имеющими лицензии на выполнение определенных Госстроем России работ в соответствии со статьями 71 и 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Администрация области задержала распределение ссуды на 48 дней после подписания договора и на 20 дней после ее фактического поступления, что явилось главной причиной срыва выполнения работ. По состоянию на 1 октября 2003 года фактически выполнены, но не оплачены, работы на сумму 34775,6 тыс. рублей, или 23,2 % от плана. Только в 7 муниципальных образованиях произведены авансовые платежи на общую сумму 9650,0 тыс. рублей, или 6,4 % от выделенной ссуды. Предусмотренные договором 55066,0 тыс. рублей мэрии г. Ульяновска не перечислены.

В нарушение статьи 254 Бюджетного кодекса Российской Федерации лицевой счет по ссуде в УФК Минфина России по Ульяновской области, ОГУП “Ульяновскжилкомхоз” не открыт. Схема прохождения ссуды до ОГУП “Ульяновскжилкомхоз” состоит из 7 звеньев (УФК - ГУФО - ОФК - РАЙФО - администрация района - МУП ЖКХ района - ОГУП “Ульяновскжилкомхоз”) и создает условия использования бюджетных средств, полученных ОГУП “Ульяновскжилкомхоз”, без проведения конкурсов и государственных контрактов.

В нарушение статьи 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации в законе о бюджете области на 2003 год предусмотрены и фактически производятся расходы на содержание территориальных федеральных органов в сумме 126084,2 тыс. рублей.

Законом Ульяновской области о бюджете на 2003 год на строительство стадиона с искусственным льдом были утверждены средства в сумме 45000,0 тыс. рублей. Фактические расходы на указанный объект были произведены в сумме 43600,6 тыс. рублей без утвержденной в установленном порядке проектно-сметной документации. Администрация области не выполняет требования действующего законодательства, в части организации и проведения конкурсов на поставку продукции для государственных нужд. Администрацией области не принято мер по возмещению материального ущерба областному бюджету в сумме 1872,0 тыс. рублей, установленного прокуратурой области по факту аварии в результате поставки 1040 тонн некачественного мазута в котельную г. Инзы.

Не проведена инвентаризация кредиторской и дебиторской задолженностей в соответствии с приказом Госстроя России от 21 апреля 2003 года № 142.

## Предложения

Направить представления:

### 1. Главе Республики Карелия:

- совместно с органами местного самоуправления принять меры по завершению работ на объектах жилищно-коммунального хозяйства, определенных приложением № 1 к договору от 25 июля 2003 года № 2100/05 “О совместных действиях по осуществлению комплекса мер по подготовке объектов жилищно-коммунального хозяйства, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления Республики Карелия к осенне-зимнему периоду 2003/2004 годов”;

- завершить работы на объектах жилищно-коммунального хозяйства Медвежьегорского района в установленные сроки, обеспечить готовность всех 42 котельных. Рассмотреть вопрос об ответственности должностных лиц Медвежьегорского района, допустивших неудовлетворительную подготовку объектов ЖКХ к зиме. Обеспечить оформление проектно-сметной документации в соответствии с перечнем требований, необходимых при проведении капитального ремонта и реконструкции объектов;

- завершить разработку проектно-сметной документации на строительство водозабора и реконструкцию котельной в п. Хелюля на 501,3 тыс. рублей и 1544,9 тыс. рублей - на канализационно-очистные сооружения инженерных сетей г. Сортавала;

- обеспечить целевое и эффективное использование федеральной целевой ссуды на осуществление комплекса мер по подготовке объектов жилищного коммунального хозяйства к осенне-зимнему периоду 2003-2004 годов. Не допускать двойной оплаты за выполнение работ технологического контроля по строительству, реконструкции и капитальному ремонту данных объектов;

- принять меры к обеспечению топливом и созданию нормативного запаса во всех районах республики. Провести сверку с поставщиками топлива и рассмотреть ответственность должностных лиц, по вине которых произведена замена марки угля с другими качественными показателями в количестве 677,8 тонны, без проведения конкурсного отбора;

- принять меры к погашению просроченной кредиторской задолженности предприятий ЖКХ республики в сумме 2759300,0 тыс. рублей и дебиторской - в сумме 1617900,0 тыс. рублей;

- разработать стратегию реформирования жилищно-коммунального хозяйства республики с учетом необходимости перехода на рыночные и договорные отношения, осуществить первоочередные меры по финансовой стабилизации коммунальных предприятий;

- для подготовки объектов к зиме администрациям районов предусматривать выделение муниципальным предприятиям жилищно-коммунального хозяйства средств из местного бюджета на приобретение материалов и оборудования в счет погашения задолженности бюджетных организаций за потребленную тепловую энергию и другие услуги муниципальных предприятий жилищно-коммунального хозяйства;

- усилить контроль за лимитами потребления тепло- и электроэнергии бюджетными организациями и обеспечить утвержденные лимиты средствами в сметах расходов бюджетных организаций с выделением этих расходов отдельной строкой.

### 2. Президенту Республики Саха (Якутия):

- разработать совместно с органами местного самоуправления Республики Саха (Якутия) соглашение по финансовому оздоровлению системы жилищно-коммунального хозяйства, в том числе по сокращению дефицита финансовых источников в сумме 500000,0 тыс. рублей, необходимых для полного восстановления и модернизации объектов

жилищно-коммунального хозяйства при подготовке к отопительному сезону 2003-2004 годов, а также по сокращению дебиторской и кредиторской задолженности предприятий жилищно-коммунального хозяйства.

**3. Губернатору Владимирской области:**

- обеспечить совместно с администрацией г. Гусь-Хрустального Владимирской области финансирование строительства газопровода и модульной котельной на газовом топливе в п. Гусевский в сумме 3913,5 тыс. рублей;

- принять, совместно с органами местного самоуправления, меры по завершению работ на объектах жилищно-коммунального хозяйства, определенных приложением № 1 к договору Госстроя России и администрации Владимирской области от 28 июля 2003 года № 2100/61 “О совместных действиях по осуществлению комплекса мер по подготовке объектов жилищно-коммунального хозяйства, находящихся в ведении субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления Владимирской области к осенне-зимнему периоду 2003/2004 годов” и финансируемых за счет средств бюджетной ссуды из федерального бюджета;

- обеспечить целевое и эффективное использование средств бюджетной ссуды из федерального бюджета по осуществлению комплекса мер по подготовке объектов жилищно-коммунального хозяйства к осенне-зимнему периоду 2003-2004 годов. Не допускать двойной оплаты за выполнение услуг по осуществлению контроля и технического надзора за строительством;

- разработать совместно с органами местного самоуправления Владимирской области соглашение по финансовому оздоровлению системы жилищно-коммунального хозяйства, в том числе и по сокращению дебиторской и кредиторской задолженности этих предприятий.

**4. Главе администрации Ульяновской области:**

- обеспечить выполнение работ, определенных договором с Госстроем России от 28 июля 2003 года № 2100/58 в полном объеме;

- открыть лицевой счет по ссуде бюджетополучателю - ОГУП “Ульяновскжилкомхоз” в УФК Минфина России по Ульяновской области;

- исключить расходы на содержание территориальных федеральных органов при разработке, утверждении и исполнении бюджета области на 2004 год и последующие годы;

- прекратить финансирование капитального строительства объектов без утвержденной в установленном порядке проектно-сметной документации;

- прекратить закупки товаров, работ и услуг для областных нужд без проведения конкурсов и заключения государственных контрактов в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- принять меры по возмещению материального ущерба областному бюджету в сумме 1872,0 тыс. рублей в результате поставки 1040 тонн некачественного мазута в котельную г. Инзы;

- провести инвентаризацию кредиторской и дебиторской задолженностей в соответствии с приказом Госстроя России от 21 апреля 2003 года № 142 до конца текущего года.

**5. Направить информационные письма в Правительство Российской Федерации, в Госстрой России и в Минфин России.**

**Аудитор Счетной палаты**

**Российской Федерации**

**С. Н. РЯБУХИН**

*Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 19 ноября 2003 года № 44(369) “О результатах проверки использования средств федерального бюджета, выделенных Пограничной службе Федеральной службы безопасности Российской Федерации на капитальное строительство, капитальный ремонт и обустройство войск”:*

*Утвердить отчет о результатах проверки.*

*Направить представление Счетной палаты Первому заместителю директора Федеральной службы безопасности Российской Федерации-руководителю Пограничной службы.*

*Направить информационное письмо в Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации.*

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

## **ОТЧЕТ**

### **о результатах проверки использования средств федерального бюджета, выделенных Пограничной службе Федеральной службы безопасности Российской Федерации на капитальное строительство, капитальный ремонт и обустройство войск**

**Основание для проведения проверки:** пункт 1.5.7.2.18 плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2003 год.

#### **Цель проверки**

Проверить использование средств федерального бюджета, выделенных Пограничной службе Федеральной службы безопасности Российской Федерации на капитальное строительство, капитальный ремонт и обустройство войск в 2002 году.

#### **Предмет проверки**

Средства федерального бюджета, выделенные Пограничной службе Федеральной службы безопасности Российской Федерации на капитальное строительство, капитальный ремонт и обустройство войск в 2002 году.

#### **Объекты проверки**

Департамент тыла Пограничной службы Федеральной службы безопасности Российской Федерации (Управление расквартирования и строительства);

Пограничный центр капитального строительства Федеральной службы безопасности Российской Федерации;

Управление капитального строительства по Центральному и Западному регионам Пограничной службы Федеральной службы безопасности Российской Федерации (пгт. Голицыно, Московской области);

Северо-Кавказское региональное пограничное управление Федеральной службы безопасности Российской Федерации (г. Ставрополь);

Управление капитального строительства по Северо-Кавказскому региону Пограничной службы Федеральной службы безопасности Российской Федерации (г. Ставрополь);

Тихоокеанское региональное пограничное управление Федеральной службы безопасности Российской Федерации (г. Владивосток);

Отдел капитального строительства по Тихоокеанскому региону Пограничной службы Федеральной службы безопасности Российской Федерации (г. Владивосток).

**Сроки проведения проверки:** с 1 сентября по 21 ноября 2003 года.



Проверка проведена в объеме программы, утвержденной аудитором Счетной палаты Российской Федерации М.С. Сурковым 7 августа 2003 года.

### **Результаты контрольного мероприятия**

В результате проверки по вопросам программы контрольного мероприятия выявлено:

Определение приоритетных направлений развития в 2002 году пограничной инфраструктуры и обустройства войск, совершенствование материально-технической и социальной базы военных городков, создание необходимых условий труда, социальной защиты и материально-бытового обеспечения военнослужащих и членов их семей в соответствии с Положением, утвержденным приказом ФПС России от 28 июля 1999 года № 415, возлагалось на Департамент тыла ФПС России.

Функции государственного заказчика по обустройству войск и органов ФПС России (с делегированием права главного распорядителя бюджетных средств по капитальным вложениям доверенностью директора ФПС России) осуществлял Отдел капитального строительства Управления расквартирования и строительства Департамента тыла ФПС России (далее - ОКС УРиС), который в результате реорганизации, проведенной в 2002 году, реформирован в Центр капитального строительства ФПС России (далее - ЦКС).

В 2003 году ЦКС переименован в Пограничный центр капитального строительства Федеральной службы безопасности Российской Федерации.

ЦКС являлся юридическим лицом, созданным для осуществления планирования и обеспечения освоения капитальных вложений, выделяемых ФПС России на обустройство войск, а также решения комплекса задач по организации капитального строительства и реконструкции объектов пограничной инфраструктуры и капитального ремонта отдельных объектов по поручению ФПС России на договорных условиях.

В составе ЦКС образованы филиалы (далее - органы капитального строительства), выполняющие функции государственных заказчиков строительства объектов пограничной инфраструктуры, в том числе управление капитального строительства по Северо-Кавказскому региону (далее УКС по СКР) и управление капитального строительства по Центральному и Западному регионам (далее - УКС по ЦЗР), а также 6 отделов капитального строительства: по Северо-Западному и Арктическому, Юго-Восточному, Забайкальскому, Дальневосточному, Тихоокеанскому регионам и Калининградской области.

Материальное и техническое обеспечение филиалов ЦКС и их штатных военнослужащих возлагается на региональные управления и войсковые части центрального подчинения по местам дислокации.

Основные задачи и функции, осуществляемые заказчиком-застройщиком в процессе проектирования, строительства и ввода в действие объектов, права и ответственность государственного заказчика, методические принципы и особенности бухгалтерского учета и налогообложения юридических лиц, осуществляющих организационно-управленческую деятельность в качестве заказчиков-застройщиков и инвесторов, определены "Методическим пособием по организации деятельности государственного заказчика на строительство и заказчика-застройщика (МДС 11-15.2001)".

Организация капитального ремонта объектов пограничной инфраструктуры в ФПС России возлагалась на Департамент тыла ФПС России и на тыл региональных управлений.

Решение задач по содержанию эксплуатации объектов ФПС России, по формированию текущих, годовых и перспективных планов эксплуатации и капитального ремонта, по осуществлению контроля за их выполнением возлагалось на квартирно-эксплуатационные отделы Департамента тыла ФПС России и региональные управления.

Планирование, финансирование и материально-техническое обеспечение капитального строительства и капитального ремонта объектов пограничной инфраструктуры

в ФПС России в проверяемом периоде организовывались на основании соответствующих Федеральных законов, постановлений Правительства Российской Федерации, нормативных документов Госстроя России, региональных центров ценообразования в строительстве и ФПС России.

Порядок проведения работ по консервации строительства объектов предусмотрен письмом Госстроя СССР, Госплана СССР, Минфина СССР, Стройбанка СССР и Госбанка СССР от 18 августа 1986 года № 61-Д. Нормативным актом в ФПС России эти вопросы не определены. В ходе проверки установлено, что в ФПС России перечни объектов, подлежащих консервации, не составлялись, приказы (распоряжения) о консервации строительства не издавались. Акты о приостановлении строительства с указанием в них сметной стоимости объемов выполненных работ, перечни работ и затрат, необходимых для обеспечения сохранности законсервированных объектов или их конструктивных элементов, несмонтированного оборудования и неиспользованных материалов, а также сметы на проведение работ по консервации и на мероприятия по обеспечению сохранности объектов, не составлялись. Денежные средства на вышеуказанные цели не планировались и не выделялись.

Планирование капитального строительства и капитального ремонта объектов пограничной инфраструктуры и обустройства войск Управлением расквартирования и строительства Департамента тыла ФПС России (далее - УриС) в 2002 году осуществлялось на основании постановления Правительства Российской Федерации от 11 октября 2001 года № 714 "Об утверждении Положения о формировании перечня строек и объектов для федеральных государственных нужд и их финансировании за счет средств федерального бюджета" и "Наставления по квартирно-эксплуатационной службе воинской части КГБ при Совете Министров СССР", утвержденного приказом КГБ СССР от 25 марта 1967 года № 40/дсп.

Предложения по капитальному строительству объектов и обустройству войск и органов ФПС России на 2002-2003 годы и проекты планов капитального ремонта зданий и сооружений региональными управлениями, УКС по ЦЗР и частями центрального подчинения представлялись в УриС в соответствии с "Табелем внеочередных и плановых донесений органов и войск ФПС России в мирное время".

В первоочередном порядке в титульные списки капитального строительства включались объекты с высокой степенью готовности.

Годовая потребность ФПС России в бюджетных ассигнованиях на капитальный ремонт планировалась по нормам амортизационных отчислений на ремонт жилых и общественных зданий в размере 2,1 % от первоначальной стоимости 12783 зданий и сооружений в 1167 военных городках (на 1 января 2003 года - 15253,09 млн. рублей) и, с учетом недостаточного выделения бюджетных средств в прошлые годы заявлена в сумме 445,0 млн. рублей.

В качестве плановых документов ФПС России разрабатывались и направлялись в Минэкономразвития России - перечень строек, а в Минфин России - заявка на лимиты бюджетных средств на капитальное строительство и капитальный ремонт. Также в Минэкономразвития России представлены предложения по финансированию государственного оборонного заказа на 2002 год в сумме 460,0 млн. рублей.

Сведения о планировании капитальных вложений ФПС России в 2002 году с учетом дополнительных средств, выделенных на реализацию Комплексного плана первоочередных мероприятий по усилению охраны и обустройству Государственной границы на Северном Кавказе, на 2002-2006 годы в сумме 200,0 млн. рублей и из бюджета Союзного государства (Россия-Беларусь) в сумме 94,1 млн. рублей, приведены в таблице:

(млн. руб.)

Наименование затрат	Заявлено ФПС России	Утверждено первоначально	Сводный план с учетом корректировок	
			капитальные вложения (капитальный ремонт)	количество объектов, ед.
Капитальные вложения, всего:	1988,6	715,9	842,6	94
Строительство объектов производственного и специального назначения	1068,2	378,9	517,5	88
Жилищное строительство	920,4	337,0	325,1	6
в том числе ПИР будущих лет		169,9	169,8	170
Капитальный ремонт, всего:	445,0	118,8	135,8	440
Региональные управления	285,5	57,7	60,4	301
Части центрального подчинения	77,3	22,4	31,7	57
Военно-учебные заведения	73,0	26,1	34,6	62
Лечебные заведения	9,2	7,8	4,6	20
Резерв	-	4,8	-	-
По исполнительным листам	-	-	4,5	-

Заявленная потребность ФПС России в бюджетных средствах на капитальное строительство и капитальный ремонт в 2002 году обеспечена, соответственно, на 42,0 и 31,0 процента.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2000 года № 1008 "О порядке проведения государственной экспертизы и утверждения градостроительной, предпроектной и проектной документации" проектно-сметная документация на объекты, строящиеся в 2002 году, имела положительные заключения Государственной вневедомственной экспертизы и ведомственной экспертизы ФПС России, а также экологической экспертизы по строительству жилья и санитарно-эпидемиологического надзора по строительству военных городков. Заказчики обеспечивали доработку проектной документации с учетом замечаний и предложений, изложенных в сводных заключениях экспертиз.

Технико-экономические обоснования, проектно-сметная документация на строительство, проекты на реконструкцию, расширение, техническое перевооружение зданий и сооружений утверждались в соответствии с приказом ФПС России от 17 мая 1996 года № 328: по объектам сметной стоимостью строительства до 4,0 млн. рублей - начальниками региональных управлений, а свыше 4,0 млн. рублей - директором ФПС России.

Титульные списки капитального строительства и планы капитального ремонта в соответствии с выделенными лимитами бюджетных обязательств утверждались заместителем директора - начальником Департамента тыла ФПС России. Соответствующие выписки доводились до войск и органов ФПС России своевременно.

В проверенных органах капитального строительства, а также в воинских частях центрального подчинения, ТОРПУ и СКРПУ на объекты, включенные в титульные списки капитального строительства, имелась утвержденная проектно-сметная документация, на объекты капитального ремонта - утвержденные дефектные акты (акты обследования) и сметы.

Выполнение объемов капитального ремонта и плановых заданий по вводу объектов в эксплуатацию характеризовалось показателями:

Направления затрат	По плану		Фактически	
	количество объектов	основные фонды в ценах 1984 г., млн. руб.	количество объектов	основные фонды (объем финансирования) в тек. ценах, млн. руб.
Объекты спец. Строительства	21	18,3	16	176,2
Объекты жилищного строительства	6	3,2	6	87,8
Всего:	27	21,5	22	264,0
Капитальный ремонт военных объектов	440	135,8	430	135,4

Плановые задания по капитальному ремонту объектов ФПС России в 2002 году выполнены на 99,7 процента.

Ввод объектов в эксплуатацию в ТОРПУ, СКРПУ и УКС по ЦЗР оформлялся актами государственных комиссий. По различным причинам не введены в эксплуатацию 5 объектов строительства с затратами в сумме 442,9 млн. рублей (неэффективные расходы).

В проверенных органах капитального строительства выявлены недостатки и нарушения действующих нормативных документов при организации планирования капитальных вложений.

В титульном списке капитального строительства УКС по ЦЗР на 2002 год наименование строек указывалось без расшифровки конкретных объектов.

Согласно “Перечню строек и объектов для федеральных государственных нужд на 2002 год за счет средств федерального бюджета”, утвержденному распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2002 года № 207р, по объекту “Главный клинический военный госпиталь пгт. Голицыно” предусматривалось выделение бюджетных ассигнований в сумме 0,5 млн. рублей на благоустройство территории. Указанные капитальные вложения в утвержденный титульный список капитального строительства на 2002 год не включены.

Объект “Комплексное хозяйственно-складское здание по улице Рябиновая, 40 владение 38” передан ФПС России в 1998 году как незавершенное строительство. До настоящего времени решения по дальнейшему использованию объекта не принято.

На день проверки в ПС ФСБ России в реестр федерального имущества не внесено 15,0 % объектов недвижимости.

Финансирование выделенных в 2002 бюджетном году объемов государственных инвестиций на капитальное строительство и бюджетных ассигнований на капитальный ремонт в ФПС России производилось в соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 2001 года № 194-ФЗ “О федеральном бюджете на 2002 год”, на основании бюджетных росписей Минфина России, установленных лимитов бюджетных обязательств, а также утвержденных титульных списков капитального строительства и планов капитального ремонта. Финансирование осуществлялось в разрезе следующих показателей (кодов) ведомственной, функциональной и экономической классификации расходов бюджетов Российской Федерации: главы 191; разделов 05 и 07; подразделов 06 и 07; целевых статей расходов 315, 430, 602, 606, 676 и 007; видов расходов 198, 335, 462, 610 и 026.

Общий объем фактического финансирования государственных инвестиций на капитальное строительство и бюджетных ассигнований на капитальный ремонт, выделенных ФПС России в 2002 бюджетном году из всех его источников, составил 1065,3 млн. рублей, в том числе на строительство военных объектов - 528,7 млн. рублей (50,0 %); жилищное строительство - 360,4 млн. рублей (34,0 %); капитальный ремонт - 176,2 млн. рублей (16,0 процентов).

За счет ассигнований, выделенных из федерального бюджета, фактическое финансирование вышеуказанных объемов составило 894,5 млн. рублей, за счет средств, полученных из внебюджетных (прочих) источников - 170,8 млн. рублей.

В 2002 году использование средств, выделенных на капитальное строительство, осуществлялось органами капитального строительства ФПС России, выполнявшими функции заказчика-застройщика, а на капитальный ремонт - региональными управлениями и частями центрального подчинения ФПС России. Исполнение принятых денежных обязательств производилось с соблюдением статьей 250 и 274 Бюджетного кодекса Российской Федерации и процедур санкционирования расходов. Перевод (перечисление) бюджетных ассигнований осуществлялся в установленном порядке.

Согласно данным бухгалтерских отчетов и балансов, исполнение принятых денежных обязательств ФПС России по выделенным из федерального бюджета государственным инвестициям на капитальное строительство и бюджетным ассигнованиям на капитальный ремонт характеризовалось следующими данными:

(млн. руб.)

Показатели (коды) ФКР и ЭКР	Выделено (утвержде- но)	Получено	Расходы		Возвращено в бюджет	Отклонение фактиче- ских рас- ходов от кассовых
			кассовые	фактиче- ские		
Всего (за ФПС России) в том числе:	894,5	894,5	894,0	904,2	0,5	10,2
Капитальное строительство, всего	758,7	758,7	758,6	757,8	0,1	-0,8
в том числе:						
240210 "Жилищное строительство"	251,0	251,0	251,0	250,0	-	-1,0
240220 "Строительство объектов про- изводственного назначения"	497,5	497,5	497,5	497,5	-	-
240240 "Строительство военных объектов"	10,2	10,2	10,1	10,3	0,1	0,2
Капитальный ремонт, всего	135,8	135,8	135,4	146,4	0,4	11,0
в том числе:						
240340 "Капитальный ремонт во- енных объектов"	133,2	133,2	133,0	142,5	0,2	9,5
240310 "Капитальный ремонт жи- лищного фонда"	2,6	2,6	2,4	3,9	0,2	1,5

Исполнение принятых денежных обязательств (по внебюджетным источникам), в объеме выделенных на 2002 год ассигнований из бюджета Союзного государства, а также за счет средств, полученных от реализации военной техники, вооружения и военного имущества, целевых средств и безвозмездных поступлений характеризовалось следующими данными:

(млн. руб.)

	Выделено (утвержде- но)	Получено	Расходы		Возвращено в бюджет	Отклонения фактиче- ских рас- ходов от кассовых
			кассовые	фактиче- ские		
Всего (за ФПС России) в том числе	168,8	170,8	164,1	164,1	-	-
Капитальное строительство, всего	128,4	130,4	123,7	123,7	-	-
в том числе:						
240210 "Жилищное строительство"	108,4	109,4	102,9	102,9	-	-
240220 "Строительство объектов производственного назначения"	20,0	21,0	20,8	20,8	-	-
в том числе:						
Бюджет Союзного государства	94,1	94,1	94,1	94,1	-	-
Прочие источники, всего	34,3	36,3	29,6	29,6	-	-
в том числе:						
Реализация военной техники, вооружения и имущества	34,3	34,3	28,8	28,8	-	-
Целевые средства и безвозмездные поступления	-	2,0	0,8	0,8	-	-
Капитальный ремонт, всего	40,4	40,4	40,4	40,4	-	-
в том числе:						
Реализация военной техники, вооружения и имущества	40,4	40,4	40,4	40,4	-	-

Исполнение принятых органами капитального строительства ФПС России денежных обязательств, по средствам, полученным из внебюджетных источников, осуществлялось

путем адресного и целевого использования (расходования) денежных средств в соответствии с перечнями расходов, установленных по показателям (кодам) ФКР и ЭКР.

В ходе проверок выявлены следующие недостатки и нарушения.

Сверх предельного норматива численности, предусмотренного постановлением Госстроя России от 21 марта 2001 года № 33 “О нормативах затрат на службу заказчика при строительстве объектов для государственных нужд за счет средств федерального бюджета”, в аппарате служб заказчика ФПС России содержалось 38 человек. В связи с этим расходы на содержание служб заказчика ФПС России превысили нормативы затрат на эти цели на 1,1 млн. рублей.

В ТОРПУ после ввода в эксплуатацию, в течение 9 месяцев 2003 года не функционировала швейная мастерская, затраты на ее строительство и оборудование составили 2,4 млн. рублей (неэффективные расходы). На содержание военнослужащих, охранявших высвободившиеся и нереализованные 49 военных городков, использованы бюджетные средства в сумме 16,7 млн. рублей (неэффективные расходы). В связи с превышением норм лимитированных затрат на возведение временных зданий и сооружений, дополнительных затрат на зимнее удорожание работ и компенсации командировочных расходов допущено удорожание стоимости ремонтно-строительных работ на сумму 0,2 млн. рублей.

Согласно требованиям нормативных документов Госстроя России по сейсмичности и теплоэнергосбережению при возобновлении строительства, остановленного на длительное время, разработанная ранее проектно-сметная документация требовала корректировки. В результате УКС по СКР и УКС по ЦЗР произведены дополнительные затраты в сумме 4,6 млн. рублей, что явилось удорожанием стоимости строительства объектов. Также УКС по ЦЗР произведены не включенные в сводный сметный расчет затраты на оплату услуг вневедомственной охраны по объекту “Терапевтический корпус Главного клинического военного госпиталя пгт. Голицыно” в сумме 0,3 млн. рублей.

В СКРПУ допущено превышение объемов фактически выполненных и принятых заказчиками работ по капитальному ремонту зданий и сооружений на общую сумму 0,1 млн. рублей, приняты и оплачены ремонтные работы, не предусмотренные планами капитального ремонта, на сумму 0,2 млн. рублей.

УКС по ЦЗР кредиторская задолженность прошлых лет ООО “ТАК” в сумме 6,2 млн. рублей необоснованно списана на основании решения Арбитражного суда Московской области от 24 сентября 2001 года, в 2002 году необоснованно списана за счет выделенных бюджетных ассигнований (ЦЗР 315, ВР 198, подстатье расходов 240220 “Строительство объектов производственного назначения”). Согласно уведомлению ГУФК Минфина России от 27 февраля 2002 года № 03-02-007/191-06 погашение данной задолженности следовало производить в пределах утвержденных бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств 2002 бюджетного года по ЦЗР 315, подстатье расходов 240240 “Строительство военных объектов” (вид расходов не указывался). В 2002 бюджетном году финансирование УКС по ЦЗР по подстатье расходов 240240 не осуществлялось. Со стороны ОКС УриС соответствующего урегулирования правильности отнесения указанного расхода не производилось.

Согласно бухгалтерскому балансу (форма № 1) за 2002 год, незавершенное строительство объектов ФПС России характеризовалось следующими данными:

Наименование затрат	На 1 января 2002 г.		На 1 января 2003 г.		Увеличение НЗС	
	Объем НЗС	Кол-во объектов	Объем НЗС	Кол-во Объектов	Сумма	В процентах
Капитальное строительство, в том числе:	838,98	155	1118,02	152	279,04	33,3
Объектов военных городков	750,76	118	945,89	119	195,13	26,0
Жилья	88,22	37	172,13	33	83,91	95,1

(млн. руб.)

Наименование затрат	На 1 января 2002 г.		На 1 января 2003 г.		Увеличение НЗС	
	Объем НЗС	Кол-во объектов	Объем НЗС	Кол-во Объектов	Сумма	В процентах
ПИР будущих лет, всего	14,16	116	61,77	123	47,61	336,2
в том числе:						
по объектам военных городков	10,92	79	52,43	85	41,51	380,1
По жилью	3,24	37	9,34	38	6,10	188,3
Итого:	853,14	271	1179,79	275	326,65	38,3

Недостатки в планировании капитальных вложений и ограниченность выделения средств являлись основными причинами несоблюдения нормативных сроков строительства объектов и проектно-изыскательских работ.

В 2002 году объем незавершенного строительства увеличился на 38,3 процента. По состоянию на 1 января 2003 года в ФПС России имелось 275 объектов незавершенного строительства с затратами на общую сумму 1179,8 млн. рублей. Из 152 объектов незавершенного строительства, 136 объектов приостановлены строительством в течение 2 и более лет с затратами 1016,3 млн. рублей (неэффективные расходы).

Из 123 объектов проектно-изыскательских работ будущих лет, начатых в 1981-2001 годах, более 1 года не велись работы на 95 объектах, с затратами 15,8 млн. рублей (не эффективные расходы).

В 2001-2003 годах на основании “Временного положения о порядке списания затрат на проектно-изыскательские работы по неосуществленному строительству объектов ФПС России и органов пограничной службы Российской Федерации”, утвержденного приказом ФПС России от 16 июля 1996 года № 497, списаны затраты на проектно-изыскательские работы по неосуществленному строительству объектов пограничной инфраструктуры на общую сумму 1,7 млн. рублей (неэффективные расходы).

В нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 3 февраля 1992 года № 59 “О мерах по продаже незавершенного строительства объектов” перечни объектов (по представлениям региональных управлений), не подлежащих продаже, ФПС России не составлялись и в Минэкономразвития России и в Минимущество России не представлялись. Мер по реализации объектов незавершенного строительства, не обеспеченных финансированием, в 2002 году принималось недостаточно.

В Минимущество России направлялись предложения о передаче (продаже) незавершенного строительства 17 объектов (8,9 % от общего числа) стоимостью 47,3 млн. рублей. По 16 объектам оформлены соответствующие распоряжения, 3 объекта из них реализованы установленным порядком. Решений со стороны руководства ФПС России по консервации или дальнейшему использованию объектов незавершенного строительства и сокращению его объемов не принималось.

Распоряжениями ФПС России от 16 апреля 2003 года № 031-Р и от 18 апреля 2003 года № 6/3-1958 проектирование и строительство объектов пограничной инфраструктуры по плану усиления охраны Государственной границы и ее обустройства на участке Северо-Кавказского регионального управления ФПС России на 2002-2006 годы приостановлено до особого распоряжения. По этой причине на хранении у поставщиков осталось изготовленное в срок и оплаченное СКРПУ, согласно контрактам, оборудование (10 комплектов транспортабельных котельных, 15 комплектов компакт-установок биологической очистки сточных вод, 25 комплектов транспортабельных топливозаправочных станций) на общую сумму 78,8 млн. рублей. Решение о дальнейшем использовании оборудования и оплате за его хранение ПС ФСБ России не принято. Также на неопределенное время отвлечены бюджетные средства, использованные на авансирование проектно-изыскательских работ и поставок оборудования в сумме 49,0 млн.

рублей, по приостановленному, согласно распоряжению ФПС России, проектированию и строительству военных городков.

За счет федеральной целевой программы и дополнительных средств в 2003 году, на участке Государственной границы Северо-Кавказского регионального пограничного управления ФСБ России планировалось строительство 92 военных городков пограничных застав и комендатур. Для этого титульными списками предусматривалось выделение 1752,0 млн. рублей, из которых на 1 ноября 2003 года фактически профинансировано 1237,7 млн. рублей.

Перечни 73 военных городков (из 92) планируемых к строительству, утверждены первым заместителем директора ФСБ России - руководителем Пограничной службы 29 августа и 30 сентября 2003 года. По согласованию с Минэкономразвития России, в ноябре 2003 года проведен закрытый конкурс по выбору проектных организаций для проектирования военных городков.

В связи с изменением принципиальных подходов к охране Государственной границы Российской Федерации и к обустройству военных городков приказом Пограничной службы ФСБ России от 14 ноября 2003 года № 94 создана экспертная группа для выработки предложений по дальнейшему использованию выполненных ПИР на строительство военных городков участка СКРПУ.

Затраты на проектирование и строительство не вошедших в перечень 19 военных городков, решения по дальнейшему использованию которых не принято, составили 20,3 млн. рублей.

По состоянию на 1 ноября 2003 года на счетах СКРПУ числились остатки денежных средств в сумме 1126, 0 млн. рублей.

В связи с приостановкой строительства и проектирования 92 военных городков, а также непринятием своевременного решения по их строительству, более 1 миллиарда рублей бюджетных средств до конца 2003 года освоены быть не могут.

Требования пункта 7 статьи 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации по обеспечению своевременного возврата этих бюджетных средств в порядке, определенном статьями 166 и 231 Бюджетного кодекса, Пограничной службой ФСБ России не выполнены.

Договорная работа в проверенных органах капитального строительства и региональных управлениях ФПС России проводилась с нарушениями действующего законодательства и ведомственных нормативных актов.

В нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1998 года № 1022 “О кадровом обеспечении торгов (конкурсов) на закупки продукции для государственных нужд” профессиональную переподготовку в области организации конкурсных торгов председатели и члены проверенных комиссий не проходили.

В 2002 году органами капитального строительства ФПС России в нарушение Федерального закона от 6 мая 1999 года № 97-ФЗ “О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд” без проведения конкурсов заключены 89 договоров подряда на выполнение проектно-изыскательских работ, приобретение строительных материалов и приобретение жилья на общую сумму 1384,9 млн. рублей, из них 63 - на общую сумму 1207,5 млн. рублей - по письменным распоряжениям начальника УРиС и начальника ОКС УриС, в том числе 2 - на строительство пограничных застав в СКРПУ на сумму 985,5 млн. рублей;

35 - на проектирование объектов военных городков пограничных застав СКРПУ на общую сумму 150,7 млн. рублей;

26 - на приобретение 58 квартир на сумму 71,3 млн. рублей (УКС по ЦЗР).



Выполняя вышеуказанные распоряжения, УКС по ЦЗР при заключении договоров на покупку квартир не ориентировался на средние рыночные цены 1 кв. м. жилья, предусмотренные постановлениями Госстроя России от 28 февраля 2002 года № 10, от 30 мая 2002 года № 31 и от 30 августа 2002 года № 108 “О средней рыночной стоимости 1 кв. метра общей площади жилья на II (III, IV) квартал 2002 года для расчета размера безвозмездных субсидий и ссуд на приобретение жилых помещений всеми категориями граждан, которым указанные субсидии и ссуды предоставляются за счет средств федерального бюджета”, (указанная стоимость составляла на II квартал в Москве - 15,0 тыс. рублей, Московской области - 9,7 тыс. рублей, на IV квартал Московской области - 11,0 тыс. рублей, на III квартал в Нижнем Новгороде - 6,9 тыс. рублей, в Тольятти - 7,5 тыс. рублей, в Йошкар-Оле - 5,7 тыс. рублей).

По договору от 20 мая 2002 года № Р-77/02-12 за 7,0 млн. рублей приобретена по адресу: г. Москва, Серпуховский переулок, квартира общей площадью 127,4 кв. метров, стоимостью 1 кв. м. общей площади 54,9 тыс. рублей. По договору от 16 июля 2002 года № 193 “И” и дополнительному соглашению от 20 июля 2002 года № 1 за 37,9 млн. рублей приобретено по адресу: г. Москва, улица академика Анохина 25 квартир общей площадью 2055,5 кв. метров со стоимостью 1 кв. м. общей площади 18,3 тыс. рублей и т.д.

Всего в 2002 году, на приобретение квартир израсходовано на 20,2 млн. рублей больше. На эти средства в вышеуказанных регионах можно было приобрести не менее 20 квартир и предоставить их военнослужащим ФПС России, подлежащим увольнению с военной службы, и сократить соответствующие расходы федерального бюджета на их содержание.

В нарушение Закона Российской Федерации от 24 декабря 1992 года № 4218-1 “Об основах федеральной жилищной политики” в центральном аппарате ФПС России порядок учета, распределения и предоставления жилья не обеспечен.

В нарушение “Примерных правил учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий и предоставления жилых помещений в РСФСР”, утвержденных постановлением Совета Министров РСФСР от 31 июля 1984 года № 335 “О порядке учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий и предоставления жилых помещений в РСФСР” (с изменениями и дополнениями), жилищной группой управления тыла Пограничной службы ФСБ России не велась: единый список учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, отдельные списки граждан, имеющих право на первоочередное и внеочередное получение жилья, книга учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, книга регистрации заявлений граждан о принятии на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий, акты проверки жилищных условий.

На основании жалоб военнослужащих по поводу нарушений жилищного законодательства при распределении квартир в 60 квартирном жилом доме в Ставрополе (введен в мае 2003 года), гарнизонным военным судом 22 сентября 2003 года запрещено оформление документов для выдачи ордеров на все трехкомнатные квартиры, наложен арест на две двухкомнатные квартиры и признано незаконным решение жилищной комиссии СКРПУ.

На фоне неэффективного использования денежных средств на приобретение жилья, нарушений жилищного законодательства при его распределении и недостаточной мобилизации на покупку квартир внебюджетных источников, в том числе выручки от реализации незавершенных объектов строительства, проблема обеспечения жильем военнослужащих и членов их семей в ФПС России продолжала оставаться острой и напряженной. По состоянию на 1 января 2003 года 15050 военнослужащих не имели постоянного жилья и нуждались в улучшении жилищных условий, из них 6179 - в воинских частях, выполняющих задачи по охране Государственной границы Российской Федерации на ее новых рубежах, более 600 семей военнослужащих подлежали отселению из закрытых военных городков.

Всего в 2002 году построено, приобретено, получено из всех источников 1015 квартир, из них 607 (60,4 %) по государственным жилищным сертификатам, что кардинальным образом указанную проблему не решило.

В 2002 году в войска и органы ФПС России выдано 472 сертификата на сумму 324,0 млн. рублей, в том числе 194 сертификата - на получение жилья в Москве и Московской области на сумму 182,0 млн. рублей (56,2 процента). Реализовано 340 сертификатов (75,1 %) на сумму 243,1 млн. рублей.

Претензионно-исковая работа в проверенных органах капитального строительства и региональных управлениях велась с учетом требований приказа ФПС России от 29 ноября 1998 года № 662 “Об организации судебной защиты интересов ФПС России”.

Претензии и иски к поставщикам и подрядчикам в 2002 году предъявлялись:

- ОКС ТОРПУ - к поставщику электроплит ООО “Санан Ко” на сумму 58,1 тыс. рублей (погашена в марте 2003 года);

- УКС по ЦЗР - к подрядчику ООО “Техремстрой ЛТД”, о взыскании штрафных санкций, на сумму 98,5 тыс. рублей, за несвоевременную сдачу объекта “Реконструкция казармы под общежитие по ул. Рябиновая, 40” (на момент проверки не удовлетворена).

Штрафные санкции за несвоевременное получение приобретенных у ЗАО “Предприятие “Реут” 6 квартир (срок - IV квартал 2002 года) на сумму 0,7 млн. рублей предъявлены УКС по ЦЗР только в октябре 2003 года.

В 2002 году претензии к проверенным органам капитального строительства со стороны подрядчиков и поставщиков не предъявлялись.

Отчетность федерального государственного статистического наблюдения по форме № 1-БЗ (поставки) “Сведения об использовании средств из бюджетных и внебюджетных источников финансирования на поставки товаров, работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд” не составлялась.

В ФПС России проводилась работа по обеспечению сохранности материальных и денежных средств, выделенных на капитальное строительство и на проведение капитального ремонта казарменно-жилищного фонда и коммунальных сооружений. Центральной инспекцией ФПС России обобщенные данные о контрольно-ревизионной работе, суммах материального ущерба, причиненного государству, состоянии дебиторской задолженности в ФПС России ежеквартально и по итогам 2002 года докладывались директору ФПС России для принятия решений.

В 2002 году Центральной инспекцией ФПС России по вопросам использования денежных средств, выделенных на проведение капитального строительства и капитального ремонта, проведено 23 плановых ревизии. Выявлены нарушения требований Федерального закона от 6 мая 1999 года № 97-ФЗ на сумму 92,9 млн. рублей (закупки без конкурсов) постановления Правительства Российской Федерации от 3 июля 1998 года № 696 (не внесены в реестр федеральной собственности объекты незавершенного строительства на сумму 83,4 млн. рублей). Также отражены состояние дебиторской и кредиторской задолженности, рост объемов незавершенного строительства, случаи выполнения капремонта на объектах (ТОРПУ, ГВИ, Академия), не включенных в титульный список, на общую сумму 3,1 млн. рублей.

Приказом ФПС России № 162 от 7 апреля 1995 года “Об утверждении Инструкции о контрольно-ревизионной работе в Федеральной пограничной службе Российской Федерации” проверки использования бюджетных средств, выделенных региональным управлениям ФПС России на капитальные вложения, возложены на Центральную инспекцию ФПС России. В связи с этим инспекторскими отделами региональных управлений проверки использования бюджетных средств, выделенных на капитальное строительство, в 2002 году не проводились.

Инспекторскими отделами СКРПУ и ТОРПУ в 2002 году проводились, соответственно, 23 и 21 проверка использования бюджетных средств, выделенных на капитальный ремонт. Завышение объемов и стоимости выполненных работ и другие нарушения на сумму 0,4 млн. рублей, выявлены в СКРПУ.

Нарушения и недостатки, выявленные в ходе настоящего контрольного мероприятия, свидетельствовали о недостаточном контроле со стороны Центральной инспекции ФПС России и инспекторских отделов региональных управлений за использованием средств, выделенных ФПС России на капитальное строительство и капитальный ремонт.

Органы капитального строительства ФПС России бухгалтерский учет капитальных вложений вели по журнально-ордерной форме учета с применением “Плана счетов бухгалтерского учета финансово-хозяйственной деятельности организаций и Инструкции по его применению”, объявленных приказом Минфина России от 31 октября 2000 года № 94н (далее - План счетов № 94н), которые в ФПС России для руководства не объявлялись.

С учетом правового статуса, задач и функций органов капитального строительства ФПС России, бюджетного финансирования их деятельности бухгалтерский учет должен вестись ими на основах и принципах постановки учета в бюджетных организациях.

Распорядительных документов по переводу бухгалтерского учета органов капитального строительства с журнально-ордерной на мемориально-ордерную форму учета в связи с выходом “Инструкции по бухгалтерскому учету в бюджетных учреждениях”, утвержденной приказом Минфина России от 30 декабря 1999 года № 107н, ОКС УРиС не издавалось. ОКС УриС без соответствующего разрешения Минфина России, органам капитального строительства ФПС России дано указание (тлг. ОКС УРиС от 17 декабря 2001 года № 1410) продолжать ведение бухгалтерского учета по журнально-ордерной форме.

Указанием ЦКС от 9 июня 2003 года № 6/6-2809 органам капитального строительства предписано осуществлять с 1 июля 2003 года ведение бухгалтерского учета в соответствии с Инструкцией № 107н (на момент проверки переход не осуществлен).

Нормативного документа, определяющего порядок и документальное оформление передачи заказчиком и приемки с постановкой на баланс эксплуатирующими учреждениями и воинскими частями (конечными пользователями) законченного строительством объектов, а также списания убытков от реализации объектов в ФПС России не разрабатывалось.

В проверенных органах капитального строительства законченные строительством объекты передавались пользователям по извещениям формы 280 (переводным авизо). Применение указанных извещений “Положением о заказчике-застройщике”, Планом счетов №94н Инструкцией № 107н и действующими приказами ФПС России не предусмотрено.

Авансовые платежи, произведенные в счет оплаты проектно-изыскательских работ, на расчеты с поставщиками и подрядчиками не относились (отнесены на увеличение прямых затрат во внеоборотные активы), что приводило к искажению стоимостных показателей объемов незавершенного строительства и отсутствию контроля за своевременным погашением дебиторской задолженности (УКС по СКР).

УКС по ЦЗР списание кредиторской задолженности в виде пени по уплате налогов в сумме 0,9 млн. рублей произведено без сверки взаиморасчетов и получения от территориального налогового органа уведомления и необоснованно отнесено на увеличение финансирования из внебюджетных источников (следовало отнести на увеличение финансирования из бюджета).

В нарушение статьи 9 Федерального закона “О бухгалтерском учете” в УКС по СКР и УКС по ЦЗР отдельные регистры синтетического и аналитического учета, а также унифицированные формы первичной учетной документации, не велись или оформлялись в виде документов произвольных форм. Изменение оборотов в текущих месяцах по

операциям, относящимся к прошлым периодам, специально составляемыми бухгалтерскими справками не оформлялось. В регистрах бухгалтерского учета допускались не оговоренные установленным порядком исправления произведенных записей, итоговые данные выводились не всегда, а отдельные из них соответствующими должностными лицами не подписывались и юридической силы не имели.

Нормативные правовые акты всех уровней по организации и ведению бухгалтерского учета приказами ФПС России для ведомственного руководства объявлялись без разъяснений по их применению с учетом особенностей деятельности войск и органов.

Проверкой бухгалтерского учета бюджетных средств, выделенных ФПС России на капитальный ремонт объектов пограничной инфраструктуры, установлено, что комплекс мероприятий по переводу войск и органов на бухгалтерский учет операций по бюджету и внебюджетным средствам, предусмотренный директивой ФПС России от 10 декабря 1998 года № Д-53, комплексным планом основных мероприятий, утвержденным директором ФПС России 6 января 1999 года, другими приказами и распоряжениями ФПС России, не завершен. Перевод на бухгалтерский учет осуществлен только в части учета денежных средств и расчетных операций.

В нарушение статьи 1 Федерального закона от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете», в ФПС России бухгалтерский учет единую упорядоченную систему сбора, регистрации и обобщения информации в денежном выражении об имуществе (основных фондах и материальных запасах) не представлял.

Учет основных средств (зданий, сооружений, вооружения, военной техники, другого движимого имущества) и материальных запасов велся в соответствии с приказами КГБ при Совете Министров СССР от 2 октября 1976 года № 152 и от 7 июня 1984 года № 81/дсп только в количественных показателях. Денежного выражения (стоимостной оценки) затрат по их приобретению данный учет не отражал и, по своей сути, бухгалтерским отчетом не являлся.

“Временное положение по ведению бухгалтерского учета” и “Методические рекомендации о порядке определения стоимости материальных средств, учитываемых в натуральных показателях и стандартных единицах измерения” до настоящего времени в ФПС России не разработаны (по комплексному плану - до 1 января 2000 года).

Отсутствие бухгалтерского учета основных средств и материальных запасов в денежном (стоимостном) выражении не позволило проводить качественную их инвентаризацию и переоценку.

Требования распоряжения Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2002 года № 1611-р и приказа Минэкономразвития России, Минфина России, Министерства России и Госкомстата России от 25 января 2003 года № 25/бн/14/7 “Об утверждении Порядка проведения переоценки основных средств и нематериальных активов бюджетных учреждений” в ФПС России в полном объеме не выполнены.

Недостатки в организации и ведении бухгалтерского учета в ФПС России неоднократно отражались Счетной палатой Российской Федерации в 2000-2003 годах.

Одновременное ведение войсками и органами ФПС России финансового и бухгалтерского учета затрудняло составление качественной и достоверной бухгалтерской отчетности.

Допущено искажение отчетных данных (не велись регистры учета фактических расходов в УКС по ЦЗР, ошибки при отнесении расходов на соответствующие подстатьи в ТОРПУ) на общую сумму 13,6 млн. рублей. Результаты инвентаризаций основных средств и имущества в объяснительных записках к отчетам не отражались. Сроки образования дебиторской и кредиторской задолженностей, в том числе и просроченных, не указывались (ДВРПУ, ТОРПУ, СЗРПУ и СКРПУ). В бухгалтерских балансах допуска-

лись не оговоренные установленным порядком исправления, а в объяснительных записках к ним не всегда указывались результаты инвентаризаций имущества и финансовых обязательств (отчеты всех управлений, за исключением СКРПУ, СВРПУ и ПГ в Республике Белоруссия).

При отсутствии в войсках и органах ФПС России полноценной системы сбора, регистрации и обобщения информации об основных средствах и материальных запасах, основанной на принципах сплошного, непрерывного и документального учета их в денежном выражении (стоимостной оценке), бухгалтерскую отчетность за 2002 год признать достоверной в полном объеме не представляется возможным.

Заключения ФЭУ ФПС и ОКС УРиС по бухгалтерской отчетности за 2002 бюджетный год войскам и органам не направлялись.

Дебиторская задолженность в течение 2002 бюджетного года возросла на 127,8 млн. рублей (в 3 раза), в связи с ростом объемов финансирования капитальных вложений в декабре 2002 года. Кредиторская задолженность снизилась на 16,0 млн. рублей, или на 55,7 процента. Кроме того, в результате проверки выявлено, что Счетной палатой Российской Федерации в марте-июне 2002 года проводилась проверка использования средств федерального бюджета, выделенных на обеспечение деятельности Департамента тыла ФПС России.

По выявленным фактам недостатков и нарушений ФПС России направлено представление, исх. № 08-349/08-4 от 25 июля 2002 года

Информация об устранении выявленных недостатков в Счетную палату Российской Федерации представлена ФПС России, исх. № 6/1-4200 от 27 августа 2002 года

Недостатки и нарушения в полном объеме не устранены.

Ниже следует перечень всех оформленных актов.

Акт проверки использования средств федерального бюджета, выделенных Управлению капитального строительства Пограничной службы Федеральной службы безопасности Российской Федерации по Северо-Кавказскому региону на капитальное строительство и обустройство войск в 2002 году.

Акт проверки использования средств федерального бюджета, выделенных Краснознаменному Северо-Кавказскому региональному пограничному управлению Федеральной службы безопасности Российской Федерации на капитальный ремонт в 2002 году.

Акт проверки использования средств федерального бюджета, выделенных Тихоокеанскому региональному пограничному управлению Федеральной службы безопасности Российской Федерации на капитальное строительство, капитальный ремонт и обустройство войск.

Акт проверки использования средств федерального бюджета, выделенных Отделу капитального строительства по Тихоокеанскому региону Федеральной службы безопасности Российской Федерации на капитальное строительство, капитальный ремонт и обустройство войск.

Акт проверки использования средств федерального бюджета, выделенных Управлению капитального строительства по Центральному и Западному регионам Федеральной службы безопасности Российской Федерации на капитальное строительство, капитальный ремонт и обустройство войск.

Акт проверки использования средств федерального бюджета, выделенных Пограничной службе Федеральной службы безопасности Российской Федерации на капитальное строительство и обустройство войск.

Акт проверки использования средств федерального бюджета, выделенных Пограничной службе Федеральной службы безопасности Российской Федерации на капитальный ремонт в 2002 году.

Препятствий в работе инспекторской группы Счетной палаты Российской Федерации со стороны должностных лиц Пограничной службы Федеральной службы безопасности Российской Федерации не чинилось, все затребованные документы представлялись.

### **Выводы**

Выделенные в 2002 году бюджетные ассигнования и внебюджетные средства на капитальное строительство и капитальный ремонт позволили ввести в эксплуатацию и провести реконструкцию ряда объектов пограничной инфраструктуры, включая жилье для военнослужащих, укрепить материально-техническую и социальную базу, улучшить обустройство войск Пограничной службы ФСБ России.

Проверкой выявлены нарушения действующего законодательства при организации договорной работы и бухгалтерского учета основных средств и материальных ценностей, а также недостатки в использовании выделенных средств.

Выделенные на указанные цели денежные средства в сумме 1384,9 млн. рублей в проверяемом периоде использованы с нарушениями Федерального закона от 6 мая 1999 года № 97-ФЗ “О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд”.

Неэффективное использование бюджетных средств составило 1495,8 млн. рублей, в том числе:

- не достигнуты заданные результаты при использовании выделенных средств (статья 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации) в сумме 1476,7 млн. рублей (затраты на приостановленные строительством объекты в течение 2 и более лет - 1016,3 млн. рублей, затраты на строительство пяти не введенных в нормативные сроки объектов - 442,9 млн. рублей, затраты на неиспользуемую и списанную проектно-сметную документацию - 17,5 млн. рублей);

- затраты на содержание военнослужащих, привлеченных для охраны высвободившихся военных городков, по которым решения в установленном порядке о реализации (передаче) не приняты - 16,7 млн. рублей;

- затраты на построенный и оснащенный специальным оборудованием объект, не используемый длительное время - 2,4 млн. рублей.

Допущено удорожание сметной стоимости строительства и капитального ремонта объектов на 5,1 млн. рублей, превышение нормативов численности аппарата заказчика с затратами на его содержание в сумме 1,1 млн. рублей и завышение объемов выполненных и принятых заказчиками работ по капитальному ремонту зданий и сооружений на 0,1 млн. рублей.

Не принято своевременное решение по строительству и проектированию 92 военных городков на участке границы Северо-Кавказского регионального пограничного управления ФСБ России (приостановлены проектированием и строительством с апреля 2003 года), в результате чего более миллиарда рублей выделенных бюджетных средств остались неосвоенными, а 127,8 млн. рублей отвлечены на оплаченное оборудование (находится на хранении у заводов-поставщиков), и авансирование проектно-изыскательских работ. Пограничной службой ФСБ России не выполнены требования пункта 7 статьи 158 Бюджетного кодекса РФ по обеспечению своевременного возврата неиспользуемых бюджетных средств в порядке, определенном статьями 166 и 231 кодекса. Не принято решение о дальнейшем использовании 19 военных городков с уже осуществленными затратами на их проектирование и строительство в сумме 20,3 млн. рублей.

Допущен рост незавершенного строительства объектов пограничной инфраструктуры за 2002 год, на 326,7 млн. рублей (38,3 процента). В 2002 году консервация объектов, приостановленных строительством, не проводилась.

В центральном аппарате Пограничной службы ФСБ России учет, распределение и предоставление жилья производились с нарушениями действующего жилищного законодательства.

В нарушение требований Федерального закона от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ и постановления Правительства РФ от 7 марта 1995 года № 235, СКРПУ не произведены государственная регистрация права и передача служебных квартир в муниципальную собственность.

В нарушение требования Федерального закона от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ и приказа Минфина России от 30 декабря 1999 года № 107н (о чем ранее отмечалось в актах контрольных мероприятий Счетной палаты Российской Федерации 2001-2002 годов) в войсках и органах Пограничной службы ФСБ России не организован бухгалтерский учет основных средств и материальных ценностей. Органы капитального строительства объектов пограничной инфраструктуры на мемориально-ордерную форму бухгалтерского учета капитальных вложений не переведены.

Настоящей проверкой выявлены и другие нарушения и недостатки в использовании выделенных бюджетных и внебюджетных средств, в организации ведения бухгалтерского учета и контроля, представленной отчетности, ведомственной нормативно-правовой базе по вопросам капитального строительства и капитального ремонта, которые подробно изложены в соответствующих актах проверок.

Не в полном объеме устранены недостатки и нарушения, выявленные предыдущими проверками использования средств федерального бюджета, выделенных Пограничной службе ФСБ России.

### **Предложения**

Спланировать и провести в 2004 году мероприятия по организации в войсках и органах Пограничной службы ФСБ России бухгалтерского учета основных средств и материальных ценностей, в органах капитального строительства - бухгалтерского учета капитальных вложений по мемориально-ордерной форме учета в соответствии с требованиями Федерального закона от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ и приказа Минфина России от 30 декабря 1999 года № 107н;

- обеспечить контроль за соблюдением войсками и органами Пограничной службы ФСБ России требований Федерального закона от 6 мая 1999 года № 97-ФЗ и иных нормативных правовых актов при заключении государственных контрактов (договоров) на закупки материальных средств и оказание услуг;

- принять решение по проектированию и строительству военных городков на участке границы Северо-Кавказского регионального пограничного управления ФСБ России;

- провести инвентаризацию незавершенного строительства, по результатам которой принять решение о достройке объектов, реализации (передаче) или списании затрат установленным порядком;

- постановку на учет военнослужащих, распределение и предоставление жилья в центральном аппарате Пограничной службы ФСБ России привести в соответствие с действующим жилищным законодательством;

- предельную численность аппарата службы заказчика капитального строительства объектов пограничной инфраструктуры привести в соответствие нормативам, установленным постановлением Госстроя России от 13 февраля 2003 года № 17. По факту содержания в 2002 году аппарата заказчика сверх установленных норм на 1,1 млн. рублей провести служебное расследование и принять решение;

- устранить в полном объеме недостатки и нарушения, выявленные предыдущими проверками использования средств федерального бюджета, выделенных Пограничной службе ФСБ России;

- виновных должностных лиц Пограничной службы ФСБ России, допустивших использование денежных средств на 1384,9 млн. рублей с нарушениями Федерального закона от 6 мая 1999 года № 97-ФЗ, неэффективное использование бюджетных средств в сумме 1495,8 млн. рублей, нарушения действующего законодательства при распределении жилья военнослужащим в центральном аппарате Пограничной службы ФСБ России, удорожание стоимости строительства объектов, а так же не обеспечивших устранение нарушений и недостатков, выявленных предыдущими проверками Счетной палаты Российской Федерации, привлечь к ответственности;

- устранить другие недостатки и нарушения, отмеченные в актах проверок региональных пограничных управлений и заказчиков строительства объектов пограничной инфраструктуры.

С учетом изложенного и на основании Федерального закона “О Счетной палате Российской Федерации” от 11 января 1995 года № 4-ФЗ направлены представлению первому заместителю директора Федеральной службы безопасности Российской Федерации-руководителю Пограничной службы Федеральной службы безопасности Российской Федерации о принятии мер по устранению выявленных нарушений и недостатков в использовании средств, выделенных на капитальное строительство и капитальный ремонт, информационное письмо в Минэкономразвития России о выявленных недостатках и нарушениях в использовании средств, выделенных на капитальные вложения, письма председателям палат Федерального Собрания Российской Федерации с приложением отчета о проверке.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**М. С. СУРКОВ**



*Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 21 ноября 2003 года № 39 (364) “О результатах проверки в зональных курортных управлениях, Научно-исследовательском институте курортологии и научных центрах курортологии Министерства здравоохранения Российской Федерации эффективного использования природных лечебных ресурсов и средств федерального бюджета, выделяемых на эти цели в 2001-2002 годах и истекшем периоде текущего года”:*

*Утвердить отчет о результатах проверки.*

*Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации с приложением отчета о результатах проверки.*

*Направить с учетом обсуждения представления Счетной палаты Минздраву России, Минимуществому России, Минприроды России и губернатору Ставропольского края.*

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

*Направить информационное письмо Председателю совета Конгресса интеллигенции Российской Федерации.*

## **ОТЧЕТ**

### **о результатах проверки в зональных курортных управлениях, Научно-исследовательском институте курортологии и научных центрах курортологии Министерства здравоохранения Российской Федерации эффективного использования природных лечебных ресурсов и средств федерального бюджета, выделенных на эти цели в 2001-2002 годах и в истекшем периоде текущего года**

**Основание для проведения контрольного мероприятия:** пункты 1.5.11.2.4 (1.5.11.2.4.1 - 1.5.11.2.4.15) плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2003 год.

#### **Цель контрольного мероприятия**

Оценка эффективности использования в санаторно-курортном лечении природных лечебных ресурсов и средств федерального бюджета, выделяемых на эти цели.

#### **Предмет контрольного мероприятия**

Использование природных лечебных ресурсов и средств федерального бюджета при организации лечения в санаторно-курортных учреждениях, управлениях и НИИ Минздрава России.

#### **Объекты контрольного мероприятия**

Пятигорский государственный научно-исследовательский институт курортологии (г. Пятигорск); санаторий “Горный воздух” (г. Железноводск); санаторий “Салют” (г. Железноводск); санаторий им. Кирова (г. Пятигорск); санаторий “Горячий ключ” (г. Пятигорск) Северо-Кавказское зональное управление специализированных санаториев (г. Кисловодск); санаторий “Луч” (г. Кисловодск); санаторий “Смена” (г. Кисловодск); санаторий “Юность” (г. Ессентуки); санаторий им. М.И. Калинина (г. Ессентуки); Научно-исследовательский центр курортологии и реабилитации (г. Сочи); Черноморское зональное управление специализированных санаториев (г. Сочи); санаторий “Голубая волна” (г. Анапа); санаторий “Бимлюк” (г. Анапа); Российский научный центр восстановительной медицины и курортологии (г. Москва).

## **Срок проведения контрольного мероприятия**

Апрель-октябрь 2003 года.

## **Результаты контрольного мероприятия**

### **1. В результате проверки по вопросам программы контрольного мероприятия выявлено следующее**

подавляющее большинство здравниц системы Минздрава России, особенно находящихся в пределах крупных курортных районов и регионов, не располагают собственной гидроминеральной базой (скважины с минеральной водой, месторождения лечебной грязи), в связи с чем пользуются услугами специализированных организаций различной ведомственной подчиненности и форм собственности, осуществляющих добычу и транспортировку природных лечебных ресурсов.

В этом отношении природные лечебные ресурсы Кавказских Минеральных Вод и Черноморского побережья (курорты Сочи и Анапа) можно рассматривать как базовую основу для лечения и профилактики многих заболеваний и оздоровления россиян и в первую очередь детей. Высокоэффективные методы восстановительной терапии курортов указанных местностей могут и должны решать эту важную государственную социальную задачу.

В Послании Президента Российской Федерации В.В.Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 16 мая 2003 года акцентировалось внимание на высоком уровне заболеваемости населения страны и необходимости его преодоления. Особую тревогу вызывают негативные тенденции, отмеченные в 2002 году в ходе всероссийской диспансеризации детей: снижение доли здоровых детей с 45 % до 34 % с одновременным увеличением вдвое удельного веса детей, имеющих хроническую патологию и инвалидность.

В настоящее время для решения задач по оздоровлению населения существует сеть санаторно-курортных учреждений системы здравоохранения, которая насчитывает 573 санатория, в том числе 462 санатория для детей с общим числом коек 55165, в которых в 2002 году было пролечено 382,9 тыс. детей. При этом в санаторно-курортном лечении нуждаются 4833,6 тыс. детей, а пролечено по бюджетным путевкам в санаториях системы здравоохранения всего 7,9 % нуждающихся в лечении. Более того, по сравнению с 1991 годом число детских здравниц системы Минздрава России уменьшилось на 131 санаторий. В то же время установлено, что после санаторно-курортного лечения заболеваемость у детей снижается в 2-4 раза.

Из указанных санаториев 52 санатория федерального значения подчинены непосредственно Минздраву России. 26 санаториев из них сгруппированы в два зональных управления: Северо-Кавказское зональное управление специализированных санаториев (далее - СКЗУ спецсанаториев) и Черноморское зональное управление специализированных санаториев (далее - ЧЗУСС) Минздрава России, остальные - функционируют обособленно.

Основной функцией СКЗУ спецсанаториев и ЧЗУСС Минздрава России является общее руководство лечебно-диагностической деятельностью подведомственных санаторно-курортных учреждений.

В системе Минздрава России функционируют три НИИ санаторно-курортного профиля:

- Научно-исследовательский центр курортологии и реабилитации в г. Сочи (далее - НИЦКиР), который имеет 4 клиники (кардиоревматологическая, неврологическая, гинекологическая и детская);

- Государственный научно-исследовательский институт курортологии в г. Пятигорске (далее - Институт), в состав которого входят 4 многопрофильные научные клиники;

- Российский научный центр восстановительной медицины и курортологии в г. Москве (далее - Центр), который является головным учреждением Министерства по проблеме "курортология" и включает в себя 2 клиники.

Здравницы СКЗУ спецсанаториев Минздрава России расположены в 3 субъектах Российской Федерации, в основном на территории особо охраняемого эколого-курортного региона Кавказские Минеральные Воды Ставропольского края (10 учреждений); в Карачаево-Черкесской Республике (2 учреждения) и в Кабардино-Балкарской Республике (отделение климатолечения санатория им. С.М. Кирова).

### 1.1. Финансирование расходов санаторно-курортных учреждений.

#### Соотношение бюджетных и внебюджетных источников.

#### Соответствие фактического финансирования заявленным потребностям и годовым бюджетным назначениям

Финансирование здравниц СКЗУ спецсанаториев и ЧЗУСС, а также НИИ Минздрава России в 2001-2002 годах и I полугодии 2003 года осуществлялось за счет средств федерального бюджета и внебюджетных источников.

Источниками образования внебюджетных средств за проверяемый период являлись: реализация путевок по договорным ценам, оказание платных медицинских услуг, услуги автотранспорта, реализация продукции подсобных хозяйств, доходы от образовательной деятельности, квартплата и прочие услуги. Дополнительным источником финансирования являются средства, поступающие от сдачи в аренду помещений. Данные средства поступают на отдельно открытые счета в территориальные отделения краевого УФК Минфина России. Финансирование расходов аппарата СКЗУ спецсанаториев Минздрава России осуществляется только за счет средств федерального бюджета.

(тыс. руб.)

Источники финансирования	2001 г.		2002 г.	
	Сумма	% к итогу	Сумма	% к итогу
Бюджетные ассигнования, всего	913,3	100,0	1177,3	100,0
в том числе:				
оплата труда	367,1	40,2	425,4	36,1
коммунальные услуги	246,5	27,0	346,7	29,4
прочее	299,7	32,8	405,2	34,5

Аппарат СКЗУ спецсанаториев Минздрава России в 2001 году профинансирован в сумме 913,3 тыс. рублей, из которых 367,1 тыс. рублей, или 40,2 %, приходится на оплату труда. Расходы на коммунальные услуги в 2001 году составили 246,5 тыс. рублей, или 27 % от общего объема расходов.

В 2002 году финансирование расходов аппарата СКЗУ спецсанаториев Минздрава России составило 1177,3 тыс. рублей, что на 264 тыс. рублей больше, чем в 2001 году. В 2002 году расходы на оплату труда составили 425,4 тыс. рублей, или 36,1 % от общего объема расходов. По сравнению с 2001 годом прочие расходы (расходные материалы, предметы снабжения, командировочные расходы, транспортные услуги, оплата услуг связи) увеличились на 105,5 тыс. рублей, или на 35,2 процента.

Финансирование расходов аппарата ЧЗУСС Минздрава России осуществляется также за счет средств федерального бюджета.

(тыс. руб.)

Источники финансирования	2001 г.		2002 г.	
	Сумма	% к итогу	Сумма	% к итогу
Бюджетные ассигнования, всего	976,9	100,0	1173,0	100,0
в том числе:				
оплата труда	443,7	45,4	514,4	43,9
коммунальные услуги	136,7	14,0	185,7	15,8
прочее	396,5	40,6	472,9	40,3

Аппарат ЧЗУСС Минздрава России в 2001 году профинансирован в сумме 976,9 тыс. рублей, из которых 443,7 тыс. рублей, или 45,4 %, приходится на оплату труда. Расходы на коммунальные услуги в 2001 году составили 136,7 тыс. рублей, или 14 % от общего объема расходов.

В 2002 году финансирование расходов аппарата ЧЗУСС спецсанаториев Минздрава России составило 1173 тыс. рублей, что на 196,1 тыс. рублей больше, чем в 2001 году. В 2002 году расходы на оплату труда составили 514,4 тыс. рублей, или 43,9 % от общего объема расходов.

Проверкой установлено, что в течение проверяемого периода аппараты ЧЗУСС и СКЗУ спецсанаториев Минздрава России не имели источников финансирования за счет внебюджетных средств. Финансирование подведомственных учреждений СКЗУ спецсанаториев Минздрава России в 2001 году составило 327938,5 тыс. рублей, из которых средства федерального бюджета - 178431,1 тыс. рублей, или 54,4 %, внебюджетные средства - 149507,4 тыс. рублей, или 45,6 процента.

В 2002 году объем финансирования составил 433120,9 тыс. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета - 251059,6 тыс. рублей, или 58 %, за счет средств, полученных из внебюджетных источников, - 182061,3 тыс. рублей, или 42 процента.

В проверяемом периоде наблюдалось увеличение доли финансирования из федерального бюджета с 54,4 % в 2001 году до 58 % в 2002 году.

В соответствии с пунктом 2 Положения о территориальном органе Минздрава России СКЗУ спецсанаториев, утвержденного приказом Минздрава России от 16 марта 1998 года № 78, в проверяемом периоде СКЗУ спецсанаториев Минздрава России осуществляло реализацию путевок на санаторно-курортное обслуживание юридическим и физическим лицам на договорной основе за счет резерва, установленного приказами Минздрава России.

На финансирование подведомственных учреждений ЧЗУСС Минздрава России в 2001 году поступило 251363,8 тыс. рублей, из которых средства федерального бюджета составили 183491,0 тыс. рублей, или 73 %, внебюджетные средства - 67872,8 тыс. рублей, или 27 процентов.

В 2002 году объем финансирования составил 296437,9 тыс. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета - 243590,5 тыс. рублей, или 82,2 %, за счет средств, полученных из внебюджетных источников, - 52 847,4 тыс. рублей, или 17,8 процента.

В проверяемом периоде наблюдалось увеличение доли финансирования из федерального бюджета с 73 % в 2001 году до 82,2 % в 2002 году.

Согласно приказу Минздрава России от 8 декабря 2000 года № 427 “О распределении путевок в детские санатории Минздрава России на 2001-2005 годы” в целях рационального использования коечного фонда санаториям предоставлено право на реализацию в счет недофинансирования из федерального бюджета до 40 % путевок по договорам с юридическими и физическими лицами.

Кроме того, согласно приказу Минздрава России от 24 января 2003 года № 8 “О внесении изменений в приказ Минздрава России от 8 декабря 2000 года № 427” санаториям в случае недоезда больных по бюджетным путевкам разрешено до 50 % коечной емкости использовать за счет путевок по договорам с юридическими и физическими лицами.

Расчет потребности в средствах федерального бюджета по управлениям спецсанаториев, НИИ, санаторно-курортным учреждениям Минздрава России производится на основании фактических расходов предыдущего отчетного периода с учетом возможного повышения тарифов на коммунальные услуги и прочие расходы.

Анализ соотношения утвержденных лимитов бюджетных обязательств к заявленным потребностям санаторно-курортных учреждений СКЗУ спецсанаториев Минздрава

России показал, что их соотношение составило 80,3 % в 2001 году, 56 % - в 2002 году и 65 % - в 2003 году.

(тыс. руб.)

Наименование санатория	Койко-мест	2001 г.			2002 г.		
		Потребность	Утверждено лимитов	%	Потребность	Утверждено лимитов	%
Теберда	250	47791,9	37875,0	79,2	67433	58457,8	86,7
Итого по 1701 430 306	250	47791,9	37875,0	79,2	67433	58457,8	86,7
Юность	310	13657,8	11689,2	85,6	17912,0	17695,7	98,7
Смена	310	19352,2	15611,0	80,7	27167,4	17689,7	76,9
Салют	310	15150,0	12542,7	82,8	19518	18484,3	94,7
им. Н.К. Крупской	175	11596,2	9859,9	85,0	17776,0	12517,6	70,4
Горячий ключ	90	11272,9	8328,2	73,9	20903,5	11642,9	55,7
Нарат	110	9860,7	6551,2	66,4	13454,3	9197,9	68,4
Луч	360	62057,1	13373,1	21,5	51834,0	18912,2	36,5
им. М.И. Калинина	360	26611,3	16083,2	60,4	33998,3	19184,6	56,4
Горный воздух	282	37231,5	14786,6	39,7	26548,2	18512,4	69,7
им. С.М. Кирова	204	42417,0	15513,1	36,6	73214	19054,7	26,1
Итого по 1701 430 307	2371	249206,7	124338,2	49,9	302328,7	162892,1	53,9
Курортная больница г. Кисловодска	100	11535,8	5390,1	46,7	19978,2	9787,9	48,9
Итого по 1701 430 300	100	11535,8	5390,1	46,7	19978,2	9787,9	48,9
Итого по данным СКЗУ 1701 430	2721	154892,2	124338,2	80,3	290810,6	162892,1	56
Всего по 1701 430	2721	214219,9	167603,3	78,2	378221,8	231137,8	61,1

Как показал анализ, данное соотношение указывает на непропорциональное распределение утвержденных лимитов бюджетных обязательств к планово-утвержденным койко-местам в санаторно-курортных учреждениях СКЗУ спецсанаториев Минздрава России. Так, на санаторий “Горячий ключ” приходится 3,6 % (90 койко-мест) от общего коечного фонда здравниц СКЗУ спецсанаториев Минздрава России. Однако лимиты бюджетных обязательств по данному санаторию распределены СКЗУ в 2001 году на уровне 6,7 % от общего объема утвержденных лимитов бюджетных обязательств и 7,1 % - в 2002 году. Одновременно коечная емкость санатория “Луч” составляет 14,5 % (360 койко-мест), а лимиты бюджетных обязательств распределены СКЗУ спецсанаториев Минздрава России: в 2001 году - 10,7 %, в 2002 году - 11,6 процента. Следует отметить, что наибольший процент распределения лимитов бюджетных обязательств относительно заявленной потребности в 2001-2003 годах наблюдается по детским санаториям “Юность”, “Смена”, “Салют”, им. Н. К. Крупской.

Заявленная потребность по СКЗУ спецсанаториев Минздрава России не соответствует общей сумме потребности, заявленной санаториями.

Проведенной проверкой установлено, что в сентябре 1986 года на территории санатория им. М.И. Калинина начато строительство объекта, состоящего из спального и лечебно-оздоровительного корпусов, соединенных теплыми переходами между собой и с действующим корпусом санатория. Заказчиком выступало Управление делами ЦК КПСС. Застройщиком была Дирекция здравниц УД ЦК КПСС на Северном Кавказе. Однако в августе 1991 года финансирование строительства было прекращено, а в декабре 1991 года законсервировано. Остаточная стоимость незавершенного строительства в ценах 1991 года составила 2337,56 тыс. рублей. В 1996 году оценочной комиссией проведена оценка недостроенного спального корпуса, и он был принят на баланс санатория со

стоимостью 12891,8 тыс. рублей. После принятия спального корпуса на баланс санаторием за счет средств, полученных из внебюджетных источников, был начат капитальный ремонт данного корпуса.

Согласно приказу Минздрава России от 3 апреля 2000 года № 112 “Об увеличении коечной емкости санатория им. М.И. Калинина” в связи с вводом в эксплуатацию нового корпуса с 18 апреля 2000 года коечная емкость санатория увеличена с 312 до 360 коек.

Строительство недостроенного лечебно-оздоровительного корпуса до настоящего времени не ведется ввиду отсутствия финансирования из федерального бюджета несмотря на то, что данный объект был включен в федеральную целевую программу “Юг России” согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 8 августа 2001 года № 581 “О федеральной целевой программе “Юг России”.

Согласно данной программе предусмотрено выделение на капитальный ремонт из федерального бюджета 22000,0 тыс. рублей, в том числе в 2002 году - 3000,0 тыс. рублей, в 2003 году - 8000,0 тыс. рублей, в 2004 году - 11000,0 тыс. рублей.

Приказом Минздрава России от 14 сентября 2001 года № 363 “О создании центра по реабилитации больных сахарным диабетом природными факторами” определено создание данного центра на базе санатория им. М.И. Калинина на функциональной основе. В то же время руководителем Департамента организации и развития медицинской помощи населению Минздрава России Р.А. Хальфиным 21 января 2002 года утверждено Положение о Центре по реабилитации больных сахарным диабетом природными факторами Северо-Кавказского зонального управления специализированных санаториев Минздрава России.

В 2003 году Минздравом России до санатория доведены лимиты бюджетных обязательств на строительство здания Центра по непрограммной части в сумме 2000,0 тыс. рублей. Однако на момент проведения проверки средства не поступили.

Работа оценочной комиссии по оценке недостроенного лечебно-оздоровительного комплекса до настоящего времени не проводилась.

Строительство данного корпуса необходимо завершить, поскольку имеющиеся площади функционирующего лечебно-диагностического корпуса не позволяют расширить лечебно-диагностическую базу и решать вопросы по дальнейшему оснащению санатория медицинским оборудованием с целью совершенствования лечения и диагностики больных сахарным диабетом. Кроме того, федеральной целевой программой “Юг России”, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 8 августа 2001 года № 581, предусмотрено выделение средств федерального бюджета на строительство Межсанаторного медико-диагностического центра на базе лечебного корпуса санатория “Горный воздух” в объеме 47 млн. рублей, в том числе: в 2002 году - 11 млн. рублей, в 2003 году - 11 млн. рублей, в 2004 году - 11 млн. рублей, в 2005 году - 7 млн. рублей, в 2006 году - 7 млн. рублей. Однако в 2002 году и за истекший период 2003 года средства федерального бюджета на строительство межсанаторного медико-диагностического центра санатория “Горный воздух” не выделялись.

Проверкой установлено, что на территории детского санатория “Горячий ключ” находится в эксплуатации лечебный корпус - здание постройки 1851 года, являющееся памятником архитектуры Республиканского значения (основание - постановление Совета Министров РСФСР от 4 декабря 1974 года № 624). Для завершения капитального ремонта лечебного корпуса необходимо финансирование в сумме 5,3 млн. рублей.

Анализ соотношения утвержденных лимитов бюджетных обязательств и заявленных потребностей санаторно-курортных учреждений ЧЗУСС Минздрава России показал, что оно составило 48,3 % в 2001 году и 50,6 % - в 2002 году.

(тыс. руб.)

Наименование санатория	Кой-ко-мест	2001 г.			2002 г.		
		Потребность	Утверждено лимитов	%	Потребность	Утверждено лимитов	%
Пионер	210	16759,1	12423,7	74,1	25411,6	18421,9	72,5
Голубая бухта	320	39210,6	22587,3	57,6	40808,0	28294,2	69,3
Итого по 1701 430 306	530	55969,7	35011,0	62,6	66219,6	46716,1	70,5
Юность	310	45531,0	22625,3	49,7	56000,8	27193,1	48,6
им. Н. А. Семашко	310	43800,0	21794,6	49,8	59243,0	27192,1	45,9
им. А. Д. Цюрупы	120	22576,2	13176,6	58,4	31576,0	13189,1	41,8
Бимлюк	310	32281,5	13735,8	42,5	36691,0	17939,4	48,9
Голубая волна	310	28763,8	11837,4	41,2	40172,0	16333,0	40,7
Архипо-Осиповка	310	48728,5	18712,5	38,4	53342,0	24800,6	46,5
Вулан	300	51534,6	17310,3	33,6	57767,0	22761,8	39,4
Итого по 1701 430 307	1970	273215,6	119192,5	43,6	334791,8	149409,1	44,6
НИЦ курортологии и реабилитации	310	32061	20471,5	63,9	444486,2	29373,1	66
Итого по 1701 430 300	310	32061	20471,5	63,9	444486,2	29373,1	66
Всего по 1701 430	2810	361246,3	174675,0	48,3	445497,6	225498,3	50,6

В ходе проверки установлено, что в 2001 году УФК Минфина России по Ставропольскому краю систематически допускалось несвоевременное доведение уведомлений о поступлении финансирования. Так, уведомление № 431/РС о поступлении финансирования на январь 2001 года доведено до СКЗУ спецсанаториев Минздрава России 1 февраля 2001 года, уведомления № 757/РС, № 758/РС о поступлении финансирования на февраль месяц 2001 года доведены 26 февраля 2001 года, уведомления № 1262/РС, № 1263/РС, № 1264/РС, № 1265/РС на март доведены 28 марта 2001 года и аналогично в течение года. Все уведомления о поступлении финансирования (№ 5353/РС, № 5356/РС, № 5357/РС, № 5354/РС) на декабрь доведены только 26 декабря 2001 года. В результате этого на конец отчетного периода образовалась кредиторская задолженность.

В нарушение статей 248, 249 Бюджетного кодекса Российской Федерации в проверяемом периоде Минздравом России допускалось несвоевременное доведение уведомлений о бюджетных ассигнованиях и лимитах бюджетных обязательств до ЧЗУСС: в 2001 году - 15 февраля 2001 года, в 2002 году - 1 февраля 2002 года.

В условиях недостаточного финансирования из федерального бюджета значительная часть текущих расходов на содержание санаторно-курортных учреждений СКЗУ спецсанаториев и ЧЗУСС Минздрава России покрывалась за счет средств, полученных из внебюджетных источников. Основными источниками финансовых ресурсов Российского научного центра восстановительной медицины и курортологии Минздрава России в 2001-2003 годах являлись средства федерального бюджета, фонда ОМС, а также поступления из внебюджетных источников.

Обеспечение финансовыми ресурсами Центра в 2001 и 2002 годах характеризуется следующими показателями:

(тыс. руб.)

Источники финансирования	2001 г.			2002 г.		
	Утверждено по смете	Профинансировано	Остатки на 1.01.02 г.	Утверждено по смете	Профинансировано	Остатки на 1.01.03 г.
1	2	3	4	5	6	7

Всего	51397,8	51396,0	976,6	77715,1	77625,0	2215,5
Средства федерального бюджета:	28495,5	28495,5	145,0	43953,4	43953,4	85,2
1	2	3	4	5	6	7
по разделу 06;	3819,4	3819,4	1,6	6458,8	6458,8	0,2
по разделу 17	24676,1	24676,1	143,4	37494,6	37494,6	85,0
Средства фондов ОМС	9249,3	9249,3	829,8	14471,0	14471,0	1473,7
Внебюджетные средства, всего	13653,0	13651,2	1,8	19290,7	19200,6	656,6
из них платные услуги (медицинские, плата за проведение исследования состава и качества вод, лечебных грязей, платы за курсовое обучение и др.)	11218,0	11217,9	0,1	14668,0	14577,9	-
целевые поступления (квартплата, "Здравница")	2435,0	2433,3	1,7	4622,7	4622,7	656,6

Общий объем средств, направленных на финансирование расходов Центра, в 2001 году составил 51397,8 тыс. рублей. При этом доля средств федерального бюджета составила 55,4 % (28495,5 тыс. рублей) от общего объема поступивших средств, фонда ОМС - 18 % (9249,3 тыс. рублей), внебюджетных средств - 26,6 % (13651,2 тыс. рублей).

Объем средств, направленных на финансирование расходов Центра, в 2002 году увеличился по сравнению с 2001 годом на 26229,0 тыс. рублей (33,8 %) и составил 77625,0 тыс. рублей. Однако, как показал анализ использования финансовых средств фонда социального страхования, остатки в проверяемом периоде составили: в 2001 году - 829,8 тыс. рублей, или 8,9 %, а в 2002 году - 1473,7 тыс. рублей, или 10,1 % от объема финансирования.

Финансирование Пятигорского государственного НИИ курортологии Минздрава России в 2001 году составило 55370,1 тыс. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета - 47825 тыс. рублей (с учетом средств от сдачи в аренду в сумме 48,5 тыс. рублей), или 86,4 % от общего объема поступивших средств, за счет внебюджетных средств - 7545,1 тыс. рублей, или 13,6 процента. Финансирование Института с клиникой составило 20870,8 тыс. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета - 17451,6 тыс. рублей, или 83,6 % от общего объема средств, поступивших в НИИ с клиникой, за счет внебюджетных средств - 3419,2 тыс. рублей, или 16,4 процента. Финансирование филиалов составило 34499,3 тыс. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета - 30373,4 тыс. рублей, или 88 % от общего объема средств, поступивших в филиалы, за счет внебюджетных источников - 4125,9 тыс. рублей, или 12 процентов.

В 2002 году объем финансирования Института составил 94298,8 тыс. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета - 84024,8 тыс. рублей (с учетом средств от сдачи в аренду 58,6 тыс. рублей), или 89,1 % от общего объема поступивших средств, за счет внебюджетных средств - 10274,0 тыс. рублей, или 10,9 процента. Финансирование Института с клиникой составило 44917,1 тыс. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета - 40987,0 тыс. рублей, или 91,3 % от общего объема средств, поступивших в НИИ с клиникой, за счет внебюджетных средств - 3930,1 тыс. рублей, или 8,7 процента. Финансирование филиалов составило 49381,7 тыс. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета - 43037,8 тыс. рублей, или 87,2 % от общего объема средств, поступивших в филиалы, за счет внебюджетных источников - 6343,9 тыс. рублей, или 14,7 процента.

В 2001 году за счет средств федерального бюджета Институт с клиниками профинансирован в сумме 47776,5 тыс. рублей, в том числе по разделу 06 "Фундаментальные



исследования и содействие научно-техническому прогрессу” - в сумме 2841,0 тыс. рублей, или 32 % от заявленной потребности, по разделу 17 “Здравоохранение и физическая культура” - 44935,5 тыс. рублей, или 43 % от заявленной потребности.

В 2002 году за счет средств федерального бюджета Институт с клиниками профинансирован в сумме 83966,2 тыс. рублей, в том числе по разделу 06 “Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу” - 4575,2 тыс. рублей, или 44 % от заявленной потребности, по разделу 07 “Промышленность, энергетика и строительство” - 10000,0 тыс. рублей, или 33 % от заявленной потребности, по разделу 17 “Здравоохранение и физическая культура” - 69391 тыс. рублей, или 60 % от заявленной потребности.

Как показала проверка НИЦКиР ЧЗУСС Минздрава России, с 2001 года финансовые средства на проектирование и капитальный ремонт здания главного корпуса не выделялись, вследствие чего происходит разрушение корпуса и уменьшение коечных мест.

В проверяемом периоде наблюдалось недостаточное финансирование из федерального бюджета санаторно-курортных учреждений Минздрава России, в результате чего до 40 % детей пролечиваются по коммерческим путевкам, что не дает возможности обеспечить нуждающихся в лечении детей на бюджетной основе.

Детская заболеваемость, возросшая на 21,6 % за последние 5 лет, а также уровень общей заболеваемости по стране указывает на необходимость целенаправленного формирования службы медицинской реабилитации, одним из направлений которой является санаторно-курортное лечение.

Недостаточное финансирование научно-исследовательских организаций Минздрава России приводит к снижению эффективности санаторно-курортного лечения и недостаточному развитию науки в области санаторно-курортного дела.

## **1.2. Использование бюджетных и внебюджетных средств на оплату природных лечебных ресурсов**

Анализ потребности субъектов Российской Федерации в санаторно-курортных путевках проводится Минздравом России на основании сведений об использовании путевок регионами, предоставляемых в ежегодных медицинских отчетах учреждений подведомственных ЧЗУСС и СКЗУ спецсанаториев Минздрава России, сводного медицинского отчета и непосредственных обращений органов управления здравоохранением субъектов Российской Федерации в Минздрав России.

В среднем в проверяемом периоде срок пребывания отдыхающих в санаториях нетуберкулезного профиля СКЗУ спецсанаториев Минздрава России составил 21,9 дня при запланированном полном сроке пребывания в указанных санаториях 26,7 дня. Сокращение фактического срока пребывания обусловлено опозданиями и досрочным выведением пациентов (ликвидаторы и пострадавшие от аварии на ЧАЭС, социально-льготные категории граждан), в связи с чем число неиспользованных в 2001 году койко-дней составило 10034, или 1,4 % от утвержденного количества койко-дней.

В проверяемом периоде наблюдается устойчивая тенденция уменьшения сроков пребывания больных (взрослых и детей с родителями), поступивших по внебюджетным путевкам, в санаториях нетуберкулезного профиля с 19,2 дня в 2001 году до 17,6 дня в I полугодии 2003 года. При этом срок пребывания взрослых и детей с родителями запланирован по бюджетным путевкам в среднем 24 дня, по внебюджетным путевкам – 21 день. Фактически срок пребывания по внебюджетным путевкам зачастую зависит от покупательской способности контингента.

Запланированный срок пребывания детей в детских санаториях “Смена”, “Юность”, “Салют” и им. Н.К. Крупской по внебюджетным путевкам составляет в среднем 21 день, по бюджетным - 32 дня (согласно приказу Минздрава России от 8 декабря 2000 года № 427 “О распределении путевок в детские санатории Минздрава России на 2001-2005

годы”). Уменьшение общего среднего срока пребывания детей в детских санаториях обусловлено тем, что фондом социального страхования по программе летнего оздоровительного лагеря приобретались путевки сроком не более, чем на 21 день.

В 2001 году в санаторно-курортных учреждениях нетуберкулезного профиля СКЗУ спецсанаториев Минздрава России количество отдыхающих составило 31522 человека, из них 18692 человек - по бюджетным путевкам, что составляет 59,3 % от общего количества отдыхающих. Расходы на отдыхающих по бюджетным путевкам составили 132338 тыс. рублей, или 47 % от общего объема расходов.

В 2002 году количество отдыхающих составило 33882 человека, из них по бюджетным путевкам - 20287 человек, что на 1595 человек больше, чем в предыдущий период. При этом на отдыхающих по бюджетным путевкам здравницами СКЗУ спецсанаториев Минздрава России в 2002 году затрачено 162892,0 тыс. рублей, что составляет 47,3 % от общего объема расходов. По сравнению с 2001 годом расходы за счет средств федерального бюджета увеличились на 30554,0 тыс. рублей.

Проверенные санаторно-курортные учреждения СКЗУ спецсанаториев Минздрава России не имеют на своей территории природных лечебных источников. В связи с этим лечебная грязь и минеральная вода приобретаются санаториями через посредников на основании договоров о поставке товаров (услуг). Поставку природных лечебных ресурсов в здравницы СКЗУ спецсанаториев Минздрава России осуществляет ОАО “Кавминкурортресурсы”.

Сведения об использовании природных лечебных источников по санаторно-курортным учреждениям СКЗУ спецсанаториев Минздрава России представлены в следующей таблице:

	2001 г.	2002 г.	6 мес. 2003 г.	Всего
Минеральная вода				
Объем, куб. м	46258,9	47459,2	22545,2	113677,3
Сумма, тыс. руб.	5554,1	9148,4	4969,3	19582,3
Средняя стоимость 1 куб. м, тыс. руб.	0,120	0,193	0,220	0,172
Лечебная грязь (регенерировано/закуплено)				
Объем, куб. м	356,4	330,4	532,4/126,9	3574,2/813,7
Сумма, тыс. руб.	691,4	835,2	362,8	1889,3
Средняя стоимость 1 куб. м, тыс. руб.	1,940	2,528	2,859	2,322
Радон				
Объем, куб. м	681,8	666,6	243,0	1591,4
Сумма, тыс. руб.	325,0	315,5	149,8	790,3
Средняя стоимость 1 куб. м, тыс. руб.	0,477	0,473	0,616	0,497

В ряде санаторно-курортных учреждений СКЗУ спецсанаториев Минздрава России, имеющих грязехранилища, проводится регенерация (до 4 циклов) лечебной грязи, бывшей в употреблении, что позволяет восстанавливать лечебные свойства грязи и экономить средства на ее закупку.

Следует отметить, что в детских санаториях “Смена”, “Юность”, им. Н.К. Крупской, “Горячий ключ” бальнеопроцедуры отпускаются пациентам по талонной системе на базе бальнео-физиотерапевтических объединений городов-курортов Кисловодск, Ессентуки, Пятигорск, Железноводск.

Естественные радоновые ванны отпускаются по талонной системе на базе Верхней и Нижней радоновых лечебниц города Пятигорска. В других городах-курортах Кавказских Минеральных Вод природных радоновых источников не существует.

В ходе проверки установлено, что в настоящее время доля расходов на бальнеолечение составляет в среднем 7,4 % от общей стоимости путевки в санаторно-курортные учреждения СКЗУ спецсанаториев Минздрава России, в том числе доля расходов по приобретению минеральных вод составляет 4,3 %, на лечебные грязи - 3,1 процента.

Основным поставщиком бальнеологических процедур в санаторно-курортные учреждения ЧЗУСС Минздрава России является ООО “БК “Мацеста”.

В ходе проверки установлено, что стоимость бальнеологических процедур, отпускаемых данной организацией, в 2002 году увеличилась в среднем на 16,6 % по сравнению с 2001 годом.

Анализ финансирования расходов на бальнеолечение указывает на постоянный рост стоимости лечебных услуг. В результате этого происходит сокращение количества принимаемых процедур, что отрицательно сказывается на эффективности санаторно-курортного лечения. В проверяемом периоде наблюдался неконтролируемый рост цен на отпускаемые санаторно-курортным учреждениям минеральную воду и лечебную грязь, что приводит к уменьшению закупок санаториями природных лечебных ресурсов.

Отсутствие должного контроля со стороны государства за гидрогеологическим режимом и состоянием окружающей среды ведет к процессу разрушения системы рациональной эксплуатации месторождений природных лечебных ресурсов. В связи с передачей большинства месторождений в пользование и разработку различным акционерным обществам необоснованно резко возросла стоимость природных лечебных ресурсов, отпускаемых для нужд санаторно-курортных учреждений.

### **1.3. Правовое регулирование и использование природных лечебных ресурсов в санаторно-курортном лечении**

В соответствии с Федеральным законом от 23 февраля 1995 года № 26-ФЗ “О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах” к природным лечебным ресурсам относятся минеральные воды, лечебные грязи, рапа лиманов и озер, лечебный климат, другие природные объекты и условия, используемые для лечения и профилактики заболеваний и организации отдыха.

Природные лечебные ресурсы являются собственностью государства. Вопросы владения, пользования и распоряжения природными лечебными ресурсами находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Российская Федерация располагает почти всеми типами лечебных минеральных вод и грязей, ресурсы которых могут обеспечить потребность лечебно-профилактических учреждений, заводов розлива минеральных вод.

Объемы добываемых минеральных вод, лечебных грязей, а также других полезных ископаемых, отнесенных к категории природных лечебных ресурсов, лимитируются техническими методами и специальными медицинскими заключениями, определяющими кондиционное содержание полезных и вредных для человека компонентов, утвержденными по промышленным категориям запасами и сроками их эксплуатации.

Многообразие минеральных вод, наличие высококачественных лечебных грязей, использование в лечебных целях особенностей климата обусловили широту диапазона медицинских показаний для курортных регионов в целом и специализацию лечебного профиля каждого из курортов.

Уникальность Кавказских Минеральных Вод (далее - КМВ) послужила основанием для издания Указа Президента Российской Федерации от 27 марта 1992 года № 309 “Об особо охраняемом эколого-курортном регионе Российской Федерации”, в соответствии с которым КМВ приобрели статус особо охраняемого эколого-курортного региона, имеющего федеральное значение.

Первым актом, обеспечивающим реализацию данного Указа, явилось постановление Правительства Российской Федерации от 6 июля 1992 года № 462, которым утверждено Положение об особо охраняемом эколого-курортном регионе Российской Федерации - Кавказских Минеральных Водах Ставропольского края и его администрации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 года № 1063 утверждена федеральная программа “Развитие особо охраняемого эколого-курортного региона Российской Федерации - Кавказских Минеральных Вод”.

В целях осуществления государственной политики и реализации федеральной программы развития курортов КМВ издан Указ Президента Российской Федерации от 14 июня 1994 года № 1229 “О курортах федерального значения региона Кавказских Минеральных Вод”, в соответствии с которым Правительство Российской Федерации постановлением от 29 декабря 1994 года № 1430 утвердило положение об особой экономической зоне “Кавказские Минеральные Воды” (далее - ОЭЗ “КМВ”), позволяющее использовать федеральную часть налогов, собираемых в регионе, на его развитие.

Создание ОЭЗ “КМВ” направлено на развитие федерального курорта как части системы оздоровления нации, а также на экономическое и социальное благополучие этого региона. Предусматривалось, что на территории ОЭЗ “КМВ” организуются свободные экономические зоны, деятельность которых будет определяться законодательством Российской Федерации.

Перечисленные нормативные акты, затрагивающие интересы региона КМВ, приняты в первой половине 90-х годов. Среди нормативных актов, изданных позже, можно выделить ряд основополагающих законов и постановлений. В их числе:

- Федеральный закон от 23 февраля 1995 года № 26-ФЗ “О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах”, определяющий принципы государственной политики и регулирующий отношения в сфере изучения, использования, развития и охраны природных лечебных ресурсов и курортов, которые являются национальным достоянием народов Российской Федерации, предназначены для лечения и отдыха населения и относятся к особо охраняемым природным объектам и территориям, имеющим свои особенности в использовании и защите;

- Федеральный закон от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ “Об особо охраняемых природных территориях”, регулирующий отношения в области организации, охраны и использования территорий в целях сохранения уникальных природных комплексов рекреационно-оздоровительного значения.

Во исполнение указанных федеральных законов Правительством Российской Федерации 7 декабря 1996 года приняты постановления № 1425 и № 1426. Постановлением № 1425 утверждено Положение об округах санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения. Постановлением № 1426 утверждено Положение о признании территорий лечебно-оздоровительными местностями и курортами федерального значения. Указанные нормативные правовые акты требуют утверждения Правительством Российской Федерации государственной концепции санаторно-курортной и оздоровительной деятельности.

С принятием Земельного кодекса Российской Федерации проблемы законодательного регулирования санаторно-курортного дела существенно осложняются и требуют особого внимания. Проблема, в частности, состоит в том, что Федеральный закон от 23 мая 1995 года № 26-ФЗ “О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах” в отдельных положениях не отвечает требованиям Земельного кодекса Российской Федерации и попал в перечень федеральных законов, подлежащих отмене.

Действующее законодательство не препятствует изъятию из федеральной собственности природных лечебных ресурсов, которые обеспечивают стратегические интересы государства (защиту здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации).

Малочисленное структурное подразделение Минздрава России не в состоянии осуществлять в полной мере обеспечение проведения государственной политики и координации в сфере курортного дела в стране, на что было обращено внимание Коллегии Счетной палаты Российской Федерации 17 декабря 2002 года (протокол заседания № 40 (323)).

Санаторно-курортное лечение природными лечебными факторами осуществляется в соответствии с методическими указаниями и рекомендациями, разработанными Центральным и региональными институтами курортологии и утвержденными Минздравом России в установленном порядке.

Вместе с тем подавляющее большинство существующих нормативных документов Минздрава России, регламентирующих использование природно-климатических факторов в санаторно-курортном лечении, относятся к периоду 70-80-х годов. Данные методики рассчитаны на организацию лечения с использованием значительных объемов природных лечебных факторов. Однако вследствие постоянного удорожания стоимости природных лечебных ресурсов в настоящее время в санаторно-курортных учреждениях широко практикуется сокращение количества назначаемых процедур и видов лечения.

В последнее время из-за недостаточного финансирования в значительной степени сократилось проведение научных исследований в области разведки и использования природных лечебных ресурсов, разработки и внедрения в практику современного технологического оборудования. Снизился контроль и объемы проведения работ по эксплуатации источников минеральных вод и лечебных грязей, контроль за их гидрологическим режимом и состоянием окружающей среды.

Финансовая ситуация в санаторно-курортной отрасли за последние годы коренным образом изменилась. Произошла существенная перестройка экономических взаимоотношений санаторно-курортных учреждений и государства, в частности, резко снизилось государственное финансирование санаторно-курортного лечения из фонда социального страхования, уменьшились отчисления на эти цели из средств предприятий. Видоизменилось управление отраслью - система санаторно-курортной помощи стала децентрализованной, почти две трети санаторно-курортных учреждений в настоящее время являются не бюджетными и самостоятельно ведут свою хозяйственную деятельность. Низкий уровень санаторно-курортного обслуживания, отсутствие должного сервиса на большинстве курортов, высокие цены за лечение и отдых, равно как и весьма дорогие транспортные услуги создают объективные предпочтения для реализации отдыха и лечения на зарубежных курортах. В результате всех перемен значительная часть здравниц стала нерентабельна.

Все негативные процессы, происходящие в санаторно-курортных комплексах страны, характерны и для региона КМВ, городов-курортов Сочи и Анапа. Уникальность курортного региона КМВ обусловлена исключительным разнообразием типов и разновидностей минеральных вод, месторождения которых компактно сосредоточены на относительно небольшом участке территории площадью 5,3 тыс. кв. километров.

Гидроминеральная база КМВ представляет собой единый артезианский бассейн разнообразных по типам и богатейших по ресурсам подземных минеральных вод, область формирования которых (с единым округом горно-санитарной охраны) находится на территории 3 субъектов Российской Федерации: Ставропольского края - 3031,5 кв. км (58 %), Карачаево-Черкесской Республики - 1726 кв. км (33 %) и Кабардино-Балкарской Республики - 485,5 кв. км (9 процентов). Современные границы региона КМВ утвер-

ждены постановлением Правительства Российской Федерации от 6 июля 1992 года № 462 “Об особо охраняемом эколого-курортном регионе Российской Федерации - Кавказских Минеральных Водах”, принятым в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 27 марта 1992 года № 309 “Об особо охраняемом эколого-курортном регионе Российской Федерации”.

Эксплуатационные запасы минеральных вод, утвержденные Государственной комиссией по запасам Министерства природных ресурсов Российской Федерации, в сумме по всем категориям составляют 15 тыс. куб. м в сутки, в том числе в границах Ставропольского края - более 13 тыс. куб. м в сутки, в границах Карачаево-Черкесской Республики - около 2 тыс. куб. м в сутки.

До 1994 года месторождения минеральных вод в регионе КМВ находились в ведении государственной организации - режимно-эксплуатационного объединения “Кавминкурортресурсы” (далее - РЭО “Кавминкурортресурсы”), которое осуществляло контроль эксплуатационных нагрузок на отдельные месторождения и эксплуатационные скважины и контроль за качеством минеральных вод.

В 1996 году РЭО “Кавминкурортресурсы” было преобразовано в ОАО “Кавминкурортресурсы”, учредителями которого являются Минимущество России (51 % акций) и Федерация независимых профсоюзов России (49 % акций). Основной целью ОАО “Кавминкурортресурсы”, согласно уставу, является получение прибыли.

В настоящее время добыча подземных вод ведется 26 недропользователями на 45 участках. В эксплуатации находится 230 эксплуатационных скважин, 41 минералопровод общей протяженностью 51 километр. Основными недропользователями являются ОАО “Кавминкурортресурсы” и его дочерняя организация ОАО “Минеральные Воды Ставрополя”. Следует отметить, что ОАО “Кавминкурортресурсы” является единственным поставщиком минеральной воды и тамбуканской лечебной грязи в санаторно-курортные учреждения Российской Федерации. Кроме того, оно осуществляет поставку минеральной воды предприятиям по розливу минеральных вод.

Более 30 скважин находится у частных недропользователей. На Ессентукском курорте минеральных вод в частные руки передан Ново-Благодарненский участок Ессентукского месторождения, где сосредоточено около 70 % разведанных запасов минеральных вод. В частные руки передано: крупнейшее на Кавказских Минеральных Водах Нагутское месторождение минеральных вод, Кумское, Змейское и Лысогорское месторождения, что в общей сложности составляет около 50 % гидроминеральной базы.

Как показала проверка, Минимуществом Ставропольского края издано распоряжение от 14 августа 2003 года № 740 “О приватизации находящихся в собственности Ставропольского края акций ОАО “Минеральные Воды Ставрополя”, в соответствии с которым акции указанного ОАО в количестве 2940 штук, составляющих 15,3 % уставного капитала, были выставлены на продажу на аукционе. В результате этой продажи (ОАО “Рокада и К”) контрольный пакет акций перешел из государственной в частную собственность. При этом в 2002 году ОАО “Минеральные Воды Ставрополя” за счет собственных средств построены подъездные пути с твердым покрытием протяженностью 2,5 км к скважине № 47, выполнялись работы по строительству подъездных путей протяженностью 8,5 км к скважине № 26-Н. Затраты на эти работы составили около 2,2 млн. рублей.

Расширение числа и видов недропользователей не подкрепляется усилением контроля за состоянием природных лечебных ресурсов.

Минеральные воды на курортах КМВ используются для питьевого лечения, бальнеопроцедур и розлива в бутылки. В настоящее время на территории КМВ находятся 36 заводов по розливу минеральных вод, которые ежедневно передают в торговую сеть около 1,5 млн. бутылок.

Приказом Минприроды России от 24 февраля 1995 года № 72 утверждено Положение о комплексном мониторинге состояния окружающей среды в особо охраняемом эколого-курортном регионе - Кавказских Минеральных Водах, которым предусматривалось развитие мониторинга состояния геологической среды, гидроминеральных ресурсов, лечебной грязи, атмосферы, поверхностных вод, растительности, лесов, санитарно-эпидемиологической и радиационной обстановки, источников загрязнения окружающей среды с созданием единого аналитического центра. К сожалению, отдельные направления комплексного мониторинга ведутся обособленно. Программно ведутся: геологический мониторинг - специализированным центром ФГУП “Кавказнедрогидрогеология” и мониторинг по гидрометеорологии и состоянию окружающей среды - Ставропольским центром по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды. Наблюдения за состоянием природных лечебных ресурсов осуществляются эпизодически.

ФГУП “Кавказнедрогидрогеология” Минприроды России осуществляет государственный мониторинг гидрогеологической сети по 14 скважинам, которые находятся в его ведении, что является недостаточным для контроля ситуации в гидрогеологической структуре артезианского бассейна КМВ, насчитывающего около 1000 скважин.

В регионе КМВ сложилась крайне неблагоприятная обстановка в части технического состояния скважин, пробуренных в разные годы и выполнивших свое назначение для целей поиска и разведки минеральных вод. Многие организации, пробурившие указанные скважины, ликвидированы, а оставшиеся предприятия не имеют достаточных финансовых средств для их ремонта.

В региональном отношении Кисловодское и Ессентукское месторождения являются единой водонапорной системой с углекислыми и безгазовыми водами. Поэтому работы по их эксплуатации и мониторингу наиболее рационально и эффективно производить в комплексе одной специализированной государственной организацией, наделенной соответствующими полномочиями по разработке месторождений минеральных вод.

Важнейшей как для курортов, так и в целом для региона КМВ стала долговременная (с перспективным прогнозом до 2020 года) федеральная целевая программа “Развитие особо охраняемого эколого-курортного региона Российской Федерации - Кавказских Минеральных Вод”, утвержденная постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 года № 1063.

Однако в связи с изменением порядка финансирования федеральных программ и принятием единой федеральной целевой программы “Юг России” на территории Южного федерального округа в 2002 году финансирование федеральной целевой программы “Развитие особо охраняемого эколого-курортного региона Российской Федерации - Кавказских Минеральных Вод” было приостановлено.

Федеральной целевой программой “Юг России” (2003-2006 годы) региону КМВ предусмотрено выделение из федерального бюджета 693,0 млн. рублей. За счет этих средств намечена реализация только наиболее важных переходящих объектов незавершенного строительства (24 объекта). К сожалению, это является незначительной частью мероприятий федеральной целевой программы “Развитие особо охраняемого эколого-курортного региона Российской Федерации - Кавказских Минеральных Вод”, что безусловно не позволит в дальнейшем обеспечить всестороннее развитие федеральных курортов, как намечалось изначально.

Заккрытие данной федеральной целевой программы полностью оставило без государственной поддержки решение самых неотложных проблем сохранения базисных основ функционирования системы курортов.

Одним из важнейших источников природных лечебных ресурсов является Тамбуканское месторождение лечебных грязей, которое расположено на территории 2 субъ-

ектов Российской Федерации: Предгорного района Ставропольского края и Зольского района Кабардино-Балкарской Республики. Площадь озера составляет 210 га. На территории Ставропольского края находится около 60 % акватории озера. Проверкой установлено, что соблюдение режимных требований первой зоны санитарной охраны контролируется со стороны Ставропольского края ОАО “Кавминкурортресурсы”.

Эксплуатационные запасы лечебной грязи, по подсчетам 1968 года, составляли 1400 тыс. куб. м со сроком эксплуатации 400 лет. В настоящее время, по предварительным оценкам, запасы лечебной грязи составляют около 900 тыс. куб. м, из них 600 тыс. куб. м - на территории Кабардино-Балкарской Республики. Оставшегося объема грязи, находящегося на территории Ставропольского края, расчетно может хватить только на 30 лет. Кроме того, на протяжении последних 20 лет продолжается подъем воды в озере Большой Тамбукан, в связи с чем в расположенном на дне озера уникальном месторождении иловой сульфидной грязи происходит беспрецедентное распреснение рапы. Резкое снижение минерализации рапы создало угрозу биоценозу озера и процессам грязеобразования. В этой связи возникла потребность в проведении научно-исследовательских работ по изучению причин изменения водно-солевого баланса озера Тамбукан и поиску путей его регулирования.

Сложившаяся в последние годы ситуация на озере Тамбукан в определенной степени является следствием его разделения между двумя регионами. Учитывая уникальность данного месторождения, целесообразно осуществлять сохранение и эксплуатацию природных лечебных ресурсов на федеральном уровне.

Водогрязелечение на курорте Сочи в комплексной курортной терапии имеет более чем 60-летнюю традицию.

В последние годы общее ресурсопотребление для бальнеологических целей на курорте Сочи не превышает 3-5 % имеющихся возможностей. Свернуты законченные проекты по строительству водогрязелечебниц в Кудепсте и на Мамайке, где сосредоточены основные потоки рекреантов, практически выведено из эксплуатации Хостинское месторождение.

Проверка ЧЗУСС показала, что фактическая монополия ООО “Бальнеологический комплекс “Мацеста” г. Сочи на использование природных лечебных ресурсов привела к следующим последствиям:

- из-за высокой стоимости пациентам невозможно пройти полный курс бальнеотерапии, в результате чего при лечении пациентов не достигается необходимый эффект, тем самым идея лечения минеральной сероводородной водой на курорте Сочи дискредитируется;

- ограниченное потребление минеральных вод приводит к закрытию уже имеющихся бальнеолечебниц (из 9 бальнеолечебниц к настоящему времени на курорте осталась практически одна), ликвидации рабочих мест.

Установленные цены на отпускаемую минеральную воду из месторождений Сочинского курорта приводят к парадоксу, когда экономически целесообразней привозить и разливать воду из района Кавказских Минеральных Вод.

В районе курорта Анапа помимо безграничных возможностей использования талассотерапии (лечение морскими купаниями и пляжем) развито лечение разнообразными минеральными водами. Практический интерес представляют месторождения минеральных вод лечебно-питьевого профиля - Анапское, Семигорское и Раевское. Минеральные воды Анапского месторождения являются маломинерализованными.

Лечебные грязи Анапы морского (лиманного) происхождения представлены тремя месторождениями - Кизилташским и Витезевским лиманами и озером Соленое. Суммарные запасы грязей превышают 2 млн. тонн. В настоящее время разрабатывается только Кизилташский лиман, а остальные месторождения являются резервными.



Санаторно-курортное лечение является одним из этапов медицинской реабилитации и должно быть непосредственно связано с предшествующим лечением больного в стационарных и амбулаторно-поликлинических учреждениях. Такая преемственность в настоящее время нарушена. Нормативно-правовая база, регламентирующая использование природных лечебных ресурсов в санаторно-курортном лечении, по нормам расходов на данный момент не отвечает современным условиям и требует обновления. Это не позволяет добиться медицинской и экономической эффективности и стойкости результатов санаторно-курортного лечения и оздоровительного отдыха.

Создавшееся экологическое неблагополучие окружающей природной среды в курортных регионах, нарастающее разрушение экосистем, негативные явления, происходящие в подземной гидросфере, вызванные резким изменением режима эксплуатации минеральных вод, требуют незамедлительных серьезных научных проработок. В первую очередь необходимо навести порядок в организации выдачи лицензий на право пользования недрами и осуществление государственного контроля за их выполнением.

#### **1.4. Использование федеральной собственности. Соблюдение требований постановления Правительства Российской Федерации от 7 декабря 1996 года № 1425 “Об утверждении Положения об округах санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения”**

Согласно уставам имущество ЧЗУСС и проверенных подведомственных санаторно-курортных учреждений, а также НИИ Минздрава России является федеральной собственностью и закреплено за ними на правах оперативного управления. СКЗУ спецсанаториев Минздрава России в проверяемом периоде арендует корпус № 5 у санатория “Смена”, выступающего в качестве балансодержателя данного помещения (на основании договора аренды от 8 декабря 2000 года № 1311 с Минимуществом Ставропольского края).

В ходе проверки выявлены нарушения законодательства Российской Федерации по использованию федеральной собственности:

1. В 1999 году по инициативе администрации города-курорта Анапы началось переоформление документов хозяйственной базы санатория “Бимлюк” (земельный участок 1,65 га). При этом документы на земельный участок хозяйственной базы площадью 1,65 га администрацией города изъяты без расписки и переданы в земельный комитет г. Анапы. Администрация санатория “Бимлюк” неоднократно обращалась в адрес земельного комитета г. Анапы по поводу ускорения переоформления документов, правоустанавливающие документы на земельный участок площадью 1,65 га на момент проверки оформлены не были.

2. В 2002 году согласно договору от 11 апреля 2002 года № 1664, заключенному Минимуществом Ставропольского края (арендодатель) с предпринимателем А.Д. Курдановой, арендодатель совместно с балансодержателем (санаторий им. С.М. Кирова, и.о. главного врача З.Р. Согаев) сдали в аренду помещения отделения климатолечения (дача “Юсенги”) на срок с 1 мая 2002 года по 1 января 2007 года. Ежемесячная арендная плата за сдаваемые в аренду помещения площадью 740 кв. м составила 37498 рублей. В октябре 2002 года администрацией санатория им. С. М. Кирова подано исковое заявление в Арбитражный суд Ставропольского края о признании действия ответчика (Минимущество Ставропольского края) по заключенному договору не соответствующими закону, а договор аренды дачи “Юсенги” недействительным.

В декабре 2002 года было подано исковое заявление в Арбитражный суд Ставропольского края об отложении рассмотрения дела о признании договора аренды недействительным. Данное заявление судом отклонено, в иске отказано. Однако Федеральный

арбитражный суд Северо-Кавказского округа, рассмотрев кассационную жалобу санатория им. С.М. Кирова на решение Арбитражного суда Ставропольского края от 4 января 2003 года по делу № А63-1684/2002-С1, постановил: решение Арбитражного суда Ставропольского края отменить, признать недействительным договор аренды от 11 апреля 2002 года № 1664 ввиду несоответствия сделки требованиям закона и иным нормативным актам.

Минздрав России письмом от 4 июня 2003 года № 2510/6099-03-24 “О передаче дачи “Юсенги” (КБР, Эльбрусский район, пос. Тегенекли) в соответствии с ходатайством Президента Кабардино-Балкарской Республики дал согласие на передачу из федеральной собственности дачи “Юсенги”, находящейся на балансе подведомственного государственного учреждения санатория им. С.М. Кирова, в республиканскую собственность Кабардино-Балкарской Республики.

3. В Российском научном центре восстановительной медицины и курортологии проверкой установлено, что в соответствии с постановлением главы администрации Одинцовского района Московской области от 8 апреля 1997 года № 655 Российским научным центром реабилитации и физиотерапии осуществлена передача в муниципальную собственность Одинцовского района Московской области объектов федеральной собственности, закрепленных за Центром на праве оперативного управления, расположенных на территории клиники реабилитационного комплекса Центра в пос. Юдино.

Данные действия решением Арбитражного суда Московской области от 7 декабря 1999 года (дело № А41-К2-13693) были признаны недействительными и 1 февраля 2000 года объекты федеральной собственности возвращены Центру.

4. Согласно свидетельству от 30 июня 1999 года № 02600076 о внесении в Реестр федерального имущества минимущества Ставропольского края и утвержденному перечню объектов недвижимости, находящихся на балансе ФГУЗ “Санаторий “Луч” (приложение к указанному свидетельству), по состоянию на 1 апреля 2003 года за ним закреплено здание (корпус № 2), находящееся в эксплуатации с 1966 года.

Согласно приказу Минздрава России от 25 ноября 1998 года № 341 “Об организации клиники вертеброневрологии Ставропольской государственной медицинской академии Минздрава России” для совершенствования последипломной подготовки специалистов в области вертеброневрологии на базе санатория “Луч” создана клиника вертеброневрологии на 65 коек Ставропольской государственной медицинской академии Минздрава России. Директором клиники без оплаты назначен директор санатория “Луч”, доктор медицинских наук, профессор А.А. Лиев. Вновь открытая клиника была размещена на территории корпуса № 2 санатория “Луч”.

Как показала проверка, распоряжением минимущества Ставропольского края от 8 сентября 2000 года № 601 “О передаче недвижимого имущества на баланс Ставропольской государственной медицинской академии” санаторию “Луч” дано указание безвозмездно передать на баланс Ставропольской государственной медицинской академии недвижимое имущество (корпус № 2), расположенный по адресу: г. Кисловодск, ул. Коминтерна, д. 10, и представить акт приема-передачи для утверждения в минимущество Ставропольского края.

Данным распоряжением отделу реестра государственной собственности указано на необходимость внести в Реестр федерального имущества соответствующие изменения, касающиеся санатория “Луч” и Ставропольской медицинской академии.

Распоряжением минимущества Ставропольского края от 26 июня 2001 года № 375 “Об изъятии неиспользуемого недвижимого имущества, находящегося на балансе федерального государственного учреждения здравоохранения “Санаторий “Луч”, г. Ки-

словодск” даны указания от 21 июня 2001 года № 363 об изъятии у санатория недвижимого имущества (корпус № 2) и подготовке акта изъятия недвижимого имущества.

Кроме того, минимуществом Ставропольского края 26 июня 2001 года издано распоряжение № 376 “О передаче недвижимого имущества, расположенного в г. Кисловодске, ул. Коминтерна, д. 10, на баланс Ставропольской государственной медицинской академии” с указанием передать на баланс Ставропольской государственной медицинской академии изъятые у санатория “Луч” здание корпуса № 2. Комиссией, созданной на основании распоряжения минимущества Ставропольского края от 21 июня 2001 года № 363, составлен акт изъятия федерального имущества с баланса и из оперативного управления федерального государственного учреждения здравоохранения “Санаторий “Луч”. Данный акт утвержден 26 июня 2001 года министром имущественных отношений Ставропольского края В.М. Рыжинковым. Помимо этого, министром имущественных отношений 1 июля 2001 года утвержден акт приема-передачи здания корпуса № 2, изъятых у ФГУЗ “Санаторий “Луч”.

Уведомлением от 5 июня 2003 года № 2469/07 минимущество Ставропольского края ставит в известность администрацию санатория “Луч” об исключении из перечня объектов недвижимости, находящихся на балансе санатория, здания корпуса № 2 и передаче на баланс Ставропольской государственной академии с присвоением нового идентификационного номера объекта недвижимости по состоянию на 1 апреля 2003 года. Однако, как показала настоящая проверка, данный объект (корпус № 2) находится на балансе санатория “Луч”, что подтверждено перечнем объектов недвижимости, утвержденным минимуществом Ставропольского края по состоянию на 1 апреля 2003 года под идентификационным номером 01010002.

Проверкой установлено, что в проверяемых организациях при подготовке документов о признании статуса курорта федерального значения не установлено отклонений от необходимых требований, предъявляемых Положением о признании территорий лечебно-оздоровительными местностями и курортами федерального значения, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 7 декабря 1996 года № 1425.

На курорте Ундоры Ульяновской области организацией Облпотребсоюз в нарушение пунктов 10, 13, 14 постановления Правительства Российской Федерации от 7 декабря 1996 года № 1425 “Об утверждении Положения об округах санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения” ведутся работы по добыче и розливу минеральной воды на скважине № 1 без применения очистных сооружений, что ведет к загрязнению почвы, воды и воздуха, наносит ущерб лесам, зеленым насаждениям, ведет к развитию эрозионных процессов, отрицательно влияющих на природные лечебные ресурсы и санитарно-экологическое состояние территории.

В связи с нехваткой санаторно-курортных учреждений Минздраву России необходимо принять конкретные меры по возврату объектов федеральной собственности, обеспечить закрепление объектов федеральной собственности Минздрава России и их использование в соответствии с действующим законодательством, а также закрепить земельные участки за санаторно-курортными учреждениями.

#### **1.4.1. Наличие у санаторно-курортных учреждений лицензий на ведение медицинской деятельности, право пользования недрами**

Согласно Федеральному закону от 25 сентября 1998 года № 158-ФЗ “О лицензировании отдельных видов деятельности” и на основании постановления Правительства Российской Федерации от 4 июля 2002 года № 499 “Об утверждении Положения о лицензировании медицинской деятельности” в проверенных санаторно-курортных

учреждениях имеются лицензии на право осуществления медицинской деятельности (по видам медицинской деятельности).

Лицензии на право пользования недрами в проверенных санаторно-курортных учреждениях Минздрава России отсутствуют, поскольку они не имеют на своей территории источников природных лечебных ресурсов.

В Российском научном центре восстановительной медицины и курортологии имеются на балансе 6 скважин, в том числе 4 - по добыче минеральной воды, однако в связи с консервацией и невозможностью эксплуатации скважин с минеральной водой лицензии на право пользования недрами Центром не оформлены. Неиспользование природных лечебных ресурсов является значительным упущением в деятельности Центра и требует незамедлительного решения.

#### **1.4.2. Деятельность санаторно-курортных учреждений по рациональному и эффективному использованию и охране природных лечебных ресурсов**

В санаториях Минздрава России осуществляются надлежащий лабораторный контроль за качеством минеральной воды и лечебной грязи со стороны бактериологических лабораторий санаториев и внеплановые проверки городского санитарно-эпидемиологического надзора, проводятся систематические плановые профилактические обработки бальнеосистем, резервуаров грязехранилищ, минералопроводов.

В санатории им. М.И.Калинина в 2003 году проведен капитальный ремонт минералопровода, кроме того, разработана программа производственного контроля, включающая в себя перечень правил методов и методик контроля факторов среды обитания, перечень объектов производственного контроля. Данная программа согласована с федеральным государственным учреждением "Центр государственного эпидемиологического надзора" в г. Ессентуки и утверждена главным врачом санатория. Кроме того, санатории "Луч", "Смена", "Юность" ежегодно получают от Кавминводского межрайонного отдела соответствующее разрешение на выброс загрязняющих веществ в атмосферу стационарными и передвижными источниками загрязнения и разрешение на размещение отходов.

#### **1.4.3. Состояние материально-технической базы санаторно-курортных учреждений**

В санаториях ЧЗУСС "Голубая волна", "Бимлюк" здания и сооружения имеют износ более 50 %, а износ гаражей, бойлерной и прачечной составляет 100 %, большая часть автопарка подлежит замене.

В здравницах СКЗУ спецсанаториев Минздрава России "Горячий ключ", "Салют", "Смена", "Юность", "Луч", им. М.И. Калинина в составе основных средств числятся здания и сооружения, введенные в эксплуатацию в 1851-1855 годах и 1933-1989 годах. Средний износ зданий составляет более 70 %, сооружений - более 90 процентов. Часть основных фондов (недвижимое имущество) имеет 100 % износ и требует замены или реконструкции, кроме того, значительная часть основных фондов (коммуникационные сети, ограждения, дорожки) имеет 100 % износ и также требует замены или реконструкции. Более половины зданий и сооружений нуждается в проведении текущего и капитального ремонтов. В Пятигорском государственном НИИ курортологии Минздрава России средний износ зданий составляет 60,4 %, сооружений - 87,1 процента.

Анализ технического состояния медицинского оборудования в здравницах ЧЗУСС Минздрава России показал, что лечебно-диагностическое оборудование находится в эксплуатации 10 лет и более, 50 % данного оборудования функционирует более 15 лет. Фактические сроки эксплуатации медицинского оборудования превышают нормативные в 1,5-2 раза. Медицинское оборудование в Пятигорской клинике НИИ курортологии имеет средний износ 65 процентов. Из имеющегося лечебно-диагностического

оборудования 56 % находится в эксплуатации более 10 лет, 65,8 % медицинского оборудования имеет износ более 90 процентов.

Проверка состояния материально-технической базы в Российском научном центре восстановительной медицины и курортологии в части медицинского оборудования показала, что Центр имеет низкую техническую оснащенность медицинским оборудованием. За последние 15 лет клиники Центра плохо оснащались современным медицинским оборудованием, а имеющееся медицинское оборудование за эти годы физически изнашивается и морально устарело.

В НИЦКиР средний износ медицинского оборудования составляет более 50 %, а отдельные виды оборудования морально устарели и требуют обновления, износ лабораторного оборудования составляет более 95 процентов. Медицинское оборудование в здравницах СКЗУ спецсанаториев Минздрава России имеет средний срок эксплуатации более 10 лет, (износ составляет 80-100 %) и требует замены.

В целях бесперебойной и эффективной работы санаторно-курортных учреждений и НИИ Минздрава России необходимо увеличить финансирование на капитальный ремонт и капитальное строительство, дооснастить их медицинским и лабораторным оборудованием, современным инвентарем, произвести замену значительной части существующего автотранспорта в связи со значительным физическим и моральным износом основных средств.

#### **1.4.4. Использование производственных мощностей санаторно-курортных учреждений при предоставлении природных лечебных ресурсов в санаторно-курортном лечении, в том числе при предоставлении платных услуг**

Одними из основных специфических факторов предоставления природных лечебных ресурсов Кисловодского курорта, а также курортов Сочи и Анапы являются естественные углекислые нарзанные ванны и другие природные лечебные факторы.

Основой курортного лечения детей с кардиопатологией и респираторной патологией в детских санаториях являются климатолечение, бальнеолечение и лечебная физкультура. Бальнеоотделения для естественных нарзанных ванн в ряде санаториев отсутствуют, и дети получают данные процедуры в бальнеологических отделениях других санаториев.

В здравницах СКЗУ спецсанаториев и ЧЗУСС Минздрава России широко применяется лечение с применением лечебных грязей в виде электрогрязелечения и грязевых аппликаций. Рядом санаториев отпуск процедур с применением общей грязи осуществлялся по талонной системе в лечебно-профилактических учреждениях (далее - ЛПУ) "Пятигорская бальнеогрязелечебница", грязелечебнице Железноводского курорта, ЛПУ "Ессентукская бальнеогрязелечебница". Кроме грязевых процедур для лечения пациентов используются процедуры с применением природной минеральной воды и радона в ЛПУ "Пятигорская бальнеогрязелечебница". Одними из основных специфических факторов предоставления природных лечебных ресурсов Ессентукского курорта являются естественные углекислые сероводородные ванны, грязелечение и природные естественные факторы.

Проверкой установлено, что производственные мощности проверенных санаторно-курортных учреждений и НИИ Минздрава России в основном позволяют обеспечить полноценный процесс лечения с применением природных лечебных ресурсов. Однако в ряде санаториев и НИИ Минздрава России из-за отсутствия мощностей услуги по бальнеолечению оказываются сторонними организациями по талонной системе.

## Выводы

Средства федерального бюджета, предусмотренные на финансирование санаторно-курортного лечения с использованием природных лечебных ресурсов в 2001-2002 годах и истекшем периоде 2003 года, выделены в полном объеме. Нецелевое и неэффективное использование этих средств не установлено. Вместе с тем в ходе проверки выявлено следующее.

1. Недостаточное финансирование из федерального бюджета подведомственной Минздраву России санаторно-курортной сети приводит к снижению эффективности санаторно-курортного лечения и недостаточному развитию науки в области санаторно-курортного дела.

2. Анализ финансирования расходов на бальнеолечение указывает на постоянный рост стоимости лечебных услуг, в результате чего происходит сокращение количества принимаемых процедур. Неконтролируемый рост цен на отпускаемые санаторно-курортным учреждениям минеральную воду и лечебную грязь приводит к уменьшению закупок санаториями природных лечебных ресурсов. Отсутствие со стороны государства должного контроля за ценообразованием на природные лечебные ресурсы привело к тому, что в настоящее время эти функции осуществляются различными акционерными обществами и частными структурами, которые одновременно являются поставщиками природных лечебных ресурсов.

3. Недостаточное финансирование мероприятий федеральных целевых программ по оздоровлению детей, больных туберкулезом, сахарным диабетом, ликвидаторов последствий техногенных катастроф, по сохранению и развитию курортов, лечебно-оздоровительных местностей федерального значения, нерациональное использование природных лечебных ресурсов России привело к снижению доступности санаторно-курортного лечения для большинства населения страны и снижению его эффективности.

4. В целях защиты и сохранения уникального природного комплекса Кавминвод, курортов Сочи, Анапы необходимо создание полноценных региональных и государственных систем комплексного экологического мониторинга. В настоящее время действующие, но урезанные до минимума из-за ограниченного финансирования подсистемы, такие, как гидромониторинг, литомониторинг, сейсмомониторинг, атмомониторинг и метеомониторинг, нуждаются в развитии и укреплении материально-технической базы. Отсутствует также единый информационно-аналитический центр по комплексному экологическому мониторингу.

5. Ослабление со стороны Минздрава России координации деятельности подведомственных организаций в области санаторно-курортного лечения привело к сокращению числа здравниц. Большинство здравниц не располагает собственной гидроминеральной базой (скважины с минеральной водой, месторождения лечебной грязи) и поэтому вынуждены пользоваться услугами специализированных организаций различной ведомственной подчиненности и форм собственности, осуществляющих добычу и транспортировку природных лечебных ресурсов. Такое положение ведет к росту затрат и сдерживает решение задач, связанных с оздоровлением граждан, нуждающихся в санаторно-курортном лечении.

6. Отсутствие должного контроля со стороны Минприроды России за гидрогеологическим режимом и состоянием окружающей среды ведет к процессу разрушения системы рациональной эксплуатации месторождений природных лечебных ресурсов. В результате значительная часть курортных территорий используется не по назначению (застройка коттеджей, строительство производственных и других предприятий, не имеющих отношения

к деятельности курортов), а минеральные воды и лечебные грязи зачастую используются с нарушением установленных объемов добычи и технологий разработки.

**7.** Уникальное Тамбуканское месторождение лечебных грязей вследствие природных и техногенных причин может быть потеряно в ближайшее десятилетие, а по ряду участков месторождений минеральных вод вследствие нарушения схем эксплуатации состав и качество вод изменится и утратит свою лечебную ценность. Эта опасность усиливается проводимой приватизацией указанных месторождений без учета интересов государства.

**8.** В связи с нехваткой санаторно-курортных учреждений Минздраву России необходимо принять конкретные меры по возврату объектов федеральной собственности, обеспечить правовое закрепление объектов федеральной собственности Минздрава России и их использование в соответствии с действующим законодательством, а также закрепить земельные участки за санаторно-курортными учреждениями для лечебно-оздоровительных целей.

**9.** В целях бесперебойной и эффективной работы санаторно-курортных учреждений Минздрава России целесообразно выделить необходимые средства из федерального бюджета для осуществления капитального ремонта и завершения строительства зданий здравниц, дооснастить их современным медицинским и лабораторным оборудованием в связи с высокой степенью их физического и морального износа, а также произвести замену значительной части существующего автотранспорта.

**10.** Создавшееся экологическое неблагополучие окружающей природной среды в курортных регионах, нарастающее разрушение экосистем, негативные явления, происходящие в подземной гидросфере, вызванные резким изменением режима эксплуатации минеральных вод, требуют незамедлительных серьезных научных проработок. В первую очередь необходимо упорядочить организацию выдачи лицензий на право пользования недрами и осуществлять государственный контроль за их выполнением.

**11.** Минздраву России необходимо активизировать работу по выполнению представления Счетной палаты Российской Федерации от 24 декабря 2002 года № 12-177/12-3 по результатам проверки по вопросу целевого использования средств федерального бюджета, выделенных на санаторно-курортное обеспечение.

**12.** В ходе проверки установлены нарушения при передаче объектов федеральной собственности в собственность субъектов Российской Федерации и оформлении документов на земельные участки санаторно-курортных учреждений.

### **Предложения**

**1.С** целью реализации комплекса мер, направленных на усиление государственной координации и контроля за эффективностью санаторно-курортного лечения с использованием природных лечебных ресурсов, Счетная палата предлагает:

**1.1.** Правительству Российской Федерации:

- принять меры по сохранению социальной направленности санаторно-курортного комплекса России. Для реализации данной проблемы необходимо обеспечить объемы финансирования в соответствии с федеральными целевыми программами по оздоровлению больных детей, а также лиц, больных туберкулезом, сахарным диабетом, ликвидаторов последствий техногенных катастроф и других ранее утвержденных программ;
- решить вопрос о правовом обеспечении урегулирования взаимоотношений субъектов Российской Федерации при осуществлении режима природопользования на территории особо охраняемого эколого-курортного региона Российской Федерации - Кавказских Минеральных Вод.

**1.2.** Минздраву России:

- активизировать работу по осуществлению государственной политики в курортной сфере с целью развития современного эффективного санаторно-курортного комплекса, обеспечивающего реализацию задач по укреплению здоровья населения страны;
- обратить внимание на необходимость увеличения количества здравниц, расширение их коечной емкости в первую очередь для организации лечения в санаториях для детей с родителями как наиболее эффективной формы оздоровления подрастающего поколения;
- принять меры по увеличению финансирования расходов подведомственных санаторно-курортных учреждений и НИИ Минздрава России, на капитальный ремонт и завершение строительства зданий здравниц, а также дооснастить их современным медицинским и лабораторным оборудованием, произвести замену значительной части существующего автотранспорта.

### **1.3. Минприроды России:**

- разработать и утвердить концепцию и территориальную схему контроля за комплексным использованием природных лечебных ресурсов особо охраняемых эколого-курортных регионов;
- провести экспертную оценку эксплуатационных запасов минеральных вод и лечебных грязей на территории Кавказских Минеральных Вод, Сочи, Анапы и других курортных регионов страны;
- обратить внимание на организацию выдачи лицензий на право пользования недрами и осуществление государственного контроля за их выполнением, а также рассмотреть возможность создания единой системы комплексного мониторинга окружающей среды на особо охраняемых лечебно-оздоровительных территориях России.

### **1.4. Минимущество России:**

- принять меры по фактам нарушений при передаче объектов федеральной собственности;
- строго соблюдать действующее законодательство при закреплении прав собственности на земельные участки санаториев Минздрава России.

## **2. Направить по результатам контрольного мероприятия:**

- представление Минздраву России;
- представление Минимуществу России;
- представление Минприроды России;
- информационное письмо Правительству Российской Федерации;
- отчет в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;
- отчет в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации;
- информационное письмо и отчет губернатору Ставропольского края;
- информационное письмо председателю совета Конгресса интеллигенции Российской Федерации С.А. Филатову.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**Ю. М. ВОРОНИН**



*Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 21 ноября 2003 года № 39 (364) “О результатах проверки выполнения решений Коллегии Счетной палаты Российской Федерации, принятых по результатам проведенных направлением деятельности по контролю за формированием и исполнением доходов федерального бюджета контрольных мероприятий в закрытом административно-территориальном образовании Трехгорный Челябинской области”:*

*Утвердить отчет о результатах проверки.*

*Направить письмо (с приложением отчета) Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации - Министру финансов Российской Федерации А.Л. Кудрину.*

*Направить отчет о результатах проверки в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, полномочному представителю Президента Российской Федерации в Уральском федеральном округе.*

## **ОТЧЕТ**

### **о результатах проверки выполнения решений Коллегии Счетной палаты Российской Федерации, принятых по результатам проведенных направлением деятельности по контролю за формированием и исполнением доходов федерального бюджета контрольных мероприятий по соблюдению налогового и бюджетного законодательства Российской Федерации при формировании доходов бюджетов в закрытом административно-территориальном образовании городе Трехгорный Челябинской области в октябре-ноябре 2002 года**

**Основание для проведения проверки:** план работы Счетной палаты Российской Федерации на 2003 год (пункт 1.5.2.2.18.3).

#### **Цель проверки**

Проверить выполнение решений Коллегии Счетной палаты Российской Федерации, принятых по результатам контрольных мероприятий, проведенных направлением по контролю за формированием и исполнением доходов федерального бюджета Счетной палаты Российской Федерации в октябре-ноябре 2002 года в закрытом административно-территориальном образовании Трехгорный Челябинской области (далее - ЗАТО Трехгорный).

#### **Предмет проверки**

Полнота исполнения федеральными и территориальными органами исполнительной власти решений Коллегии Счетной палаты Российской Федерации по устранению нарушений налогового и бюджетного законодательства, выявленных в октябре-ноябре 2002 года в ходе тематической проверки и меры, принятые в отношении должностных лиц, виновных в допущенных нарушениях законодательства Российской Федерации о налогах и сборах.

#### **Результаты контрольного мероприятия**

В ходе проведения настоящего контрольного мероприятия в ЗАТО Трехгорный Челябинской области проверено 2 объекта (администрация г. Трехгорный и Инспекция МНС России по г. Трехгорный Челябинской области). По итогам проверок составлено

2 акта. В актах отражены все вопросы, предусмотренные программой проверки. С актами проверок ознакомлены под роспись руководители проверенных организаций. Письменных разногласий ими не представлено. Все изложенные в настоящем отчете факты подтверждены документально.

Препятствий в проведении проверок со стороны должностных лиц проверенных организаций не отмечено. Все затребованные документы, относящиеся к тематике проверки, представлены в полном объеме и установленные сроки.

В октябре-ноябре 2002 года направлением деятельности по контролю за формированием и исполнением доходов федерального бюджета Счетной палаты Российской Федерации в соответствии с планом работы Счетной палаты была проведена тематическая проверка обоснованности возвратов излишне уплаченных налогов и сборов из бюджета ЗАТО Трехгорный в 1999-2002 годах.

Указанной проверкой выявлены нарушения и отклонения в налоговом и бюджетном процессе, стоимостная оценка которых составила 7600,5 млн. рублей. Из общей суммы выявленных в 2002 году потерь бюджета потери, возмещение которых не обеспечено действующим законодательством - 5128,2 млн. рублей (уплата в 1999 году налогов в бюджет ЗАТО векселями) и 93,7 млн. рублей (нарушение в 2001 году положений статей 78 и 176 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с завершением финансового года).

Отчет о результатах тематической проверки рассмотрен и утвержден на заседании Коллегии Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 29 ноября 2002 года № 38(321) пункт 3). По итогам контрольного мероприятия направлено представление МНС России (от 10 декабря 2002 года № 03-04-15/587), письмо в Минфин России (от 10 декабря 2002 года № 03-04-15/588) и информационное письмо в ФСНП России (от 10 декабря 2002 года № 03-04-15/589).

В представлении, направленном в МНС России, предлагалось принять меры по устранению допущенных в 2002 году нарушений статей 78 и 176 Налогового кодекса Российской Федерации, регламентирующих возврат и зачет излишне уплаченных налогов, рассмотреть вопрос об ответственности должностных лиц налоговых органов, допустивших нарушение норм действующего законодательства о налогах, а также отменить в установленном порядке письмо Управления МНС России по Челябинской области от 11 сентября 2002 года № 10-02/200 в части, противоречащей налоговому законодательству.

Как показала повторная проверка, письмом от 4 января 2003 года № 10-11/01 Управление МНС России по Челябинской области отменило собственное указание от 11 сентября 2002 года № 10-02/200, направленное подведомственным территориальным налоговым инспекциям, в котором в нарушение норм Налогового кодекса Российской Федерации было рекомендовано, при отсутствии задолженности в федеральный бюджет, учитывать заявления налогоплательщиков с просьбами производить зачет переплаты по НДС в погашение недоимки по другим уровням бюджета вместо возврата средств на расчетный счет. Кроме того, Управление МНС России по Челябинской области письмом от 9 января 2003 года № 10-11/06 "По результатам проверки, проведенной Счетной палатой Российской Федерации в 2002 году в г. Трехгорный" уведомило подведомственные территориальные налоговые инспекции о выявленных фактах нарушений налогового законодательства и указало на необходимость неукоснительного соблюдения требований Налогового кодекса при проведении операций зачета сумм излишне уплаченных налогов в счет погашения недоимки по другим налогам.

Приказом руководителя Инспекции МНС России по г. Трехгорному от 13 января 2003 года № 8-о/д "Об устранении нарушений, выявленных в результате проверки, проведенной Счетной палатой Российской Федерации" сотрудники инспекции преду-

преждены о персональной ответственности при допущении в дальнейшей работе нарушений положений статей 78 и 176 Налогового кодекса Российской Федерации, а начальнику отдела налогообложения юридических лиц объявлено замечание.

Предложение Счетной палаты Российской Федерации о восстановлении в соответствующие бюджеты сумм излишне уплаченных налогов, неправомерно направленных в 2002 году в погашение задолженности по налогам, уплачиваемым в другие уровни бюджетов, не выполнено в связи с завершением финансового года.

Проверкой заключений формы № 21 на зачет и возврат излишне уплаченных и излишне взысканных сумм налогов, сборов и пеней за период с 1 ноября 2002 года по 30 сентября 2003 года, проведенной в ходе повторного контрольного мероприятия, нарушений требований статей 78 и 176 Налогового кодекса Российской Федерации не выявлено.

Проверкой, проведенной Счетной палатой Российской Федерации в ЗАТО Трехгорный в 2002 году, было установлено, что в 1999 году в доходах бюджета ЗАТО учтены поступления в неденежной форме (в виде простых процентных векселей ОАО «НК «Юкос»). Часть ценных бумаг на сумму 2340 млн. рублей была отвлечена администрацией города на затраты, не связанные с нуждами ЗАТО: 2015 млн. рублей направлено на финансирование инвестиционной программы 1999 года - участие в совместной деятельности по созданию и реконструкции сети автозаправочных комплексов (далее - АЗК) в 11 областях Российской Федерации, а 325 млн. рублей - на предоставление целевого займа ЗАО «Русь».

О результатах указанной проверки была проинформирована Федеральная служба налоговой полиции Российской Федерации (от 10 декабря 2002 года № 03-04-15/589). Ответ от ФСНП России в Счетную палату не поступил. На основании Указа Президента Российской Федерации от 11 марта 2003 года № 306 «Вопросы совершенствования государственного управления в Российской Федерации» с 1 июля 2003 года эта Служба упразднена, а ее функции переданы МВД России.

В письме Счетной палаты Российской Федерации (от 10 декабря 2002 года № 03-04-15/588), направленном Минфину России, отмечена необходимость учета дополнительных доходов бюджета ЗАТО Трехгорный от инвестиционной деятельности при определении объемов финансовой помощи, выделяемой из федерального бюджета бюджету этого ЗАТО на предстоящие годы.

Минфин России письмом от 5 февраля 2003 года № 01-02-01/10-320 сообщил, что указанные доходы учитывались при согласовании объема финансовой помощи, выделяемой из федерального бюджета бюджету ЗАТО Трехгорный, в связи с чем, начиная с 2000 года, бюджету ЗАТО не было предусмотрено ее выделение как в виде дотаций, так и в виде субвенций.

Вместе с тем, как показала повторная проверка, в 2000 году в бюджет ЗАТО поступила финансовая помощь из федерального бюджета в сумме 51,7 млн. рублей, в том числе дотация - 31,6 млн. рублей и субвенция на капитальные вложения - 20,1 млн. рублей.

В период с 1 января 2001 года по 1 октября 2003 года дотации из федерального бюджета бюджету ЗАТО не выделялись, в то же время субвенции на программу развития на 2002 год и 9 месяцев 2003 года составили 53 млн. рублей. Кроме того, в 2000-2001 годах не были учтены в бюджете ЗАТО денежные средства в сумме 276,4 млн. рублей, или 67,6 % доходов от ведения совместной деятельности, поступивших на счет Муниципального учреждения «Центр поддержки предпринимательства и развития конкуренции» (далее - МУ «Центр ПП и РК»). Указанные средства были направлены МУ «Центр ПП и РК», минуя бюджет ЗАТО, на финансирование мероприятий, предусмотренных Программой развития закрытого административно-территориального образо-

вания Трехгорный Челябинской области, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 7 сентября 2001 года № 666. Вместе с тем положениями статьи 32 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотрен принцип полноты отражения доходов и расходов, то есть все доходы и расходы подлежат отражению в бюджете.

Кроме того, пунктом 2 статьи 42 Бюджетного кодекса установлено, что доходы бюджетного учреждения (к которым относится МУ “Центр ПП и РК”), полученные от предпринимательской и иной деятельности, приносящей доход, после уплаты налогов и сборов, в полном объеме учитываются в смете доходов и расходов бюджетного учреждения и отражаются в доходах соответствующего бюджета как доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности.

В 2002 году и за 9 месяцев 2003 года все средства, поступившие на счет МУ “Центр ПП и РК” от совместной деятельности, за исключением налогов, уплаченных в федеральный бюджет, перечислены в доход бюджета ЗАТО и отражены в отчетности.

Всего за период действия инвестиционного проекта “Развитие сети АЗК”<sup>1</sup> (2000 год - 9 месяцев 2003 года) акционерными обществами, заключившими договоры о совместной деятельности с администрацией г. Трехгорный, перечислено на счета МУ “Центр ПП и РК” 710,2 млн. рублей (в 2000 году - 200,2 млн. рублей, в 2001 году - 208,8 млн. рублей, в 2002 году - 151,9 млн. рублей, за 9 месяцев 2003 года - 149,3 млн. рублей). Из них на уплату налогов направлено 237,5 млн. рублей, или 33,5 % (в федеральный бюджет - 64,7 млн. рублей, в бюджет ЗАТО - 172,8 млн. рублей), перечислена часть доходов от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности (учтены как неналоговые поступления в бюджет ЗАТО) в сумме 214,7 млн. рублей, или 30,2 %, реинвестировано, минуя бюджет ЗАТО – 258 млн. рублей, или 36,3 процента.

Таким образом, за период с 1 января 2000 года по 1 октября 2003 года МУ “Центр ПП и РК” перечислило в бюджет ЗАТО налоговые и другие обязательные платежи от ведения совместной деятельности в сумме 387,5 млн. рублей, или 19,2 % от суммы, переданной на финансирование такой деятельности (2015 млн. рублей).

На период проведения настоящей проверки введен в эксплуатацию 141 АЗК, или 83,4 % от подлежащих к введению согласно указанного инвестиционного проекта, из которых 120 - прошли государственную регистрацию права собственности (доля г. Трехгорный в их общей долевой собственности составила в среднем 97,4 %, а в денежном выражении - 1250,4 млн. рублей). В стадии строительства находятся еще 28 АЗК.

Договором об инвестиционном коммерческом кредите от 20 декабря 1999 года, заключенным в соответствии с постановлением городского совета г. Трехгорный от 14 декабря 1999 года № 70 и Инвестиционной программой г. Трехгорный на 1999 год, утвержденной постановлением городского Совета депутатов от 12 июля 1999 года № 46, предусмотрено, что МУ “Центр ПП и РК” предоставляет ЗАО “Русь” инвестиционный коммерческий кредит на реконструкцию и ремонт санаторно-курортного комплекса в виде отсрочки оплаты последним стоимости переданных ему простых векселей ОАО “НК “Юкос” в сумме 325 млн. рублей до 1 декабря 2014 года (на 15 лет).

Дополнительным соглашением от 5 апреля 2000 года к указанному Договору установлено, что ЗАО “Русь” в счет оплаты процентов за пользование займом передает МУ “Центр ПП и РК” санаторно-курортные путевки по льготной цене.

---

<sup>1</sup> Входит в инвестиционную программу закрытого административно-территориального образования Микрорайона России - города Трехгорный Челябинской области на 1999-2004 годы, утвержденную постановлением городского Совета депутатов от 12 июля 1999 года № 46

По состоянию на 1 октября 2003 года начислены проценты за пользование заемными средствами в сумме 85,1 млн. рублей. Указанные проценты учтены при выделении ЗАТО Трехгорный льготных путевок для его жителей.

Сумма начисленных процентов (85,1 млн. рублей) включена в состав налогооблагаемой базы по налогу на прибыль МУ “Центр ПП и РК”, что привело к увеличению поступлений налога на прибыль в бюджетную систему Российской Федерации на 22,9 млн. рублей, из них перечислено в федеральный бюджет 7,4 млн. рублей, в бюджет ЗАТО - 15,5 млн. рублей.

По состоянию на 1 октября 2003 года ЗАО “Русь” возвращено 34,7 млн. рублей заемных средств (п/п от 13 августа 2003 года № 55), или 10,7 процента. непогашенная задолженность по указанным средствам на ту же дату составила 290,3 млн. рублей.

### **Выводы**

**1.** Как показала повторная проверка, территориальными налоговыми органами в Челябинской области приняты меры по устранению нарушений налогового законодательства в ЗАТО Трехгорный, отмеченных Счетной палатой Российской Федерации в ходе проверки, проведенной в октябре-ноябре 2002 года:

- письмом от 4 января 2003 года № 10-11/01 Управление МНС России по Челябинской области отменило собственное указание от 11 сентября 2002 года № 10-02/200, направленное подведомственным территориальным налоговым инспекциям, в котором в нарушение норм Налогового кодекса Российской Федерации было рекомендовано, при отсутствии задолженности в федеральный бюджет, учитывать заявления налогоплательщиков с просьбами производить зачет переплаты по НДС в погашение недоимки по другим уровням бюджета вместо возврата средств на расчетный счет;

- приказом руководителя Инспекции МНС России по г. Трехгорному от 13 января 2003 года № 8-о/д “Об устранении нарушений, выявленных в результате проверки, проведенной Счетной палатой Российской Федерации” сотрудники инспекции предупреждены о персональной ответственности при допущении в дальнейшей работе нарушений положений статей 78 и 176 Налогового кодекса Российской Федерации, а начальнику отдела налогообложения юридических лиц объявлено замечание.

**2.** Вместе с тем, предложение Счетной палаты Российской Федерации о восстановлении в соответствующие бюджеты сумм излишне уплаченных налогов, неправомерно направленных в 2002 году в погашение задолженности по налогам, уплачиваемым в другие уровни бюджетов, не выполнено в связи с завершением финансового года.

**3.** Минфин России письмом от 5 февраля 2003 года № 01-02-01/10-320 сообщил, что доходы от инвестиционной деятельности учитывались при согласовании объема финансовой помощи, выделяемой из федерального бюджета бюджету ЗАТО Трехгорный, в связи с чем, начиная с 2000 года, бюджету ЗАТО не было предусмотрено ее выделение как в виде дотаций, так и в виде субвенций.

Между тем, как показала повторная проверка, в 2000 году в бюджет ЗАТО поступила финансовая помощь из федерального бюджета в сумме 51,7 млн. рублей, в том числе дотация - 31,6 млн. рублей и субвенция на капитальные вложения - 20,1 млн. рублей. В период с 1 января 2001 года по 1 октября 2003 года дотации из федерального бюджета бюджету ЗАТО не выделялись, в то же время субвенции на программу развития на 2002 год и 9 месяцев 2003 года составили 53 млн. рублей.

В 2000-2001 годах не были учтены в бюджете ЗАТО поступления от совместной деятельности в сумме 276,4 млн. рублей (67,6 % от таких поступлений за указанный период), поступившие на счет МУ “Центр ПП и РК”.

В 2002 году и за 9 месяцев 2003 года все средства, поступившие на счет МУ “Центр ПП и РК” от совместной деятельности, за исключением налогов, уплаченных в федеральный бюджет, перечислены в доход бюджета ЗАТО и отражены в отчетности.

4. За период с 1 января 2000 года по 1 октября 2003 года МУ “Центр ПП и РК” перечислило в бюджет ЗАТО налоговые и другие обязательные платежи от ведения совместной деятельности в сумме 387,5 млн. рублей, или 19,2 % от суммы, переданной на финансирование такой деятельности (2015 млн. рублей).

5. За период, прошедший с момента предоставления целевого займа ЗАО “Русь” в сумме 325 млн. рублей, начислены проценты за пользование им - 85,1 млн. рублей. За тот же период городу переданы путевки на сумму 89,2 млн. рублей. По состоянию на 1 октября 2003 года ЗАО “Русь” возвращено 34,7 млн. рублей заемных средств, или 10,7 процента. непогашенная задолженность по указанным средствам на ту же дату составила 290,3 млн. рублей.

#### **Предложения**

1. Направить письмо Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации - Министру финансов Российской Федерации А.Л. Кудрину с приложением отчета.

2. Направить настоящий отчет:

- в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации;
- в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;
- полномочному представителю Президента Российской Федерации в Уральском федеральном округе.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**В. Г. ПАНСКОВ**

*Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 28 ноября 2003 года № 41 (366) “О результатах тематической проверки организации работы территориальных органов Министерства Российской Федерации по налогам и сборам, казначейских органов Министерства финансов Российской Федерации, финансовых органов администраций субъектов Российской Федерации, кредитных организаций, налогоплательщиков по исполнению доходных статей федерального бюджета, установленных федеральными законами “О федеральном бюджете на 2002 год” и “О федеральном бюджете на 2003 год”, в соответствии с требованиями Налогового кодекса Российской Федерации и Бюджетного кодекса Российской Федерации в Воронежской области”:*

*Утвердить отчет о результатах проверки.*

*Направить представления Счетной палаты Министерству Российской Федерации по налогам и сборам и Управлению МНС России по Воронежской области.*

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

## **ОТЧЕТ**

### **о результатах тематической проверки организации работы территориальных органов Министерства Российской Федерации по налогам и сборам, казначейских органов Министерства финансов Российской Федерации, финансовых органов администраций субъектов Российской Федерации, кредитных организаций, налогоплательщиков по исполнению доходных статей федерального бюджета, установленных федеральными законами “О федеральном бюджете на 2002 год” и “О федеральном бюджете на 2003 год”, в соответствии с требованиями Налогового кодекса Российской Федерации и Бюджетного кодекса Российской Федерации в Воронежской области**

**Основание для проведения проверки:** пункт 1.5.2.2.1.4 плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2003 год.

#### **Цель проверки**

Проверить организацию работы территориальных органов МНС России, казначейских органов Минфина России, финансовых органов администраций субъектов Российской Федерации, кредитных организаций, налогоплательщиков по исполнению доходных статей федерального бюджета, установленных федеральными законами “О федеральном бюджете на 2002 год” и “О федеральном бюджете на 2003 год”, в соответствии с требованиями налогового и бюджетного законодательства Российской Федерации.

#### **Предмет проверки**

Законодательные и другие нормативные правовые акты и иные распорядительные документы, обосновывающие операции по доходам федерального бюджета на территории Воронежской области, а также соответствие федеральному законодательству и иным нормативным актам Российской Федерации нормативных актов и решений, принятых органами законодательной и исполнительной власти области по вопросам налогообложения и налоговой политики.

**Срок проведения контрольного мероприятия:** с 12 октября по 4 ноября 2003 года.

## Результаты контрольного мероприятия

В ходе проведения контрольного мероприятия проверено 8 объектов, в том числе территориальные органы МНС России и казначейские органы Минфина России, а также отдельные кредитные организации и предприятия-налогоплательщики (приложение № 1, приложения в Бюллетене не публикуются). По итогам проверок составлено 13 актов (приложение № 2). В актах проверок отражены все вопросы, предусмотренные программой проверки. Должностные лица проверенных организаций ознакомлены с актами проверок под роспись. Письменных возражений ими не представлено. Отмеченные в отчете факты нарушений и отклонений в налоговом и бюджетном процессе подтверждены документально.

Препятствий в проведении проверок со стороны должностных лиц проверяемых организаций не чинилось. Все затребованные документы, относящиеся к тематике проверки, представлены в полном объеме и в установленные сроки.

О проведении проверки проинформированы глава администрации Воронежской области, председатель Воронежской областной Думы и полномочный представитель Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе.

В соответствии со статьей 22 Федерального закона “О Счетной палате Российской Федерации” и на основании удостоверений на право проверок, выданных в установленном порядке Счетной палатой Российской Федерации, в проведении контрольных мероприятий принимали участие специалисты территориальных налоговых органов, а также, на основании Соглашения о сотрудничестве между Счетной палатой Российской Федерации и Контрольно-счетной палатой Воронежской области от 27 сентября 1996 года, инспекторы Контрольно-счетной палаты Воронежской области.

Перечень основных законодательных и нормативных правовых актов, иных документов, выполнение требований которых проверено в ходе тематической проверки, прилагается (приложение № 3).

На 1 июля 2003 года<sup>1</sup> 13,2 тыс. организаций, или 32,1 % от состоящих на налоговом учете, не представляли отчетность о своей деятельности, а 2,6 тыс. организаций, или 6,3 %, сдавали “нулевые” балансы. Числящаяся за ними задолженность по платежам в бюджеты всех уровней на ту же дату составила 2093,3 млн. рублей.

В январе-июне 2003 года налоговой полицией и органами внутренних дел установлено местонахождение 28 налогоплательщиков, не представивших отчетность, что составило менее 1 % от количества переданных территориальными налоговыми органами материалов.

За 2002 год и I полугодие 2003 года налоговыми органами проведены 2232 выездные налоговые проверки организаций и индивидуальных предпринимателей, не представляющих отчетность или представляющих “нулевую” отчетность, из них по результатам 352 проверок дополнительно начислено налогов и сборов (с учетом пеней и налоговых санкций) в размере 107,7 млн. рублей, из которых взыскано менее 1 %, или 0,9 млн. рублей.

С 1 июля 2002 года государственную регистрацию юридических лиц на территории области в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 17 мая 2002 года № 319 “Об уполномоченном федеральном органе исполнительной власти, осуществляющем государственную регистрацию юридических лиц” осуществляют территориальные налоговые органы. Вместе с тем продекларированный МНС России принцип “одного окна” на практике не исполняется, и заявителю приходится

---

<sup>1</sup> На период проверки отчетность за 9 месяцев 2003 года отсутствовала.



направлять документы еще в ряд ведомств наряду с органами МНС, в частности, в Пенсионный фонд Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 3 статьи 26 Федерального закона “О государственной регистрации юридических лиц” юридическое лицо, зарегистрированное до вступления в силу указанного Федерального закона, обязано в течение шести месяцев со дня его вступления в силу представить в регистрирующий орган сведения, необходимые для его внесения в Единый государственный реестр юридических лиц, а невыполнение этой нормы является основанием для принятия судом решения о ликвидации такого юридического лица по заявлению регистрирующего органа.

По состоянию на 1 июля 2003 года не прошли указанную процедуру 11,4 тыс. юридических лиц, или 27,8 % от общего количества состоявших на учете на ту же дату, а 2,7 тыс. организаций находятся в стадии ликвидации. Таким образом, на указанную дату подлежат ликвидации 8,7 тыс. организаций, то есть каждая пятая организация.

По оценке Управления МНС России по Воронежской области, затраты на сбор и подготовку материалов для передачи их в территориальные органы ФСФО России для проведения мероприятий по ликвидации одного юридического лица в порядке упрощенной процедуры банкротства могут составить около 1,5 тыс. рублей, или в целом свыше 13 млн. рублей.

Указанные средства Управлению МНС России по Воронежской области в 2003 году не выделялись, а из 284 материалов, направленных в Федеральную службу России по финансовому оздоровлению и банкротству территориальными налоговыми органами, в отношении отсутствующих должников на 1 октября 2003 года ФСФО России не инициировано ни одного дела об их несостоятельности.

В настоящее время арбитражными судами рассматриваются материалы налоговых органов, направленные до 2 декабря 2002 года, остальные дела заявителю (а им являются налоговые инспекции) возвращаются без рассмотрения.

Счетная палата Российской Федерации неоднократно отмечала довольно широко распространившуюся практику регистрации разного рода фирм по подложным документам. В целях пресечения такой практики МНС России и МВД России издан совместный приказ от 4 января 2003 года № БГ-4-09/2дсп/Здсп “О взаимодействии налоговых органов Российской Федерации и органов внутренних дел Российской Федерации по представлению сведений о физических лицах”.

Территориальными налоговыми органами установлено и используется программное обеспечение “недействительные паспорта”, а с августа 2003 года в МНС России направляются ежемесячные отчеты по форме № 1-НЕДП “О результатах работы налоговых органов с информацией о недействительных паспортах”.

По состоянию на 1 октября 2003 года в указанной отчетности отражено 464 обращения налоговых инспекций к справочнику недействительных паспортов, вместе с тем, случаев предъявления в налоговые органы таких паспортов ими не установлено.

В 2002 году на территории области в бюджеты всех уровней поступило налоговых и других платежей в объеме 15423,7 млн. рублей, за 9 месяцев 2003 года - 11967,2 млн. рублей, или, соответственно, 116,5 % и 109,1% по отношению к соответствующим периодам предшествующих лет.

Из общего объема доходов, поступивших в бюджетную систему за указанные периоды, в федеральный бюджет перечислено, соответственно, 6636,8 млн. рублей (43 %) и 4944,3 млн. рублей (41,3 процента). Контрольное задание по мобилизации доходов в федеральный бюджет, установленное Управлению МНС России по Воронежской области, исполнено в 2002 году на 100,8 % (+ 52,9 млн. рублей), а за 9 месяцев 2003 года - на

102,4 % (+117,9 млн. рублей). Все налоги и сборы, учтенные в федеральном бюджете, уплачены денежными средствами.

В 2002 и 2003 годах на формирование доходной базы федерального бюджета существенное влияние оказали изменения, внесенные в налоговое и бюджетное законодательство. Так, с 1 января 2002 года не производятся отчисления в федеральный бюджет от налога на доходы физических лиц и от платы за пользование водными объектами, отменены платежи за пользование недрами, снижены с 30 % до 15 % отчисления в федеральный бюджет от земельного налога, а также уменьшена ставка налога на прибыль, по которой этот налог зачисляется в федеральный бюджет, с 11 % до 7,5 процентов.

С 1 января 2003 года не производятся отчисления в федеральный бюджет от земельного налога, отменен налог на покупку иностранных денежных знаков, а также уменьшена ставка налога на прибыль, по которой этот налог зачисляется в федеральный бюджет, с 7,5 % до 6 процентов.

За счет указанных изменений в налоговом и бюджетном законодательстве налоговые доходы федерального бюджета в 2002 году уменьшились по сравнению с 2001 годом на 284,3 млн. рублей, или на 4,6 %, а за январь-сентябрь 2003 года по сравнению с тем же периодом 2002 года - на 122,1 млн. рублей, или на 2,5 процента.

Одновременно в результате роста индекса потребительских цен, составившего в 2002 году 114,2 % и за 9 месяцев 2003 года 107,4 %, доходы федерального бюджета увеличились в 2002 году на 871,8 млн. рублей, а за отчетный период 2003 года - на 355,1 млн. рублей.

В 2002 году уровень собираемости налогов<sup>2</sup> (без учета налога на доходы физических лиц<sup>3</sup>) составил 86,9 % против 84,4 % в 2001 году, за 9 месяцев 2003 года - 92,1 % против 87,3 % за соответствующий период предшествующего года. За счет роста этого показателя доходы федерального бюджета увеличились в 2002 году на 165,7 млн. рублей, а за 9 месяцев 2003 года - на 217,3 млн. рублей.

Таким образом, в сопоставимых условиях, с учетом реорганизации ряда крупнейших налогоплательщиков области (Нововоронежская АЭС, ОАО «Воронежсвязьинформ» и другие), в результате которой уплату федеральных налогов стали осуществлять централизованно их головные подразделения, расположенные в г. Москве, поступления в федеральный бюджет на территории региона увеличились в 2002 году на 684,9 млн. рублей (рост 110,3 %), а за 9 месяцев 2003 года снизились на 157 млн. рублей, составив 96,8 % по отношению к уровню предшествующего года.

Основными налогами и сборами, формирующими доходы федерального бюджета в Воронежской области, являются налог на добавленную стоимость, налог на прибыль и акцизы - более 96 % всех налоговых и других поступлений.

В 2002 году по сравнению с 2001 годом поступления в федеральный бюджет налога на добавленную стоимость (НДС) увеличились на 403,2 млн. рублей (8,9 %), налога на прибыль - на 166 млн. рублей (9,5 %), акцизов - на 75,9 млн. рублей (17,9 процента).

В 2002 году экспортерам возмещен налог на добавленную стоимость в сумме 822,2 млн. рублей, что превысило уровень предшествующего года на 112,3 млн. рублей (15,8 %), из них возмещено в порядке зачета по внутреннему НДС 473,1 млн. рублей (57 %) и возвращено на расчетные счета плательщиков 349,1 млн. рублей (43 процента)<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Как отношение поступивших налогов к начисленным по декларациям.

<sup>3</sup> В отчетности по форме 1-НМ указанный налог в графе 1 «Начислено к уплате в текущем году» не отражается.

<sup>4</sup> Данные приведены по аналитической записке «О поступлении налогов и сборов в бюджетную систему Российской Федерации по Воронежской области за 2002 год», направленной Управлением в МНС России, поскольку в налоговой отчетности на 2002 год такие данные не предусмотрены.

В то же время, по данным Управления федерального казначейства по Воронежской области, сумма указанного возмещения составила 580,5 млн. рублей.

Как показала проверка, расхождение данных о суммах возмещенного НДС обусловлено тем, что ранее учет НДС по внутренним оборотам и НДС по налоговой ставке 0 % (т. е. суммы, подлежащие возмещению экспортерам из федерального бюджета) налоговыми органами учитывались в отдельных карточках лицевого счета и, следовательно, все операции по возмещению НДС в порядке зачета в уплату этого налога по операциям, осуществляемым на внутреннем рынке, возврата на расчетные счета организаций-экспортеров либо засчитываемые в уплату других налогов и сборов (в пределах федерального бюджета), оформлялись заключениями территориальных налоговых органов по форме № 21 и учитывались территориальными органами федерального казначейства.

В соответствии с приказом МНС России от 5 августа 2002 года № БГ-3-10/411 “Об утверждении рекомендаций по порядку ведения в налоговых органах карточек лицевых счетов налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов” НДС по внутренним оборотам, а также исчисленный к возмещению по налоговой ставке 0 % стал учитываться в единой карточке лицевого счета.

После подтверждения налоговым органом обоснованности возмещения НДС по налоговой ставке 0 % в карточке лицевого счета проводится уменьшение начисленных к уплате сумм налога на сумму подтвержденного к возмещению налога на добавленную стоимость.

Все виды зачетов внутри налога проводились без оформления заключения по форме № 21 и, следовательно, не учитывались федеральным казначейством.

На подлежащие возмещению суммы налога, засчитываемые в уплату других налогов и сборов в пределах федерального бюджета, либо возвращаемые налогоплательщику оформлялось заключение по форме № 21 через казначейство.

Таким образом, с августа 2002 года часть возмещаемых налогоплательщику сумм налога на добавленную стоимость по экспортным поставкам в казначействе не учтена.

В соответствии с приказом МНС России от 24 января 2003 года № БГ-3-10/28 “О внесении изменений и дополнений в приказ МНС России от 5 августа 2002 года № БГ-3-10/411 “Об утверждении рекомендаций по порядку ведения в налоговых органах карточек лицевых счетов налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов” с 1 января 2003 года после подтверждения обоснованности возмещения сумм налога по экспорту, на суммы налога, ранее уплаченные с авансов, проводится уменьшение начислений в карточке лицевого счета налогоплательщика без оформления заключения по форме № 21. Также без оформления заключения проводятся зачеты внутри налога.

Через органы федерального казначейства с оформлением заключения по форме № 21 проводятся зачеты в другие налоги, в счет предстоящих платежей по налогу на добавленную стоимость и другим налогам и сборам в пределах федерального бюджета, а также возврат на расчетный счет налогоплательщика.

В отличие от 2002 года в налоговой отчетности (форма 1-НДС, раздел III) за 9 месяцев 2003 года отражены фактически возмещенные НДС в сумме 871 млн. рублей. По данным территориального Управления федерального казначейства по Воронежской области, сумма такого возмещения за указанный период составила 757,8 млн. рублей, или меньше на 113,2 млн. рублей (13 процентов).

В проверенном периоде существенно возрос объем возмещенного НДС по решениям арбитражных судов: в 2002 году он составил 207,7 млн. рублей (25,3 % к общей сумме возмещения), что в 14 раз превысило уровень 2001 года, за 9 месяцев 2003 года - 1106 млн. рублей, или 127 % к сумме возмещенного НДС за этот период.

В январе-сентябре 2003 года обеспечен рост поступлений основных налогов и сборов в федеральный бюджет за исключением налога на прибыль, поступления по которому сократились на 306,3 млн. рублей, или более чем в 2 раза (48,9 % к уровню 2002 года).

Снижение поступлений налога на прибыль обусловлено, прежде всего, введением в действие с 1 января 2002 года главы 25 Налогового кодекса Российской Федерации, предусматривающей расширение перечня затрат, снижение налоговой ставки при уплате налога на прибыль с 35 % до 24 %, в результате чего по итогам 2002 года у ряда крупных налогоплательщиков области сложилась отрицательная сумма налога на прибыль.

Рост поступления акцизов связан в первую очередь с тем, что с 1 января 2003 года изменился порядок уплаты акцизов на нефтепродукты. В январе-сентябре 2003 года в федеральный бюджет на территории Воронежской области поступило таких акцизов (бензин автомобильный, дизельное топливо и моторные масла для карбюраторных (инжекторных) двигателей) в сумме 207,1 млн. рублей. Ранее эти акцизы на территории области не уплачивались, за исключением акциза на дизельное топливо, по которому в 2002 году было уплачено всего 4 тыс. рублей.

Выборочной проверкой соблюдения положений статей 78, 79 и 176 Налогового кодекса Российской Федерации, регламентирующих возврат или зачет излишне уплаченных в федеральный бюджет налогов и сборов в другие уровни бюджетов, нарушений не установлено. Вместе с тем выявлены отдельные факты зачета излишне уплаченных сумм налога на прибыль между бюджетами разных уровней в пределах консолидированного бюджета Воронежской области. Так, 21 августа 2002 года излишне уплаченный в местный бюджет налог на прибыль в сумме 856,5 тыс. рублей направлен в областной бюджет, 22 августа 2002 года - в сумме 20,1 тыс. рублей, 23 августа 2002 года - 40 тыс. рублей. А 22 августа 2002 года из областного бюджета излишне уплаченный налог на прибыль в сумме 108,1 тыс. рублей направлен в местный бюджет.

Аналогичной проверкой (выборочно) за 9 месяцев 2003 года нарушений налогового законодательства при возврате или зачете излишне уплаченных сумм налогов и сборов не установлено.

По состоянию на 1 октября 2003 года совокупная задолженность по налогам и сборам в бюджеты всех уровней с учетом отсроченных платежей, а также задолженности по пеням и налоговым санкциям составила 19459,8 млн. рублей. За 2002 год указанная задолженность возросла на 840,4 млн. рублей (4,6 %), за январь-сентябрь текущего года - на 306,5 млн. рублей (1,6 процента).

Отсроченная (рассроченная) задолженность по налоговым платежам, пеням и налоговым санкциям в бюджеты всех уровней на ту же дату составила 3875,5 млн. рублей (19,9 % от совокупной задолженности перед бюджетом). В структуре отсроченных платежей основной объем занимает задолженность предприятий и организаций, реструктуризовавших свои долги - 3567,9 млн. рублей (92,1 процента).

В 2000-2002 годах и за 9 месяцев 2003 года в погашение реструктуризированной задолженности предприятиями и организациями области перечислено в бюджеты всех уровней (с учетом процентов, начисленных на сумму реструктуризированной задолженности) 2275,8 млн. рублей, или 4,7 % по отношению к общей сумме налоговых поступлений за этот период (48448 млн. рублей).

Вместе с тем в результате применения территориальными налоговыми органами предусмотренных Налоговым кодексом Российской Федерации мер по принудительному взысканию недоимки в бюджетную систему перечислено 9043 млн. рублей, что составило 18,7 % всех налоговых доходов, поступивших в 2000-2002 годах и за 9 месяцев 2003 года.

В связи с невыполнением условий реструктуризации право на ее проведение утратили 377 организаций, или каждая третья организация, реструктуризовавшая свои

долги, а сумма восстановленной в недоимку задолженности составила 804,9 млн. рублей, или 10,6 % всей реструктуризированной задолженности.

В 2002 году и I полугодии 2003 года в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2002 года № 818 “О внесении изменений и дополнений в некоторые постановления Правительства Российской Федерации по вопросам реструктуризации кредиторской задолженности юридических лиц по налогам и сборам, страховым взносам в государственные социальные внебюджетные фонды, а также задолженности по пеням и штрафам” восстановили право на реструктуризацию задолженности по обязательным платежам в бюджет в сумме 29,8 млн. рублей 15 организаций.

В ходе проведения настоящего контрольного мероприятия Счетной палатой Российской Федерации проверено соблюдение условий реструктуризации, а именно: своевременность погашения отсроченной задолженности в соответствии с утвержденными графиками, полнота уплаты процентов на сумму непогашенной задолженности, а также уплата текущих платежей в бюджет в 2002 году и II квартале 2003 года, соответственно, по 509 и 488 организациям, зарегистрированным в территориальных налоговых органах.

Проверка показала, что по состоянию на 1 января 2003 года из 509 организаций не выполнили те или иные условия реструктуризации 24 организации, или 4,7 процента. Однако только по 13 из них территориальными налоговыми органами приняты решения об отмене права на реструктуризацию, причем по ООО “Завод КПД № 1 ДСК” такое решение принято по истечении 4 месяцев с даты образования задолженности, а не в месячный срок, как это установлено пунктом 7 Порядка проведения реструктуризации кредиторской задолженности юридических лиц по налогам и сборам, а также задолженности по начисленным пеням и штрафам перед федеральным бюджетом, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 года № 1002, по Воронежской торгово-промышленной палате - спустя 6 месяцев после установленного срока.

По итогам II квартала 2003 года 18 организаций, или 5,5 % от числа рассмотренных в ходе проверки 488 организаций, также нарушали условия реструктуризации. В то же время только по 4 организациям приняты решения об отмене права на реструктуризацию, причем по ООО ОП “Кантемировское” такое решение принято с опозданием от установленного срока на 3 месяца. Текущие налоговые платежи и платежи, установленные графиками погашения задолженности (от 1 дня до 30 дней), несвоевременно уплачивала 21 организация.

Таким образом, по состоянию на 1 ноября 2003 года территориальными налоговыми органами в нарушение действующего порядка не были приняты решения об отмене права на реструктуризацию по 25 организациям, нарушившим условия ее проведения.

Проверками, проведенными работниками Управления МНС России по Воронежской области в ЗАО “Воронежстальмост” (акт проверки от 29 октября 2003 года) и в ОАО “Крекер” (акт проверки от 30 октября 2003 года), нарушений соблюдения порядка и условий проведения реструктуризации кредиторской задолженности по обязательным платежам в бюджет, а также налогового и бюджетного законодательства при исполнении налоговых обязательств перед бюджетом не установлено. Проверкой, проведенной Контрольно-счетной палатой Воронежской области в ГУП “Воронежский ремонтно-трамвайно-троллейбусный завод” (акт проверки от 3 ноября 2003 года), нарушений при проведении реструктуризации не выявлено.

Пунктом 4 Порядка, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 года № 1002, установлено, что с сумм задолженности по налогам и сборам ежеквартально, не позднее 15 числа последнего месяца квартала, уплачиваются проценты, исходя из расчета одной десятой годовой ставки рефинансирования Банка

России, действующей на дату вступления в силу указанного Порядка. Проценты начисляются, исходя из суммы непогашенной задолженности на дату уплаты процентов.

По состоянию на 1 июля 2003 года 76 организаций, или 15,6 % от их общего количества, не обеспечили уплату процентов с суммы непогашенной реструктуризированной задолженности в размере 2,3 млн. рублей и по ранее действующему порядку подлежали снятию с реструктуризации.

Однако в соответствии с разъяснениями МНС России от 12 мая 2003 года № АС-6-29/536 проценты за пользование указанными бюджетными средствами не являются налоговыми платежами, исключаются из графиков погашения задолженности и не служат основанием для отмены права на реструктуризацию задолженности по обязательным платежам в бюджет, а их взыскание должно осуществляться в судебном порядке.

Между тем статьей 291 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотрено изъятие в бесспорном порядке сумм процентов (платы) за пользование бюджетными средствами, полученными на возвратной основе<sup>5</sup>. При этом орган, ответственный за проведение такой работы, Кодексом не определен. Этой же статьей Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что перечисление либо несвоевременное перечисление процентов (платы) за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возмездной основе, влечет взыскание пени за просрочку уплаты процентов (платы) за пользование указанными бюджетными средствами в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования Банка России за каждый день просрочки. В то же время, как свидетельствуют материалы проверок, проведенных Счетной палатой, пеня за несвоевременную уплату процентов с сумм непогашенной реструктуризированной задолженности территориальными налоговыми органами не начисляется, что приводит к потерям бюджетов всех уровней.

Одновременно статьей 291 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлена ответственность руководителей получателей бюджетных средств за перечисление либо несвоевременное перечисление процентов (платы) за пользование бюджетными средствами в соответствии со статьей 15.16 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП) в виде административного штрафа в размере от 40 до 50 минимальных размеров оплаты труда, а на юридических лиц - от 400 до 500 минимальных размеров оплаты труда.

Рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 15.16 КоАП, возложено в соответствии со статьей 23.7 этого Кодекса на органы, ответственные за исполнение федерального бюджета.

Приказом Минфина России от 3 декабря 2002 года № 121н рассмотрение указанных дел возложено на определенных должностных лиц аппарата Минфина России, а также руководителей территориальных органов федерального казначейства (управлений и отделений) и их заместителей.

Вместе с тем настоящая проверка показала, что данный приказ Минфина России территориальными органами федерального казначейства не исполняется. При этом руководство Управления федерального казначейства по Воронежской области ссылается на отсутствие порядка взаимодействия Минфина России с МНС России, территориальные органы которого ведут учет своевременности и полноты уплаты процентов организациями, реструктуризовавшими свою задолженность по обязательным платежам в бюджет. Только по Воронежской области связанные с этим потери бюджета оцениваются в сумму не менее 3,3 млн. рублей.

---

<sup>5</sup> В соответствии со статьей 69 Бюджетного кодекса Российской Федерации одной из форм предоставления бюджетных средств являются бюджетные кредиты юридическим лицам (в том числе налоговые кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате налогов и платежей и других обязательств).

Статьей 138 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год” предусмотрено списание, начиная с 2002 года, соответствующих сумм реструктуризированной задолженности по пеням и штрафам с организаций, которые в течение двух или четырех лет погасили (при соблюдении условия своевременного внесения текущих налоговых платежей), соответственно, половину или полную сумму реструктуризированной задолженности.

Действующим Порядком проведения реструктуризации кредиторской задолженности юридических лиц по налогам и сборам, а также задолженности по начисленным пеням и штрафам перед федеральным бюджетом (пункт 5), утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 года № 1002, предусмотрено списание половины или полной суммы долга по пеням и штрафам при соблюдении условий своевременного внесения текущих налоговых платежей в федеральный бюджет в течение, соответственно, 2 или 4 лет после принятия решения о реструктуризации задолженности.

Однако Правительство Российской Федерации, которому в соответствии с упомянутой выше статьей Федерального закона было поручено определить порядок списания задолженности по уплате пеней и штрафов, постановлением от 24 апреля 2002 года № 269 “О списании суммы задолженности по пеням и штрафам” установило, что списание такой задолженности производится с момента погашения реструктуризированной задолженности по налогам и сборам в соответствии с правилами, определяемыми МНС России.

Таким образом, утратила силу обязанность налогоплательщика по своевременной и полной уплате текущих налогов и сборов в течение, соответственно, 2 лет или 4 лет после принятия решения о реструктуризации, как одного из основных условий досрочного списания задолженности по пеням и штрафам.

В 2002 году и I полугодии 2003 года территориальными налоговыми органами в соответствии с установленными Правительством Российской Федерации и МНС России правилами в полном объеме списана задолженность по пеням и штрафам по 39 организациям в общей сумме 596,3 млн. рублей, из них по 15 организациям - менее чем через два года после принятия решения о реструктуризации. При этом четыре организации после списания указанной задолженности не обеспечили своевременную уплату текущих налоговых платежей.

В частности, ГП “Нововоронежская АЭС”, которое воспользовалось правом на реструктуризацию кредиторской задолженности по налогам и сборам с 16 октября 2001 года в сумме 538,7 млн. рублей, а также пеням и штрафам в федеральный бюджет в сумме 559,8 млн. рублей, уже в июле 2002 года, т. е. через 8 месяцев после принятия решения о реструктуризации задолженности, полностью погасило указанную задолженность по налогам.

Межрайонная инспекция МНС России № 2 по Воронежской области в соответствии с установленным МНС России порядком списала задолженность по пеням и штрафам в полном объеме 559,8 млн. рублей, погашение которой в соответствии с утвержденным графиком предусмотрено в 2010 году.

По состоянию на 1 октября 2003 года в Воронежской области насчитывалось 495 организаций с задолженностью более 1 млн. рублей каждая, не прошедших процедуру реструктуризации, либо утративших на нее право, а общая сумма задолженности, подлежащая взысканию, т. е. за вычетом отсроченной и приостановленной к взысканию в связи с ее арестом или процедурами банкротства, составила 1892,6 млн. рублей, или 42,1 % к общей сумме недоимки, сложившейся на ту же дату.

В соответствии с пунктом 9 постановления Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 года № 1002, принятым во исполнение статьи 115 Федерального закона

“О федеральном бюджете на 1999 год”, в отношении таких организаций должны применяться меры по принудительному взысканию задолженности, включая инициирование в арбитражном суде производства по делу о несостоятельности (банкротстве).

В 2002 году в арбитражный суд направлено 267 заявлений о признании должника банкротом на сумму 1816 млн. рублей, из них по решениям суда инициирована процедура банкротства по 243 организациям на сумму 1723 млн. рублей. Однако поступило в бюджет от завершения конкурсного производства всего 4,8 млн. рублей.

За 9 месяцев 2003 года территориальными налоговыми органами направлены в территориальный орган ФСФО России в Воронежской области заявления о целесообразности возбуждения процедуры банкротства в отношении 693 организаций на сумму 4293 млн. рублей. Территориальным органом ФСФО России в Воронежской области инициирована процедура банкротства по 10 организациям с суммой задолженности 121 млн. рублей, поступило от завершения конкурсного производства 13 млн. рублей.

Статьей 139 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год” установлено, что в целях обеспечения поступления в бюджет сумм пеней, начисленных на задолженность по налогам перед федеральным бюджетом, уплата которых приостановлена в соответствии с пунктом 11 Указа Президента Российской Федерации от 8 мая 1996 года № 685, указанные суммы пеней подлежат уплате в федеральный бюджет в течение двух лет ежемесячно равными долями.

По состоянию на 1 января 2002 года общая сумма отсроченных пеней составила 30,9 млн. рублей. Со II полугодия 2002 года МНС России доводит задание по погашению указанной задолженности по пеням. На 2002 год это задание составило с учетом уплаченных в I полугодии пеней, а также с учетом недоимщиков, объявленных банкротами, и не отчитывающихся организаций 11,1 млн. рублей. Фактически в федеральный бюджет за 2002 год перечислено 12,1 млн. рублей, или 109 % к заданию.

Аналогичное задание, доведенное МНС России до Управления МНС России по Воронежской области, на январь-сентябрь 2003 года (с учетом непогашенной задолженности на 1 января 2003 года) составило 7,5 млн. рублей. Фактически же поступило 2,4 млн. рублей, или 32 % к заданию. Не обеспечили его выполнение 17 из 19 инспекций, которым это задание было доведено (89,5 %) на сумму 5,1 млн. рублей.

Экономические зоны с особым режимом налогообложения на территории Воронежской области не образованы.

В 2002 году по результатам проведенных территориальными налоговыми органами проверок в бюджеты всех уровней дополнительно начислено налоговых платежей в связи с использованием льгот в нарушение законодательства о налогах и сборах в сумме 16,4 млн. рублей, за 9 месяцев 2003 года - 46,8 млн. рублей.

Сведения о фактически поступивших суммах налоговой отчетностью не предусмотрены, а Управление МНС России по Воронежской области такими данными не располагает.

По данным налоговой отчетности (форма № 4-НМ), отсроченные (рассроченные) платежи по решениям главного финансового управления администрации Воронежской области и финансово-казначейского управления администрации г. Воронежа по состоянию на 1 января 2003 года составили 1020,8 млн. рублей, в том числе отсроченная задолженность по уплате налоговых санкций в сумме 0,9 млн. рублей, а по состоянию на 1 октября 2003 года, - соответственно, 649,2 млн. рублей и 1,2 млн. рублей. Вместе с тем настоящая проверка показала, что в составе указанной задолженности числится задолженность по платежам в территориальный дорожный фонд (по налогу на пользователей автомобильных дорог): за 2002 год - в сумме 1020,8 млн. рублей, в том числе по уплате налоговых санкций - 0,3 млн. рублей, за 9 месяцев 2003 года, - соответственно, 616,2 млн. рублей и



1,2 млн. рублей, реструктуризированная в соответствии с постановлениями администрации Воронежской области от 9 октября 2002 года № 873 и от 8 сентября 2003 года № 704.

Таким образом, отсроченная (рассроченная) задолженность по уплате налогов и сборов по состоянию на 1 января 2003 года отсутствует. По состоянию на 1 октября 2003 года отсроченная (рассроченная) задолженность в сумме 33 млн. рублей (649,2-616,2 млн. рублей) является отсроченной задолженностью по уплате налога и пеней на доходы физических лиц ОАО “Рудгормаш”, в том числе в соответствии с решениями главного финансового управления администрации Воронежской области - 8,2 млн. рублей, из них пеней - 2,7 млн. рублей, финансово-казначейского управления администрации г. Воронежа - 24,8 млн. рублей, из них пеней - 8 млн. рублей.

Налоговые кредиты, инвестиционные налоговые кредиты по решениям Минфина России и территориальных финансовых органов в 2002 году и за 9 месяцев 2003 года предприятиям и организациям области не предоставлялись. Задолженности по указанным кредитам по состоянию на 1 октября 2003 года не числятся.

В проверенном периоде положения статьи 52 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год” и статьи 50 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2003 год”, предусматривающие санкции в случае принятия органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления закрытых административно-территориальных образований решений, приводящих к нарушению порядка зачисления в федеральный бюджет доходов от уплаты федеральных налогов, сборов и иных доходов, а также иным образом нарушающих бюджетное законодательство Российской Федерации и законодательство Российской Федерации о налогах и сборах, к Воронежской области не применялись.

В налоговой отчетности, установленной МНС России на 2002 и 2003 годы, дополнительные налоговые льготы по налогам и сборам, зачисляемые в областной и местные бюджеты, не отражаются.

По информации, представленной Контрольно-счетной палатой Воронежской области, принимавшей участие в проведении настоящего контрольного мероприятия, в 2002 году объем таких льгот составил 45,7 млн. рублей. По сравнению с 2000 годом размер дополнительных налоговых льгот, предоставленных региональными органами власти, сократился в 19 раз. Высвобожденные в результате предоставленных налоговых льгот денежные средства направлены: на финансовую помощь предприятиям ЖКХ г. Воронежа - 40,2 млн. рублей (88 %), на погашение задолженности ОАО “Воронежсинтезкаучук” за поставленное в 2000 и 2001 годах бюджетным учреждениям Аннинского района твердое топливо, ГСМ, автомашины - 5 млн. рублей (10,9 %), на частичную компенсацию затрат на содержание детских оздоровительных лагерей - 0,5 млн. рублей (1,1 процента).

Наибольшая сумма дополнительных налоговых льгот (88 %) предоставлена по постановлению Воронежской областной Думы от 27 декабря 2002 года № 517-III-ОД “О предоставлении налоговых льгот предприятиям жилищно-коммунального хозяйства города Воронежа”.

Фактически по данному постановлению за счет выпадающих доходов областного бюджета на финансовую поддержку предприятий ЖКХ г. Воронежа направлено 40,2 млн. рублей, том числе за счет освобождения от уплаты земельного налога - 12,4 млн. рублей и налога за пользование водными объектами - 27,8 млн. рублей.

По запросам областной Контрольно-счетной палаты факт получения льгот предприятиями подтвержден. Однако только два муниципальных предприятия, однако, направили денежные средства, высвободившиеся в результате предоставления указанных преференций, в размере 37,4 млн. рублей на ремонт и реконструкцию водопроводно-канализационных сетей.

В соответствии с постановлением Воронежской областной Думы от 3 июля 2003 года № 642-III ОД “О предоставлении налоговых льгот предприятиям промышленности строительных материалов областного уровня собственности” указанные предприятия освобождаются в 2003 году от уплаты налога на имущество в части средств, зачисляемых в областной бюджет.

На основании постановления областной Думы от 3 июля 2003 года № 645-III-ОД “О предоставлении организациям льготы по земельному налогу на землю, занимаемую детскими оздоровительными лагерями в части средств, зачисляемых в областной бюджет” организации, имеющие на балансе детские оздоровительные лагеря, освобождаются в 2003 году от уплаты земельного налога на землю, занимаемую детскими оздоровительными лагерями в части средств, зачисляемых в областной бюджет, на сумму 2,3 млн. рублей. В данных постановлениях отсутствует перечень предприятий и организаций, которым предоставлены льготы.

В 2002 году территориальными налоговыми органами по результатам контрольной работы (камеральных и выездных проверок) дополнительно начислено платежей в бюджеты всех уровней, с учетом налоговых санкций и пеней, на сумму 3980,8 млн. рублей, из которых взыскано 527,4 млн. рублей (13,2 % к доначисленным платежам). В I полугодии 2003 года, соответственно, 2205,9 млн. рублей и 315,7 млн. рублей (14,3 процента)<sup>6</sup>. В общей сумме поступивших в 2002 году доходов, взысканные по результатам контрольной работы платежи, составили 3,4 %, в I полугодии 2003 года - 4,1 процента.

В 2002 году территориальными налоговыми органами проведено 7,1 тыс. выездных налоговых проверок организаций, из них в ходе 3,7 тыс. проверок (52,1 %) установлены нарушения налогового законодательства. В I полугодии 2003 года нарушения выявлены по итогам 1,6 тыс. аналогичных проверок (54,1 процента).

Таким образом, в 2002 году 3,4 тыс. выездных налоговых проверок организаций (47 %) завершились без дополнительных начислений в бюджет, в I полугодии 2003 года - 1,3 тыс. проверок (43,3 процента).

В 2002 году территориальным управлением МНС России в порядке внутреннего контроля проверены 10 подведомственных инспекций, или 143 % к плану, в I полугодии 2003 года - четыре инспекции (100 процентов). Нарушения выявлены во всех проведенных инспекциях (по реструктуризации задолженности, льготам по налогам, применению налоговых санкций и другим нарушениям).

Как показала настоящая проверка, территориальными налоговыми органами допускаются отдельные нарушения налогового законодательства (в определении налогооблагаемой базы, применении ставок налога и установленных законом льгот, в проведении и оформлении результатов проверок). Вследствие этого налогоплательщики обращаются с претензиями и жалобами в вышестоящие налоговые органы, направляют иски в суды. В 2002 году вышестоящими налоговыми органами рассмотрено 122 жалобы налогоплательщиков на действия налоговых инспекций, из которых полностью или частично удовлетворены 36 жалоб (29,5 процента). За тот же период судами рассмотрены 928 исков налогоплательщиков к налоговым инспекциям, полностью или частично удовлетворены 824 иска (88,8 процента). В I полугодии 2003 года рассмотрены 52 жалобы и 180 исков, из которых полностью или частично удовлетворены 13 жалоб (25 %) и 155 исков (86,1 процента).

Сумма уменьшенных платежей по всем видам налогов (сборов), с учетом налоговых санкций и пеней, связанных с удовлетворением жалоб и исков (претензий) налогопла-

---

<sup>6</sup> В целом по Российской Федерации за этот период из дополнительных начисленных платежей взыскано: за 2002 год - 31,1 %, за I полугодие 2003 года - 34,4 процента.

тельщиков к территориальным налоговым органам, составила в 2002 году 224,2 млн. рублей, в I полугодии 2003 года - 60,9 млн. рублей, или, соответственно, 23,1 % и 11,1 % к общей сумме дополнительно начисленных за эти периоды налоговых платежей<sup>7</sup>. Судебными органами приостановлено взыскание платежей, дополнительно начисленных налоговыми органами по выездным налоговым проверкам: за 2002 год в сумме 101,3 млн. рублей, или 9,4 % от общей суммы доначислений по этим проверкам, за I полугодие 2003 года - 342,6 млн. рублей (38,3 процента). В соответствии со статьей 23.5 КоАП, вступившего в силу с 1 июля 2002 года, дела об административных правонарушениях, связанных с несоблюдением порядка ведения кассовых операций и условий работы с денежной наличностью, вправе рассматривать налоговые органы.

Статьей 15.1 КоАП установлено, что нарушение порядка работы с денежной наличностью и порядка ведения кассовых операций, выразившееся в осуществлении расчетов наличными деньгами с другими организациями сверх установленных размеров, неоприходовании (неполном оприходовании) в кассу денежной наличности, несоблюдении порядка хранения свободных денежных средств, а равно в накоплении в кассе наличных денег сверх установленных лимитов, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 40 до 50 минимальных размеров оплаты труда, а на юридических лиц - от 400 до 500 минимальных размеров оплаты труда.

В 2002 году, по информации Управления МНС России по Воронежской области (официальная отчетность на тот период отсутствовала), территориальными налоговыми органами было проведено 1,5 тыс. проверок полноты оприходования в кассу денежной наличности, осуществления расчетов наличными деньгами с другими организациями сверх установленных размеров, соблюдения порядка хранения свободных денежных средств. В 15 случаях установлены различные нарушения. К нарушителям применены меры финансовой и административной ответственности, предусмотренные Указом Президента Российской Федерации от 23 мая 1994 года № 1006 "Об осуществлении комплексных мер по своевременному и полному внесению в бюджет налогов и иных обязательных платежей", а с 1 июля 2002 года - в соответствии с КоАП. Предъявлены штрафные санкции в размере 19415 тыс. рублей, из них в соответствии с упомянутым Указом Президента Российской Федерации - 19308 тыс. рублей, из которых по состоянию на 1 января 2003 года взыскано 14,4 тыс. рублей (0,07 процента).

По данным налоговой отчетности, за 9 месяцев 2003 года территориальными налоговыми органами проведена 1 тыс. проверок соблюдения порядка работы с денежной наличностью и порядка ведения кассовых операций, нарушения выявлены в ходе 9 проверок. На основании статьи 15.1 КоАП к административной ответственности привлечены 10 должностных лиц. За нарушение порядка работы с денежной наличностью и порядка ведения кассовых операций предъявлены административные штрафы в размере 150 тыс. рублей, из которых на 1 октября 2003 года взыскано 26 тыс. рублей (17,3 процента).

Статьей 15.2. КоАП введена ответственность должностных лиц учреждений банков за невыполнение ими обязанностей по контролю за выполнением организациями или их объединениями правил ведения кассовых операций в виде административного штрафа в размере от 20 до 30 минимальных размеров оплаты труда. Рассмотрение таких дел осуществляется налоговыми органами (статья 23.5 КоАП). За период действия этой статьи (с 1 июля 2002 года по 1 октября 2003 года) меры административной ответственности, предусмотренные статьей 15.2. КоАП, в Воронежской области не применялись.

---

<sup>7</sup> В целом по России сумма уменьшенных платежей, связанных с удовлетворением жалоб и исков (претензий) налогоплательщиков, за 2002 год и I полугодие 2003 года составило, соответственно, 36 % и 9,1 процента.

Крупным резервом мобилизации дополнительных налоговых платежей в доходы бюджетов всех уровней является усиление контроля за своевременностью и полнотой поступления денежных средств при осуществлении наличных денежных расчетов с применением контрольно-кассовой техники.

По информации Управления МНС России по Воронежской области (официальная отчетность не предусмотрена), по состоянию на 1 октября 2003 года в налоговых органах зарегистрировано 34,7 тыс. единиц контрольно-кассовой техники.

Налоговыми органами ежегодно по вопросам соблюдения законодательства о применении контрольно-кассовой машины (далее - ККМ) при осуществлении денежных расчетов с населением проверяется каждое второе предприятие (предприниматель) - владелец кассовых аппаратов. Результаты этих проверок свидетельствуют о том, что положение с соблюдением законодательства о контрольно-кассовых машинах остается неудовлетворительным.

В 2002 году территориальными налоговыми органами проведено 4,4 тыс. проверок соблюдения законодательства о применении контрольно-кассовых машин, нарушения выявлены в ходе 0,8 тыс. проверок, т. е. каждой шестой проверки (18,2 %), сумма предъявленных штрафных санкций составила 2,4 млн. рублей<sup>8</sup>, из которых взыскано 1,5 млн. рублей (62,5 процента). В январе-сентябре 2003 года проведено 5,4 тыс. таких проверок, по результатам каждой пятой проверки, выявившей нарушения (1 тыс. проверок, или 18,1 %), предъявлены штрафные санкции в сумме 3,3 млн. рублей, из них взыскано 2,2 млн. рублей (66,7 процента).

До трети хозяйствующих субъектов, осуществляющих наличные денежные расчеты с населением, используют вместо контрольно-кассовых машин бланки строгого учета. В 2002 году территориальными налоговыми органами проведена 191 проверка правильности применения бланков строгого учета, в январе-сентябре 2003 года - 170 таких проверок. Нарушения выявлены по результатам каждой третьей-четвертой проверки. Основное нарушение - невыдача бланков строгой отчетности, а также применение бланков не установленной формы.

Вместе с тем контроль за применением бланков строгой отчетности хозяйствующими субъектами, осуществляющими наличные денежные расчеты с населением при оказании платных услуг (различные виды ремонтных работ, услуги гостиничного хозяйства, автостоянок, транспортные услуги и т. д.), затруднен тем, что в настоящее время отсутствуют единые требования, регламентирующие порядок их обращения, учета, хранения и уничтожения.

Федеральный закон от 22 мая 2003 года № 54-ФЗ "О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт" предусматривает, что порядок учета, хранения и уничтожения бланков строгой отчетности, приравненных к кассовым чекам, утверждается Правительством Российской Федерации (статья 2, пункт 2). На период настоящей проверки такой порядок в территориальных налоговых органах и организациях Воронежской области отсутствует.

В 2002 году и январе-сентябре 2003 года доходы от уплаты федеральных, региональных и местных налогов зачислялись на счета федерального казначейства с последующим их перечислением в соответствующие бюджеты в соответствии с порядком, установленным федеральными законами о федеральном бюджете на 2002 и 2003 годы. В целях выявления фактов зачисления доходов от уплаты федеральных регулирующих налогов непосредственно на счета областного и местных бюджетов управлением феде-

---

<sup>8</sup> По отчету за 2002 год (ф. 2-НК, разд. II) - 21864 тыс. рублей, в которые включены санкции за нарушение порядка ведения кассовых операций и порядка работы с денежной наличностью.

рального казначейства ежемесячно осуществляется сверка отчетных данных с налоговыми и финансовыми органами. Фактов зачисления федеральных регулирующих налогов на счета областного и местных бюджетов, минуя счета казначейства, настоящей проверкой (выборочно) не установлено.

При распределении доходов между уровнями бюджетной системы на территории Воронежской области отклонений от нормативов, установленных статьями 8 и 23 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год”, а также статьями 7 и 19 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2003 год”, настоящей проверкой (выборочно) не установлено. Также не установлено в проверенном периоде нарушений бюджетного законодательства при распределении сумм денежных взысканий (штрафов), предусмотренных статьями 116, 117, 118, 124, 125, 126, 128, 129, 129.1, 134 и 135.1 Налогового кодекса Российской Федерации. Суммы штрафных санкций перечислены в соответствующие бюджеты по установленным нормативам (50 % - в федеральный бюджет, 50 % - в региональные бюджеты).

В соответствии со статьей 10 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год”, а также статьей 9 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2003 год” в целях обеспечения полноты контроля за соблюдением бюджетного и налогового законодательства Российской Федерации в субъектах Российской Федерации, получавших финансовую помощь на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности, региональные и местные налоги зачисляются на счета органов федерального казначейства для последующего перечисления доходов от их уплаты (не позднее одного дня) на счета по учету средств территориального и местных бюджетов. Нарушения сроков, установленных для перечисления регулирующих налогов и сборов со счета № 40101 в бюджеты разных уровней, в Управлении федерального казначейства по Воронежской области проверкой не установлено.

Задолженность федерального бюджета по доходам от уплаты регулирующих налогов и сборов перед бюджетом Воронежской области за 2001 год, согласованная Управлением федерального казначейства по Воронежской области с Главным финансовым управлением администрации Воронежской области, составила 1,6 млн. рублей.

Погашение указанной задолженности осуществлено в 2002 году в соответствии с Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2002 год”, постановлением Правительства Российской Федерации от 28 февраля 2002 года № 137 “О мерах по реализации Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год” и на основании уведомления Главного управления федерального казначейства Минфина России № 3868 по взаимным расчетам.

Задолженность федерального бюджета по доходам от уплаты регулирующих налогов и сборов перед бюджетом Воронежской области за 2000 год, согласованная Управлением федерального казначейства по Воронежской области с администрацией Воронежской области, составила 11,4 млн. рублей.

В соответствии с пунктом 33 постановления Правительства Российской Федерации от 30 марта 2001 года № 255 “О мерах по реализации Федерального закона “О федеральном бюджете на 2001 год” эта задолженность погашена в полном объеме.

Погашение осуществлено за счет доли регулирующих федеральных налогов, подлежащих зачислению в федеральный бюджет, платежными поручениями управления федерального казначейства и его территориальных органов в срок до 20 декабря 2001 года со счета 40101 “Доходы, распределяемые органами федерального казначейства между уровнями бюджетной системы Российской Федерации” на счет Главного финансового управления администрации Воронежской области 40201 “Средства бюджетов Российской Федерации”.

Погашение задолженности бюджета Воронежской области перед федеральным бюджетом, сложившейся по состоянию на 1 января 2000 года, производится на основании статьи 45.1 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2000 год” и в соответствии с графиками возврата сумм неурегулированной задолженности по доходам от уплаты регулирующих федеральных налогов, подлежащих зачислению в федеральный бюджет на текущий год, утвержденными Минфином России и администрацией Воронежской области.

Погашение указанной задолженности осуществляется за счет дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, предоставляемой федеральным бюджетом бюджету субъекта в соответствии с реестрами Главного управления федерального казначейства Минфина России: в 2001 году - 24,1 млн. рублей, в 2002 году - 24,1 млн. рублей, в январе-сентябре 2003 года - 12 млн. рублей.

Земельный налог и арендная плата за земли в соответствии с федеральными законами о федеральном бюджете на 2002 год и на 2003 год зачислялись на счет № 40101 “Доходы, распределяемые органами федерального казначейства между уровнями бюджетной системы Российской Федерации” и распределялись по уровням бюджетной системы в соответствии с утвержденными нормативами.

По состоянию на 1 октября 2003 года просроченной задолженности по средствам, выданным из федерального бюджета предприятиям и организациям области на возвратной и платной основе, не числится.

По состоянию на 1 октября 2003 года на территории Воронежской области осуществляли деятельность 4 самостоятельных банка с 4 филиалами, а также 22 филиала инорегиональных банков, в том числе филиал Акционерно-коммерческий “Сбербанк России” - ОАО “Центрально-Черноземный банк” и 11 его отделений.

Кредитные организации, у которых отозваны лицензии на право проведения банковских операций, по состоянию на 1 октября 2003 года на налоговом учете в области не состояли.

Налоговыми проверками своевременности прохождения платежей в банковской сфере, регулярно проводимыми территориальными налоговыми органами в кредитных организациях, серьезных нарушений не выявлено.

В ходе настоящего контрольного мероприятия сотрудниками Управления МНС России по Воронежской области проверено соблюдение налогового законодательства в двух кредитных организациях - филиале Банка внешней торговли в г. Воронеже (акт проверки от 24 октября 2003 года) и МАБ “Юго-Восток” (акт проверки от 30 октября 2003 года). Нарушений не установлено.

Вместе с тем по состоянию на 1 октября 2003 года общая сумма денежных средств, списанных с расчетных счетов организаций, но не зачисленных на счета по учету доходов бюджетов и государственных социальных внебюджетных фондов, составила 356,1 млн. рублей, из них по налоговым платежам - 347,5 млн. рублей, в том числе в ликвидных банках - 52,9 млн. рублей (налоговые платежи).

Территориальные налоговые органы принимают меры по предотвращению случаев расчетов с бюджетом через неплатежеспособные банки. Если в течение I полугодия 1999 года объем “зависших” платежей увеличился на 230 млн. рублей, а в период с 1 июля по 1 октября 1999 года - на 60,2 млн. рублей, то в октябре-декабре 1999 года их рост был полностью остановлен.

В целях снижения сумм “зависших” платежей территориальными налоговыми органами заявлено требований к кредитным организациям по неисполненным платежным документам на перечисление налоговых и других платежей (с учетом страховых взносов в государственные социальные внебюджетные фонды) их клиентов в рамках конкурс-

ного производства, сумма которых по состоянию на 1 октября 2003 года составила 263,1 млн. рублей, в том числе по налогам и сборам - 262,9 млн. рублей.

На ту же дату кредитными организациями исполнено таких платежных документов в результате удовлетворения требований в рамках конкурсного производства на сумму, соответственно, 39 и 25 тыс. рублей, а в счет погашения задолженности по заключенным мировым соглашениям - 30,5 и 28,5 млн. рублей, соответственно.

Повторно взыскано территориальными налоговыми органами с налогоплательщиков, осуществивших платежи в бюджет через проблемные кредитные организации, со счетов, открытых в других банках, 255 тыс. рублей, в том числе по налогам и сборам - 160 тыс. рублей, из них по отозванным из проблемных банков платежным документам - 150 тыс. рублей (налоговые платежи).

Передано налоговыми органами материалов в правоохранительные органы для решения вопроса о возбуждении уголовного дела на общую сумму 313,8 млн. рублей, в том числе по налогам и сборам - 312,6 млн. рублей. Ни по одному из этих материалов уголовных дел не возбуждалось.

По установленному МНС России порядку суммы “зависших” платежей уменьшаются в случаях отзыва налогоплательщиками из проблемных банков платежных документов на перечисление платежей в бюджет и взносов во внебюджетные фонды, на что налогоплательщики идут крайне неохотно (по состоянию на 1 октября 2003 года общая сумма отозванных платежных документов составила всего 163 тыс. рублей - налоги и сборы), а также в результате поступления платежей в рамках заключенных мировых соглашений и удовлетворения кредиторских требований при конкурсном производстве.

В соответствии с пунктом 5б Положения о Контрольно-ревизионном управлении Министерства финансов Российской Федерации в субъекте Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 6 августа 1998 года № 888, управление в соответствии с возложенной на него задачей проводит в пределах своей компетенции ревизии и тематические проверки поступления средств федерального бюджета. Контрольно-ревизионным управлением Минфина России в Воронежской области такие проверки в территориальных налоговых и казначейских органах не проводились.

### **Выводы**

**1.** На 1 июля 2003 года 13,2 тыс. организаций, или 32,1 % от состоящих на налоговом учете, не представляли отчетность о своей деятельности, а 2,6 тыс. организаций, или 6,3 % , сдавали “нулевые” балансы. Числящаяся за ними задолженность по платежам в бюджеты всех уровней составила на ту же дату 2093,3 млн. рублей.

В январе-июне 2003 года налоговой полицией и органами внутренних дел установлено местонахождение 28 налогоплательщиков, не представлявших отчетность, что составило менее 1 % от количества переданных территориальными налоговыми органами материалов.

**2.** В 2002 году на территории области в бюджеты всех уровней поступило налоговых и других платежей в объеме 15423,7 млн. рублей, за 9 месяцев 2003 года - 11967,2 млн. рублей, или 116,5 % и 109,1% к соответствующим периодам предшествующих лет. Контрольное задание по мобилизации доходов в федеральный бюджет, установленное Управлению МНС России по Воронежской области, исполнено в 2002 году на 100,8 % (+ 52,9 млн. рублей), а за 9 месяцев 2003 года - на 102,4 процента (+117,9 млн. рублей). Все налоги и сборы, учтенные в федеральном бюджете, уплачены денежными средствами.

**3.** В 2002 и 2003 годах на формирование доходной базы федерального бюджета существенное влияние оказали изменения, внесенные в налоговое и бюджетное законо-

дательство. За счет указанных изменений в налоговом и бюджетном законодательстве налоговые доходы федерального бюджета в 2002 году уменьшились по сравнению с 2001 годом на 284,3 млн. рублей, или на 4,6 %, а за январь-сентябрь 2003 года по сравнению с тем же периодом 2002 года - на 122,1 млн. рублей, или на 2,5 процента.

4. По информации Управления МНС России по Воронежской области в 2002 году экспортерам возмещен налог на добавленную стоимость в объеме 822,2 млн. рублей. В то же время, по данным территориального управления федерального казначейства, сумма указанного возмещения составила 580,5 млн. рублей. Это явилось следствием введенного МНС России порядка учета сумм возмещенного НДС, при котором значительная часть таких возмещений в казначействе не учитывается. Аналогичная ситуация сохраняется и в 2003 году.

5. Выборочной проверкой соблюдения положений статей 78, 79 и 176 Налогового кодекса Российской Федерации, регламентирующих возврат или зачет излишне уплаченных в федеральный бюджет налогов и сборов в другие уровни бюджетов, нарушений не установлено. Вместе с тем, выявлены отдельные факты зачета излишне уплаченных сумм налога на прибыль между бюджетами разных уровней в пределах консолидированного бюджета Воронежской области на общую сумму 1024,7 тыс. рублей.

6. По состоянию на 1 октября 2003 года совокупная задолженность по налогам и сборам в бюджеты всех уровней с учетом отсроченных платежей, а также задолженности по пеням и налоговым санкциям составила 19459,8 млн. рублей. За 2002 год указанная задолженность возросла на 840,4 млн. рублей (4,6 %), за январь-сентябрь текущего года - на 306,5 млн. рублей (1,6 процента). Отсроченная (рассроченная) задолженность по налоговым платежам, пеням и налоговым санкциям в бюджеты всех уровней на ту же дату составила 3875,5 млн. рублей (19,9 % от совокупной задолженности перед бюджетом).

7. В структуре отсроченных платежей основной объем занимает задолженность предприятий и организаций, реструктуризовавших свои долги, - 3567,9 млн. рублей (92,1%). В погашение реструктуризированной задолженности предприятиями и организациями области в 2000-2002 годах и за 9 месяцев 2003 года перечислено в бюджеты всех уровней (с учетом процентов, начисленных на сумму реструктуризированной задолженности) 2275,8 млн. рублей, или 4,7 % к общей сумме налоговых поступлений за этот период.

Как установлено настоящей проверкой, по состоянию на 1 ноября 2003 года территориальными налоговыми органами в нарушение действующего порядка не были приняты решения об отмене права на реструктуризацию по 25 организациям, нарушившим условия ее проведения. По ряду организаций, несвоевременно уплачивающих текущие налоговые платежи и платежи, установленные графиками погашения задолженности, такие решения принимались с нарушениями установленного срока на четыре-шесть месяцев.

8. По состоянию на 1 июля 2003 года 76 организаций, или 15,6 % от общего количества, не обеспечили уплату процентов с суммы непогашенной реструктуризированной задолженности в размере 2,3 млн. рублей и по ранее действующему порядку подлежали снятию с реструктуризации.

Однако в соответствии с разъяснениями МНС России от 12 мая 2003 года № АС-6-29/536 проценты за пользование указанными бюджетными средствами не являются налоговыми платежами, исключаются из графиков погашения задолженности и не служат основанием для отмены права на реструктуризацию задолженности по обязательным платежам в бюджет, а их взыскание должно осуществляться в судебном порядке.



Между тем статьей 291 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотрено изъятие в бесспорном порядке сумм процентов (платы) за пользование бюджетными средствами, полученными на возвратной основе. При этом в нарушение статьи 291 Бюджетного кодекса Российской Федерации пеня за несвоевременную уплату процентов с сумм непогашенной реструктуризированной задолженности территориальными налоговыми органами не начисляется, что приводит к потерям бюджетов всех уровней.

**9.** Управлением федерального казначейства по Воронежской области, на которое приказом Минфина России от 3 декабря 2002 года № 121н возложена обязанность по рассмотрению дел об административных правонарушениях, связанных с неуплатой процентов за пользование бюджетными средствами в форме реструктуризации задолженности по обязательным платежам в бюджет, такая работа не проводилась, что привело к потерям бюджета в сумме не менее 3,3 млн. рублей. Сложившаяся ситуация обусловлена отсутствием установленного порядка взаимодействия между территориальными органами федерального казначейства Минфина России и органами МНС России.

**10.** С принятием Правительством Российской Федерации постановления от 24 апреля 2002 года № 269 “О списании суммы задолженности по пеням и штрафам” утратило силу одно из основных условий досрочного списания задолженности по пеням и штрафам - своевременная и полная уплата налогоплательщиком текущих налогов и сборов в течение, соответственно, 2 лет или 4 лет после принятия решения о реструктуризации, что позволило ряду организаций досрочно списать долги по пеням и штрафам.

В 2002 году и I полугодии 2003 года территориальными налоговыми органами в соответствии с установленными Правительством Российской Федерации и МНС России правилами в полном объеме списана задолженность по пеням и штрафам по 39 организациям в общей сумме 596,3 млн. рублей, из них по 15 организациям - менее чем через два года после принятия решения о реструктуризации. При этом четыре организации после списания указанной задолженности не обеспечили своевременную уплату текущих налоговых платежей.

**11.** В 2002 году территориальными налоговыми органами по результатам контрольной работы (камеральных и выездных проверок) дополнительно начислено платежей в бюджеты всех уровней, с учетом налоговых санкций и пеней, на сумму 3980,8 млн. рублей, из которых взыскано 527,4 млн. рублей (13,2 % к доначисленным платежам); I полугодии 2003 года, - соответственно, 2205,9 млн. рублей и 315,7 млн. рублей (14,3 %). В общей сумме поступивших в 2002 году доходов взысканные по результатам контрольной работы платежи составили 3,4 %, в I полугодии 2003 года - 4,1 процента.

При этом практически каждая вторая выездная проверка завершилась без дополнительных начислений в бюджет, а сумма уменьшенных платежей, связанных с удовлетворением жалоб и исков (претензий) налогоплательщиков на действия территориальных налоговых органов, составила в 2002 году 224,2 млн. рублей, или 23,1 % к общей сумме дополнительно начисленных платежей, в I полугодии 2003 года - 60,9 млн. рублей (11,1 процента).

**12.** Распределение доходов от уплаты федеральных налогов и сборов между федеральным бюджетом и бюджетом Воронежской области соответствует нормативам, установленным Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2002 год” и Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2003 год”. Неурегулированной задолженности перед федеральным бюджетом по доходам от уплаты налогов и сборов бюджет Воронежской области по состоянию на 1 октября 2003 года не имел. Просроченная задолженность по средствам, выданным из федерального бюджета предприятиям и организациям области на возвратной и платной основе, не числится.

13. По состоянию на 1 октября 2003 года общая сумма денежных средств, списанных с расчетных счетов организаций, но не зачисленных на счета по учету доходов бюджетов и государственных социальных внебюджетных фондов, составила 356,1 млн. рублей, из них по налоговым платежам - 347,5 млн. рублей, в том числе в ликвидных банках - 52,9 млн. рублей (налоговые платежи).

В целях снижения сумм “зависших” платежей территориальными налоговыми органами заявлены требования к кредитным организациям по неисполненным платежным документам на перечисление налоговых и других платежей их клиентов в рамках конкурсного производства, а также приняты меры по взысканию денежных средств с налогоплательщиков, осуществивших платежи в бюджет через проблемные кредитные организации, со счетов, открытых в других банках.

### **Предложения**

1. Направить представление Управлению МНС России по Воронежской области, в котором предложить:

- отменить в установленном порядке реструктуризацию задолженности по обязательным платежам в бюджет организаций, нарушивших условия ее проведения;
- рассмотреть вопрос об ответственности должностных лиц, виновных в нарушении действующего порядка проведения реструктуризации кредиторской задолженности по обязательным платежам в бюджет.

2. Направить представление Министерству Российской Федерации по налогам и сборам, в котором предложить разработать и утвердить порядок учета в налоговой отчетности сумм возмещенного организациям-экспортерам из федерального бюджета налога на добавленную стоимость, исключаящий расхождение этих данных с аналогичными данными казначейской отчетности.

Учитывая, что проверкой, проведенной Счетной палатой в Челябинской области в сентябре-октябре 2003 года, установлены аналогичные факты нарушения территориальными налоговыми и казначейскими органами налогового, бюджетного и административного законодательства, отмеченные в настоящем отчете, и в соответствии с решением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 21 ноября 2003 года № 39 (364) по результатам этой проверки направлены письма в МНС России и Минфин России, вопрос о реализации материалов проверки, проведенной в Воронежской области, рассмотреть с учетом информации МНС России и Минфина России о выполнении предложений Счетной палаты по Челябинской области.

3. Направить отчет о результатах тематической проверки в Контрольно-счетную палату Воронежской области, в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, полномочному представителю Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**В. Г. ПАНСКОВ**

*Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 5 декабря 2003 года № 42 (367) “О результатах проверки устранения нарушений, выявленных в ходе проверки целевого использования средств, привлеченных под государственные гарантии, для закупки зерна, и оценка эффективности предложенного механизма поддержки отечественных производителей в Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации и федеральном государственном унитарном предприятии “Федеральное агентство по регулированию продовольственного рынка” при Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации”:*

*Утвердить с учетом обсуждения отчет о результатах проверки.*

*Направить информационное письмо Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации - Министру сельского хозяйства Российской Федерации А.В. Гордееву.*

*Отчет о результатах проверки направить в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.*

## **ОТЧЕТ**

### **о результатах проверки устранения нарушений, выявленных в ходе проверки целевого использования средств, привлеченных под государственные гарантии, для закупки зерна, и оценка эффективности предложенного механизма поддержки отечественных производителей в Минсельхозе России и ФГУП “Федеральное агентство по регулированию продовольственного рынка” при Минсельхозе России**

**Основание для проведения проверки:** пункт 1.4.25 плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2003 год.

#### **Цель проверки**

Проверить устранение нарушений, выявленных в ходе проверки использования привлеченных кредитов Сбербанка России для финансирования государственных закупочных интервенций, проводимых в 2002-2003 годах в отношении зерна, и средств федерального бюджета в виде субвенций для оплаты государственных закупочных интервенций зерна.

#### **Предмет проверки**

Нормативные правовые акты и документы, обосновывающие выделение и использование средств федерального бюджета в виде субвенций и финансовых ресурсов, привлеченных для оплаты государственных закупочных интервенций зерна.

#### **Объекты проверки**

Минсельхоз России, Федеральное агентство по регулированию продовольственного рынка при Минсельхозе России (далее - Агентство).

**Сроки проведения проверки:** с 20 октября по 14 ноября 2003 года.

#### **Результаты проверки**

1. В ходе проведенной Счетной палатой Российской Федерации в феврале-марте 2003 года проверки целевого использования средств, привлеченных под государственные гарантии, для закупки зерна, и оценки эффективности предложенного механизма поддержки отечественных товаропроизводителей в Минсельхозе России и Агентстве было выявлено следующее:

1.1. Установлены промежуточные результаты по осуществлению закупочной интервенции зерна:

- на биржевых торгах, проводимых ЗАО “Центральная Российская универсальная биржа”, продано зерна в объеме 2834,1 тыс. т на сумму 4941,8 тыс. рублей;
- по состоянию на 15 марта 2003 года поставлено и принято на хранение 1373,1 тыс. т зерна, или 48,4 % от заключенных договоров;
- из привлеченных кредитных ресурсов в объеме 6 млрд. рублей направлено на оплату поставленного зерна 1921,7 млн. рублей.

По состоянию на 1 октября 2003 года поставлено в интервенционный фонд и принято на хранение 1558,2 тыс. т зерна, или 55 % от заключенных договоров поставок. Из кредитных ресурсов Сбербанк России в объеме 6000 млн. рублей, предоставленных под гарантию Российской Федерации на проведение закупочной интервенции зерна, использовано 2703,8 млн. рублей, или 45 процентов.

Информация о поставках зерна в структуре субъектов Российской Федерации:

Федеральные округа	Регионы	Количество поставщиков	Заключено договоров на поставку зерна		Фактически поставлено и заложено на хранение		Процент выполнения
			тонн	тыс. руб.	тонн	тыс. руб.	
Центральный	Белгородская обл.	2	39000	73982,9	32600	59410,10	84
	Воронежская обл.	4	6800	12505,7	5800	10206,70	85
	Курская обл.	2	5200	5727,4	5200	5727,40	100
	Липецкая обл.	4	40700	72120,7	37700	66223,70	93
	Орловская обл.	4	65500	96638,0	42100	55323,40	64
	Рязанская обл.	2	13300	22001,7	13300	22001,70	100
	г. Москва	1	187800	330878,2	40747	67030,84	22
	Итого:	19	358300	613854,6	177447	285923,84	50
Северо-Западный	г. Санкт-Петербург	1	25800	46414,2	0	0	0
Приволжский	Нижегородская обл.	2	17200	26945,4	16200	25298,40	94
	Республика Мордовия	4	46600	75636,8	38600	62308,00	83
	Республика Татарстан	11	325100	544955,6	250800	420351,40	77
	Пензенская обл.	4	5200	9330,3	4700	8455,30	90
	Самарская обл.	30	200700	344570,2	63673,85	99571,37	32
	Саратовская обл.	9	19200	23127,9	15000	16349,40	78
	Ульяновская обл.	3	39800	51552,8	5000	5006,00	13
	Итого:	63	653800	1076119	393973,85	637339,87	60
Уральский	Курганская обл.	17	82900	142491,2	18500	33011,60	22
	Оренбургская обл.	10	86400	136855,1	80700	129983,80	93
	Республика Башкортостан	8	37200	35985,2	21400	20325,20	58
	Тюменская обл.	11	124800	204250,7	71100	123293,40	57
	Челябинская обл.	4	70500	126502,5	1500	2482,50	2
	Итого:	50	401800	616157,8	193200	309096,50	48
Сибирский	Алтайский край	103	356600	633106,1	222950	395802,85	62
	Кемеровская обл.	2	18500	36781,5	18500	36781,50	100
	Красноярский край	3	164500	314671,1	59400	129249,30	36
	Новосибирская обл.	29	450600	806852,5	222600	401266,10	49
	Омская обл.	3	40700	66715,5	0	0	0
	Итого:	140	1030900	1858126,7	523450	963099,75	51
Южный	Волгоградская обл.	5	38900	55103,7	29600	45524,70	76
	Ростовская обл.	3	399000	762489,8	240600	462804,20	60
	Итого:	8	437900	817593,5	270200	508328,90	62
Всего:		281	2834100	4941803,6	1558270,85	2703788,86	55

Наибольшее число поставщиков (211, или 75,1 %) находилось в 7 субъектах Российской Федерации Сибирского, Приволжского и Уральского федеральных округов.

Наибольший объем зерна обязались поставить поставщики, зарегистрированные в следующих регионах: Новосибирская область - 450,6 тыс. т, Ростовская область - 399 тыс. т, Алтайский край - 356,6 тыс. т, Республика Татарстан - 325,1 тыс. т, Самарская область - 200,7 тыс. т, Красноярский край - 164,5 тыс. т, Тюменская область - 124,8 тыс. тонн. На долю этих регионов пришлось 2021,3 тыс. т зерна, или 71,3 % от всего объема, заявленного на продажу в ходе интервенции, поставлено 1131,1 тыс. т зерна, или 56 % от объема заключенных договоров.

**1.2.** В ходе предыдущей проверки было выявлено, что в критериях отбора участников биржевых торгов недостаточно определена финансовая ответственность за невыполнение ими договорных обязательств. По состоянию на 5 марта 2003 года 99 поставщиков не выполнили 256 договоров поставки зерна в интервенционный фонд и не поставили 775,1 тыс. т зерна.

По состоянию на 1 октября 2003 года заключено 1063 договора с поставщиками зерна, из них:

- 601 договор исполнен, или 56,5 %;
- 423 договора не исполнено, или 39,8 %;
- 39 договоров частично исполнены, или 3,7 процента.

Выполнили обязательства по договорам поставщики Кемеровской, Курской и Рязанской областей.

Из проданного на биржевых торгах зерна в объеме 2834,1 тыс. т в интервенционный фонд не поставлено 1275,9 тыс. т, или 45 % от объемов заключенных на биржевых торгах договоров.

Полностью не выполнили свои обязательства по поставкам зерна в интервенционный фонд поставщики, зарегистрированные в Омской области и г. Санкт-Петербурге. Невыполнение договоров поставщиками Челябинской области составило 98 %, Ульяновской области - 87 %, Курганской области и г. Москвы - 78 %, Самарской области - 68 %, Красноярского края - 64 %, Новосибирской области - 51 процент. Имели место случаи, когда отдельные поставщики добровольно отказывались от задатка, расторгая договоры в одностороннем порядке, так как в период поставки в отдельных регионах действовавшие цены на зерно превышали цены биржевых торгов.

Регламентом проведения биржевых торгов и договором поставки было предусмотрено, что в случае неисполнения обязательств поставщиками задаток в размере 29 рублей за тонну списывается в пользу Российской Федерации в виде штрафа на основании распоряжения Агентства.

Для устранения нарушений, указанных в представлении Счетной палаты от 23 мая 2002 года № 01-752/10-2, Агентством были предъявлены штрафные санкции по 423 неисполненным и 39 частично исполненным договорам.

За невыполнение обязательств по договорам с поставщиков был взыскан задаток в виде штрафа в объеме 35477,6 тыс. рублей, который перечислен в доход федерального бюджета.

Задаток в размере 29 рублей за тонну зерна, вносимый участниками торгов и определенный как мера финансовой ответственности, в силу своей незначительности не оказывал влияния на выполнение договорных обязательств.

Информация о наибольших суммах штрафных санкций, взысканных с поставщиков, не исполнивших договоры, и перечисленных в доход федерального бюджета, представлена в таблице:

Поставщики	Регионы	Сумма штрафов, тыс. руб.
ОАО "Заря-ОГО"	Московская область	4106,2
ООО КХ "Родник"	Красноярский край	2881,2
ЗАО МТС "Миллеровская"	Ростовская область	2529,4
ЗАО "Сарбоян"	Новосибирская область	1536,8
ОАО "Троицкий комбинат хлебопродуктов"	Челябинская область	1088,9
ОАО "Ульяновский агросоюз"	Ульяновская область	964,3
ООО "Агрофирма "Афонькино"	Тюменская область	958,9
ЗАО "Березняки"	Самарская область	953,1
СПК "Новосанжаровский"	Омская область	705,6
ОАО "Водино"	Новосибирская область	682,3

**1.3.** При проведении предыдущей проверки было установлено, что несвоевременное принятие Правительством Российской Федерации постановления от 11 октября 2002 года № 756 "О проведении в 2002-2003 годах государственных закупочных интервенций для регулирования рынка зерна" привело к недополучению доходов сельскохозяйственными товаропроизводителями, осуществлявшими реализацию зерна урожая 2002 года по ценам, уровень которых был ниже цен, установленных при проведении государственных закупочных интервенций в 2002-2003 годах, то есть закупочная интервенция фактически не повлияла на цены реализуемого зерна.

В ответе Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации - Министра сельского хозяйства Российской Федерации А.В. Гордеева на представление Счетной палаты несвоевременность принятия указанного выше постановления объяснялась тем, что "в федеральном бюджете на 2002 год средства на проведение закупочных интервенций не были предусмотрены, поэтому потребовалось значительное время для решения вопросов обеспечения финансирования закупочных интервенций зерна, а также Минсельхозом России, Минэкономразвития России и Минфином России в срок до 10 сентября 2002 года не был разработан и представлен в Правительство Российской Федерации порядок проведения закупочных интервенций зерна". Кроме того, в письме было отмечено, что "к моменту начала биржевых торгов уровень цен превышал текущие рыночные цены, по данным Минсельхоза России, в среднем по пшенице продовольственной на 205 рублей за тонну и по ржи - на 600 рублей за тонну, что обусловило заинтересованность значительной части производителей в реализации зерна. В результате проведения закупочных интервенций цены на покупаемые зерновые культуры повсеместно повысились, что способствовало увеличению доходов сельскохозяйственных товаропроизводителей от реализации зерна".

По данным Госкомстата России, цены за тонну зерна в среднем по России с июля 2002 года по март 2003 года составляли:

	(руб.)								
	Июль	Август	Сентябрь	Октябрь	Ноябрь	Декабрь	Январь	Февраль	Март
Пшеница	1940	1770	1589	1556	1560	1598	1603	1677	1712
Рожь	1330	1478	1242	1091	1096	1030	922	1182	1105

В период массового сбора зерновых, по мере нарастания их объема, цены на зерно снижались, что продолжалось до января 2003 года.

Анализ таблицы показывает, что средние цены по продовольственной пшенице увеличились незначительно и с момента начала биржевых торгов (ноябрь) до окончания торгов (январь) выросли на 2,7 %, а по продовольственной ржи класса А, наоборот, упали на 16 процентов. В марте цены на продовольственную пшеницу возросли по сравнению с началом торгов на 9,7 %, а по ржи - на 0,8 процента. Следует отметить, что влияние на колебание цен оказывала не только закупочная интервенция, но и другие факторы - возможность реализации зерна на экспорт, удаленность от центра и т. д.

В отдельных регионах, участвовавших в закупочной интервенции, происходило более значительное колебание цен на зерно, что отражено в таблице:

Регионы	Зерновая культура	Месяцы/ цена 1 тонну в рублях			Рост (+,-)	
		Ноябрь 2002 г. (начало торгов)	Январь 2003 г. (окончание торгов)	Март 2003 г.	январь к ноябрю	март к ноябрю
Алтайский край	Пшеница	1235	1400	1725	+13,3	+39,7
	Рожь	675	570	1097	-15,6	+62,5
Курганская область	Пшеница	960	1006	1232	+4,8	+28,3
	Рожь	533	2287	0	+290,8	0
Новосибирская область	Пшеница	1475	1752	1654	+18,8	+12,1
	Рожь	1124	1088	1160	- 3,3	+3,2
Самарская область	Пшеница	3128	2897	2346	- 7,4	-0,25
	Рожь	2489	1465	1964	-41,2	-21,1
Республика Татарстан	Пшеница	1905	1528	1558	-19,8	-20,2
	Рожь	1502	1616	1084	+7,5	-27,8
Тюменская область	Пшеница	1719	1491	1523	-13,3	-11,4
	Рожь	1809	1787	1787	-1,3	-1,2

Анализ приведенных данных свидетельствует о том, что в период проведения торгов в отдельных регионах Поволжья и Сибири произошло повышение цен на пшеницу, в том числе в Алтайском крае - на 13,3 %, Новосибирской области - на 18,8 % и Курганской области - на 4,8 процента. В то же время снизились цены на пшеницу в Республике Татарстан на 19,8 %, Самарской области - на 7,4 % и Тюменской области - на 13,3 процента.

С начала проведения интервенции на рынке зерна активность участников торгов различалась по регионам. В закупочной интервенции зерна практически не приняли участие южные зерновые регионы Российской Федерации, за исключением 8 поставщиков Волгоградской и Ростовской областей. Это обусловлено тем, что к моменту начала торгов на юге России сложился средний уровень цен, превышающий интервенционные цены, а также большими экспортными возможностями субъектов этих регионов. Так, по данным Минсельхоза России, в ноябре 2002 года, на начало проведения торгов, средний уровень цен на пшеницу 3 класса на юге России составлял 2225 рублей за тонну, в январе, к моменту окончания интервенционных закупок, - 2485 рублей за тонну.

На биржевых торгах осуществлялась продажа зерна в интервенционный фонд по следующим средневзвешенным ценам за тонну: пшеница 3 класса - 2190 рублей; пшеница 4 класса - 1667,9 рубля; рожь продовольственная - 1045 рублей.

Таким образом, несвоевременное принятие Правительством Российской Федерации постановления от 11 октября 2002 года № 756 привело к снижению цен на рынке зерна и к недополучению доходов сельскохозяйственными товаропроизводителями, что подтверждено в ходе настоящей проверки.

**1.4.** В ходе предыдущей проверки Счетной палатой было установлено, что положения постановления Правительства Российской Федерации от 11 октября 2002 года № 756 по отдельным позициям проведения закупочных интервенций не соответствуют Правилам осуществления государственных закупочных и товарных интервенций для регулирования рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 3 августа 2001 года № 580:

- без проведения конкурсного отбора выполнение интервенционных закупок на рынке зерна было разрешено ЗАО "Центральная Российская универсальная биржа" и организатором проведения государственных закупочных интервенций было определено Агентство;
- постановлением предусмотрено комиссионное вознаграждение Агентству в размере 2,7 %, а Правилами - 1 % стоимости зерна, закупленного при проведении государственных закупочных интервенций.

В ответе на представление Счетной палаты Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации - Министр сельского хозяйства Российской Федерации А.В. Гордеев объяснил назначение Агентства организатором проведения государственных заку-

почных интервенций без проведения конкурсного отбора изменением источника финансирования, то есть привлечением Агентством кредитных ресурсов Сбербанка России.

В разработанном и направленном Минсельхозом России проекте постановления Правительства Российской Федерации “О формировании и использовании государственного интервенционного фонда” предлагается поручить для обеспечения непрерывного характера государственного регулирования рынка зерна проведение закупочных и товарных интервенций Агентству на постоянной основе. Размер вознаграждения Агентства при проведении государственных закупочных интервенций и реализации зерна интервенционного фонда определяет Правительство Российской Федерации.

**1.5.** В представлении Счетной палаты были отмечены недостатки при определении критериев отбора участников биржевых торгов.

При проведении в 2002-2003 годах государственных закупочных интервенций не было предусмотрено обязательное подтверждение наличия зерна у участников торгов, что позволило принять участие в торгах организациям, не имеющим в наличии зерна. Вследствие этого предлагалось внести коррективы в систему отбора участников биржевых торгов с определением финансовой ответственности за невыполнение договорных обязательств.

Минсельхозом России с целью ужесточения критериев отбора участников биржевых торгов и недопущения к торгам посредников в проекте постановления Правительства Российской Федерации “О внесении изменений и дополнений в постановление Правительства Российской Федерации от 11 октября 2002 года № 756 “О проведении в 2002-2003 годах государственных закупочных интервенций для регулирования рынка зерна” предложено производить закупку зерна у российских сельхозтоваропроизводителей, имеющих сельскохозяйственные угодья, принадлежащие им на праве собственности и (или) находящиеся в долгосрочной аренде. Предложение об определении финансовой ответственности за неисполнение договорных обязательств по поставкам зерна в государственный интервенционный фонд также учтено в проекте указанного постановления Правительства Российской Федерации.

**1.6.** В представлении Счетной палаты по результатам предыдущей проверки предлагалось:

- ввести проведение постоянно действующих биржевых торгов по закупке сельскохозяйственных продукции, сырья и продовольствия в государственный интервенционный фонд;
- принять меры, исключаящие потери в виде недополучения доходов сельскохозяйственными товаропроизводителями при закупке сельскохозяйственных продукции, сырья и продовольствия.

В разработанных проектах постановлений Правительства Российской Федерации Минсельхозом России учтены следующие предложения Счетной палаты:

- предложение о постоянно действующих биржевых торгах (имелось в виду обеспечение непрерывного характера государственного регулирования рынка зерна) нашло отражение в проекте постановления Правительства Российской Федерации “О формировании и использовании государственного интервенционного фонда”;
- предложение о мерах, исключаящих потери доходов сельхозтоваропроизводителей при закупочных интервенциях (имелись в виду своевременность проведения закупочных интервенций и недопущение к торгам посредников), учтено в проектах постановлений Правительства Российской Федерации “О формировании и использовании государственного интервенционного фонда” и “О внесении изменений и дополнений в постановление Правительства Российской Федерации от 11 октября 2002 года № 756 “О проведении в 2002-2003 годах государственных закупочных интервенций для регулирования рынка зерна”.



При согласовании указанных проектов были получены замечания принципиального характера от Минэкономразвития России, Минфина России и МАП России. Основные замечания касались несоответствия ряда предлагаемых мер нормам Бюджетного кодекса Российской Федерации, Федеральному закону “О федеральном бюджете на 2003 год” и Правилам осуществления интервенций, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 3 августа 2001 года № 580. Кроме того, Минэкономразвития России и Минфином России на основании статей 3 и 14 Федерального закона “О государственном материальном резерве” предлагается передать функции осуществления зерновых интервенций Росрезерву.

Правительство Российской Федерации дало поручение Минсельхозу России, Минэкономразвития России, Минфину России и МАП России (от 10 июля 2003 года № АГ-П1-8075) рассмотреть поступившие замечания и разработать эффективный и действенный механизм государственного регулирования зернового рынка.

Таким образом, Минсельхозом России были направлены в Правительство Российской Федерации проекты постановлений, в которых учтены предложения Счетной палаты по совершенствованию механизма проведения интервенций, предусматривающего предоставление Агентству необходимых ресурсов и полномочий для проведения интервенции и замкнутый цикл движения выделенных Агентству средств на закупку зерна. Однако указанные проекты должны быть согласованы с Минэкономразвития России, Минфином России и МАП России.

**1.7.** В ходе проведения биржевых торгов в 2001 году Минсельхоз России осуществил закупки зерна в продовольственный интервенционный фонд и заложил его на хранение в объеме 210,1 тыс. т зачетного веса (в физическом весе - 206,4 тыс. т) по средней цене 2699 рублей за тонну.

Во исполнение поручения Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации Минсельхозом России были проработаны вопросы о поставках зерна из запасов интервенционного фонда Украине, а также Корейской Народно-Демократической Республике.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 9 августа 2003 года № 482 “О подписании Соглашения между Правительством Российской Федерации и Кабинетом Министров Украины о поставках продовольственного зерна” было разрешено реализовать до 166 тыс. т мягкой пшеницы 3 класса урожая 2001 года из запасов интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия Украине на условиях предоплаты. Цена на зерно была установлена в размере 110 долл. США за тонну на условиях франко-элеватор России. Полученные от реализации зерна средства должны быть перечислены в федеральный бюджет в течение 3 банковских дней. С российской стороны уполномоченной организацией является Агентство.

Затраты на хранение зерна, производимые за счет средств федерального бюджета, в 2002 году составили 174,7 млн. рублей, или 708 рублей за тонну, за 9 месяцев 2003 года - 65940,1 тыс. рублей, или 360 рублей за тонну. По состоянию на 1 октября 2003 года средняя стоимость тонны зерна составляла 3764 рубля.

На 1 октября 2003 года отгружено в Украину 14,3 тыс. т зерна на сумму 1574,5 тыс. долл. США. Предварительно поступило от Украины 3299,9 тыс. долл. США, которые Агентство перечислило в федеральный бюджет в установленный срок.

**2.** Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2002 года № 756 предусмотрено, что работу по проведению в 2002-2003 годах государственных закупочных интервенций для регулирования рынка зерна осуществляет Агентство, которому в установленном порядке под государственную гарантию Российской Федерации Сбербанк России предоставляет кредит в размере до 6 млрд. рублей.

Между Минфином России, Сбербанком России и Агентством был заключен договор от 18 декабря 2002 года № 01-01-06/07-1688 о предоставлении государственной гарантии Российской Федерации Агентству в пользу Сбербанка России.

Между Агентством и Сбербанком России был заключен кредитный договор от 18 декабря 2002 года № 2878 “Об открытии невозобновляемой кредитной линии”, в котором было определено, что Сбербанк России открывает Агентству кредитную линию для проведения закупочной интервенции зерновых культур на срок с 19 декабря 2002 года по 30 мая 2003 года под 16 % годовых.

Министром финансов Российской Федерации А.Л.Кудриным была подписана государственная гарантия от 18 декабря 2002 года № 07-01-06/2598.

Выдача кредита производилась Сбербанком России со ссудного счета на основании представленных Агентством сводных реестров платежей, утвержденных Минсельхозом России, путем перечисления сумм кредита на открытый в Сбербанке России расчетный счет Агентства.

Предыдущей проверкой были установлены промежуточные результаты по оплате закупленного и поставленного зерна. По состоянию на 15 марта 2003 года из привлеченных кредитных ресурсов было направлено на оплату поставленного зерна 1921,7 млн. рублей.

Согласно представленным документам за период с 20 декабря 2002 года по 13 мая 2003 года (окончательный расчет) перечислено со ссудного счета Агентства в Сбербанке России для оплаты закупленного зерна в интервенционный фонд 2703788,9 тыс. рублей кредитных ресурсов. Нецелевого использования средств не установлено.

Использованные кредитные средства в объеме 2703788,9 тыс. рублей не были своевременно возвращены Сбербанку России в связи с отсутствием на расчетных счетах Агентства денежных средств.

Пунктом 8.1 договора о предоставлении государственной гарантии Российской Федерации предусмотрено, что при наступлении срока исполнения Агентством обязательств по кредитному договору Сбербанк России обязан предъявить письменное требование к Агентству о соответствующих платежах. Если Агентство в течение 3 рабочих дней не выполнило свои обязательства по предъявленному требованию, то Сбербанк России имеет право обратиться к Минфину России с письменным требованием о выполнении обязательств по гарантии.

В соответствии с данным пунктом договора по истечении срока исполнения Агентством обязательств по кредитному договору Сбербанк России предъявил требования к Агентству о выполнении обязательств по кредитному договору (письмо от 2 июня 2003 года № 02-3622), а по истечении 3 рабочих дней - к Минфину России о выполнении обязательств по государственной гарантии Российской Федерации (письмо от 4 июня 2003 года № 02-3674).

Согласно пунктам 8.4 и 8.7 договора о предоставлении государственной гарантии Российской Федерации процедура исполнения Минфином России своих обязательств по гарантии предписывает ему уплату долга за Агентство: при наличии требования Сбербанка России и в срок до 13 рабочих дней после наступления срока платежа, то есть с нарушением срока возврата долга.

В соответствии с данными пунктами договора 16 июня 2003 года Минфин России погасил задолженность Агентства перед Сбербанком России по кредиту в объеме 2703,8 млн. рублей за счет источников внутреннего финансирования дефицита бюджета Российской Федерации.

Согласно пункту 4.1 государственной гарантии Российской Федерации, исполнение Минфином России своих обязательств по гарантии не ведет к возникновению эквивалентных требований со стороны Минфина России к Агентству, то есть без права рег-

ресса. Таким образом, задолженность Агентства перед Сбербанком России была погашена средствами федерального бюджета.

3. Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 декабря 2002 года № 881 предусмотрено, что субвенции предоставляются для оплаты расходов на уплату процентов и штрафов по кредитам, полученным в Сбербанке России на финансирование мероприятий по проведению закупочных интервенций продовольственного зерна; услуг по хранению закупленного зерна; комиссионного вознаграждения организации.

Во исполнение постановлений Правительства Российской Федерации от 11 октября 2002 года № 756 и от 11 декабря 2002 года № 881 Минсельхоз России издал приказ от 19 декабря 2002 года № 862, которым утвердил форму расчета размера субвенций по привлеченному кредиту.

В соответствии с Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2003 год” по разделу 0800 “Сельское хозяйство и рыболовство”, подразделу 0801 “Сельскохозяйственное производство”, целевой статье расходов 338 “Субвенции для финансирования мероприятий по проведению закупочных интервенций продовольственного зерна”, виду расхода 290 “Целевые субсидии и субвенции” на финансирование мероприятий по проведению закупочных интервенций продовольственного зерна было предусмотрено выделение субвенции в объеме 1027 млн. рублей. Кроме того, в соответствии со статьей 84 указанного Закона остатки средств федерального бюджета, неиспользованные в 2002 году для финансирования мероприятий по проведению закупочных интервенций, направляются на те же цели в течение I полугодия 2003 года в качестве дополнительного источника финансирования.

На основании данной статьи в качестве дополнительного финансирования в 2003 году предусматривалось направить образовавшиеся в связи с неполным использованием объемов финансирования остатки средств, доведенных по целевой статье расходов 338 “Субвенции для финансирования мероприятий по проведению закупочных интервенций продовольственного зерна”, виду расходов 290 “Целевые субсидии и субвенции” в объеме 496114,5 тыс. рублей и по целевой статье расходов 342 “Прочие расходы в области сельского хозяйства”, виду расходов 397 “Прочие расходы, не отнесенные к другим видам” в объеме 401593,4 тыс. рублей.

Согласно письмам Минсельхоза России от 1 апреля 2003 года № П-1-23/941 и Минфина России от 7 апреля 2003 года № 06-04-02 “Об оказании помощи сельхозтоваропроизводителям, пострадавшим от стихийных бедствий в 2002 году”, объем субвенций в 2003 году по разделу 0800, подразделу 0801 для финансирования мероприятий по проведению закупочных интервенций продовольственного зерна был уменьшен на 500 млн. рублей.

Таким образом, в 2003 году на финансирование мероприятий по проведению закупочных интервенций продовольственного зерна предусмотрено направить 1424708 тыс. рублей.

По состоянию на 1 октября 2003 года на указанные цели поступили средства в объеме 754620 тыс. рублей.

Кассовые расходы за 9 месяцев 2003 года составили 649449,7 тыс. рублей, в том числе:

- на оплату процентов и штрафов по кредиту Сбербанка России - 141808 тыс. рублей;
- на уплату услуг по хранению зерна - 434639,4 тыс. рублей, из них закупленного в ходе интервенций 2001-2002 годов - 65940,1 тыс. рублей и 2002-2003 годов - 368699,3 тыс. рублей;
- вознаграждение Агентства - 73002,3 тыс. рублей.

Остаток средств на лицевом счете Минсельхоза России на 1 октября 2003 года составил 105170,3 тыс. рублей.

Бюджетные средства по реестрам Минсельхоза России перечислялись УФК Минфина России по г. Москве на погашение процентов и штрафов за кредит, на оплату услуг за хранение зерна и комиссионное вознаграждение на расчетный счет Агентства в Сбербанке России.

Основанием расходов на уплату процентов Сбербанку России являлся расчет размера субсидий на уплату процентов с приложением выписки со ссудного счета Агентства и уведомления Сбербанка России о сумме подлежащих уплате процентов по кредиту.

По условиям кредитного договора Агентство должно выплачивать Сбербанку России проценты за пользование кредитом из расчета 16 % годовых в следующие сроки: 14 марта 2003 года и на дату окончательного погашения кредита - 30 мая 2003 года.

В установленные договором сроки УФК Минфина России по г. Москве перечислило на расчетный счет Агентства бюджетные средства на уплату процентов Сбербанку России, в том числе: за период с 18 декабря 2002 года по 14 марта 2003 года - 34857,5 тыс. рублей; за период с 15 марта по 30 мая 2003 года - 85542,5 тыс. рублей.

В обусловленный кредитным договором срок Агентством кредит погашен не был. Минфин России выполнил свои гарантийные обязательства и погасил задолженность по кредиту 16 июня 2003 года, поэтому в соответствии с пунктом 2.7 кредитного договора Сбербанком России была начислена неустойка в объеме 21408,1 тыс. рублей из расчета 17 % годовых на сумму просроченного платежа (за период с 31 мая по 16 июня).

УФК Минфина России по г. Москве перечислил 26 июня 2003 года на расчетный счет Агентства указанную сумму для уплаты Сбербанку России.

Объем причитающихся субвенций для оплаты услуг по хранению зерна, закупленного в интервенционный фонд, определялся на основании договоров хранения, актов сдачи-приема зерна на хранение, копий счетов, выставленных на оплату услуг по хранению зерна, и определенного постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2002 года № 756 норматива по хранению тонны зерна из расчета 40 рублей в месяц. Средства перечислялись хранителям платежными поручениями Агентства с расчетного счета в Сбербанке России.

Средние затраты на хранение тонны зерна за 9 месяцев 2003 года составили 237 рублей. Согласно договорам, хранение зерна осуществляется элеваторами до 31 марта 2004 года.

Расчет причитающихся субвенций на вознаграждение Агентству определялся, исходя из норматива, определенного постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2002 года № 756, в размере 2,7 % от стоимости закупленного зерна, основываясь на договорах поставки и актах приема-передачи зерна и составил 73002,3 тыс. рублей ( $2703788,9 \times 0,027$ ). Согласно представленным документам, комиссионное вознаграждение Агентству перечислялось с 27 декабря 2002 года по 12 августа 2003 года авансом по методике, утвержденной Минсельхозом России. Окончательный расчет в сумме 7300,2 тыс. рублей произведен 28 августа 2003 года.

#### **Перечень оформленных актов**

Акт проверки устранения нарушений, выявленных в ходе проверки целевого использования привлеченных под государственные гарантии средств для закупки зерна, и оценка эффективности предложенного механизма поддержки отечественных производителей в Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации и Федеральном агентстве по регулированию продовольственного рынка при Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации. Акт подписан без замечаний.

Случаев отказа в предоставлении информации и препятствования в работе не имелось.

## **Выводы**

1. По состоянию на 1 октября 2003 года из кредитных ресурсов Сбербанка России в объеме 6000 млн. рублей, предоставленных под гарантию Российской Федерации и направленных на проведение закупочной интервенции зерна, использовано 2703,8 млн. рублей, или 45 процентов. Поставлено в интервенционный фонд и принято на хранение 1558,2 тыс. т зерна, или 55 % от заключенных договоров на его поставку.

2. Предложения Счетной палаты Российской Федерации по устранению нарушений, выявленных при проверке целевого использования средств, привлеченных под государственные гарантии, для закупки зерна, и оценка эффективности предложенного механизма поддержки отечественных производителей частично учтены Минсельхозом России в проектах постановлений, направленных в Правительство Российской Федерации, в том числе по:

- обеспечению непрерывного характера государственного регулирования рынка зерна;
- принятию мер, исключающих потери доходов сельхозтоваропроизводителей при проведении закупочных интервенций;
- ужесточению критериев отбора участников биржевых торгов.

3. За невыполнение обязательств по договорам Агентством с поставщиков был взыскан задаток в виде штрафа в объеме 35477,6 тыс. рублей, который перечислен в доход федерального бюджета.

4. Во внесенных Минсельхозом России на рассмотрение Правительству Российской Федерации проектах постановлений отсутствуют критерии отбора участников торгов и надлежащие санкции за невыполнение ими договорных обязательств.

Задаток в размере 29 рублей за тонну зерна, внесенный участниками торгов, в силу своей незначительности не оказывал влияния на выполнение ими договорных обязательств.

В проектах постановлений не учтены отдельные несоответствия положений постановления Правительства Российской Федерации от 11 октября 2002 года № 756 "О проведении в 2002-2003 годах государственных закупочных интервенций для регулирования рынка зерна" и постановления Правительства Российской Федерации от 3 августа 2001 года № 580 "Об утверждении Правил осуществления государственных закупочных и товарных интервенций для регулирования рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия".

## **Предложения**

1. Оставить на контроле представление Счетной палаты Российской Федерации от 23 мая 2003 года № 01-752/10-2.

2. Провести в III квартале 2004 года проверку устранения нарушений, отмеченных в представлении Счетной палаты Российской Федерации от 23 мая 2003 года № 01-752/10-2.

3. Направить информационное письмо Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации - Министру сельского хозяйства Российской Федерации А.В. Гордееву.

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

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**А. В. НАЗАРОВ**

*Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 19 декабря 2003 года № 44 (369) “О результатах проверки эффективности и целевого использования средств федерального бюджета, выделенных в 2002 году и за истекший период 2003 года на охрану и воспроизводство лесных ресурсов, а также анализ поступления и использования средств за пользование лесным фондом в МПР России и подведомственных ему структурах в Дальневосточном федеральном округе (Хабаровский край) (с участием Контрольно-бюджетной палаты Законодательной Думы Хабаровского края)”:*

*Утвердить отчет о результатах проверки.*

*Направить представления Счетной палаты Министру природных ресурсов Российской Федерации В.Г. Артюхову, первому заместителю Министра финансов Российской Федерации А.В. Улюкаеву, губернатору Хабаровского края В.И. Ишаеву.*

*Направить информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации М.М. Касьянову.*

*Направить отчет о результатах проверки в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, полномочному представителю Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе К.Б. Пуликовскому, в Законодательную Думу Хабаровского края.*

## **ОТЧЕТ**

### **о результатах проверки эффективности и целевого использования средств федерального бюджета, выделенных в 2002 году и за истекший период 2003 года на охрану и воспроизводство лесных ресурсов, а также анализ поступления и использования средств за пользование лесным фондом в МПР России и подведомственных ему структурах в Дальневосточном федеральном округе (Хабаровский край)**

**Основание для проведения проверки:** пункт 1.5.9.2.16 плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2003 год.

#### **Цель проверки**

Проверить эффективность и целевое использование средств федерального бюджета, выделенных в 2002 году и I полугодии 2003 года на охрану и воспроизводство лесных ресурсов, а также анализ поступления и использования средств за пользование лесным фондом в Министерстве природных ресурсов Российской Федерации (далее - МПР России) и подведомственных ему структурах в Дальневосточном федеральном округе (Хабаровский край).

#### **Предмет проверки**

Средства федерального бюджета, выделенные в 2002 году и I полугодии 2003 года на охрану и воспроизводство лесных ресурсов, а также средства, полученные в виде платы за пользование лесным фондом.

#### **Объекты проверки**

МПР России; Центральная база авиационной охраны лесов “Авиалесоохрана” (далее - Авиалесоохрана); Всероссийский научно-исследовательский институт лесоводства и механизации лесного хозяйства (далее - ВНИИЛМ); Главное управление природных ресурсов МПР России по Хабаровскому краю (далее - Хабаровское ГУПР); Советский лесхоз; Хабаровский селекционно-семеноводческий центр (далее - Хабаровский центр); Дальневосточная база авиационной охраны лесов (далее - Дальневосточная авиабаза); Дальневосточное государственное лесоустроительное предприятие (далее - Дальлес-

проект); Дальневосточный научно-исследовательский институт лесного хозяйства (далее - ДальНИИЛХ).

**Сроки проведения проверки:** с 1 сентября по 14 ноября 2003 года.

## **Результаты проверки**

### **1. Перечень направлений деятельности объектов проверки**

Министерство природных ресурсов Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, проводящим государственную политику и осуществляющим управление в сфере изучения, использования, воспроизводства, охраны лесных ресурсов, а также координирующим в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти.

Основные функции, цели и задачи деятельности МПР России определены в Положении о Министерстве природных ресурсов Российской Федерации, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 25 сентября 2000 года № 726.

Для выполнения задач в области использования, охраны и воспроизводства лесных ресурсов, возложенных на МПР России, в его составе в 2002 году функционировали 82 главных управления природных ресурсов и охраны окружающей среды МПР России в субъектах Российской Федерации (далее - ГУПРы) и 1780 подведомственных им лесхозов, 13 государственных лесохозяйственных предприятий, ФГУ «Центральная база авиационной охраны лесов «Авиалесоохрана», в состав которой входили 24 авиабазы, ФГУ «Российский центр защиты леса» («Рослесозащита»), Центральная лесосеменная станция «Центрлесем», ФГУП «Рослесинфорг», Российский музей леса, Российский государственный проектно-изыскательский институт по проектированию лесохозяйственных предприятий и природоохранных объектов «Росгипролес», ВНИИЛМ, ДальНИИЛХ, другие научные и проектные организации. В ведении МПР России находится 1113,8 млн. га лесного фонда на территории Российской Федерации.

В ходе проверки установлены нарушения статей 48, 51, 52 Гражданского кодекса Российской Федерации в части оформления учредительных документов лесхозов Хабаровского ГУПРа и авиабаз, что влечет нелегитимность указанных юридических лиц.

В нарушение статей 72, 159 Бюджетного кодекса Российской Федерации, пункта 5 статьи 3 Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» ВНИИЛМ и Авиалесоохрана, являясь бюджетными учреждениями, в 2002 году осуществляли функции государственных заказчиков на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для федеральных государственных нужд в сфере деятельности МПР России, а также функции распорядителей средств федерального бюджета между другими бюджетными учреждениями.

Указанные виды деятельности не предусмотрены уставом ВНИИЛМа, не соответствуют предмету основной деятельности научно-исследовательского института, установленной в соответствии с требованиями статьи 5 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике».

### **2. Источники формирования доходов от использования лесного фонда и финансирования затрат на охрану и воспроизводство лесных ресурсов**

Федеральными законами «О федеральном бюджете на 2002 год» и «О федеральном бюджете на 2003 год» приостановлено действие статьи 106 Лесного кодекса Российской Федерации, однако, вопросы поступления лесных податей и арендной платы в размере минимальных ставок за древесину, отпускаемую на корню, указанными законами не урегулированы. Зачисление лесных податей и арендной платы в размере минимальных ставок

за древесину, отпускаемую на корню, в 2002 году осуществлялось в бюджеты субъектов Российской Федерации, в 2003 году - в федеральный бюджет.

Статьями 8 и 17 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год” предусмотрено, что средства, поступающие за счет отчислений лесных податей и арендной платы сверх минимальных ставок за древесину, отпускаемую на корню, и платы за перевод лесных земель в нелесные и изъятие земель лесного фонда, в размере 100 % направляются в федеральный бюджет, объем поступления в федеральный бюджет неналоговых доходов от использования лесного фонда (код 2010616) - 1950000 тыс. рублей. Фактически поступило в федеральный бюджет 1950833 тыс. рублей, в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты - 3392221 тыс. рублей.

Статьями 7 и 14 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2003 год” предусмотрено, что в 2003 году 50 % указанных выше средств зачисляются в доходы федерального бюджета, 50 % - в доходы бюджетов субъектов Российской Федерации, объем поступления в федеральный бюджет доходов от использования лесного фонда - 2026000 тыс. рублей. За I полугодие 2003 года поступило в федеральный бюджет 1139832 тыс. рублей, в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты - 1817686 тыс. рублей.

В 2002 году профинансированы расходы на охрану и воспроизводство лесов подведомственных МПР России организаций в объеме 15993565 тыс. рублей, из них за счет средств федерального бюджета - 5869853 тыс. рублей, или 37 %, средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов - 1320624 тыс. рублей, или 8 %, внебюджетных средств - 8803088 тыс. рублей, или 55 процентов. В I полугодии 2003 года профинансированы расходы в объеме 8165922 тыс. рублей, из них за счет средств федерального бюджета - 2410603 тыс. рублей, или 30 %, средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов - 687228 тыс. рублей, или 8 %, внебюджетных средств - 5068091 тыс. рублей, или 62 процента.

По Хабаровскому краю в 2002 году профинансированы расходы на охрану и воспроизводство лесов в объеме 433921 тыс. рублей, из них за счет средств федерального бюджета - 204774 тыс. рублей, или 47 %, средств краевого и местных бюджетов - 1385 тыс. рублей, или 0,3 %, внебюджетных средств - 227762 тыс. рублей, или 52 процента. В I полугодии 2003 года профинансированы расходы в объеме 164612 тыс. рублей, из них за счет средств федерального бюджета - 44940 тыс. рублей, или 27 %, средств краевого и местных бюджетов - 966 тыс. рублей, или 1 %, внебюджетных средств - 118706 тыс. рублей, или 72 процента.

В большинстве субъектов Российской Федерации не выполнялись требования статьи 108 Лесного кодекса Российской Федерации в части финансирования расходов на воспроизводство лесов за счет средств бюджетов этих субъектов. Согласно утвержденным МПР России нормативам на воспроизводство лесов в 2002 году требовалось 4750 млн. рублей, фактически израсходовано 2166 млн. рублей, из них профинансировано из бюджетов субъектов Российской Федерации 1034 млн. рублей. На 2003 год потребность в средствах составила 4540 млн. рублей, предусмотрено выделить из бюджетов субъектов Российской Федерации 1410 млн. рублей. По большинству субъектов Российской Федерации, входящих в Дальневосточный федеральный округ, лесной доход превышает сумму нормативных затрат. Так, по Амурской области сумма поступившего лесного дохода превышает сумму нормативных затрат на воспроизводство лесов на 15 млн. рублей, по Сахалинской области - в 3 раза, однако, финансирование из бюджета Сахалинской области произведено лишь на 78 процентов. В соответствии с требованиями Лесного кодекса Российской Федерации финансирование затрат на воспроизводство лесов произведено в полном объеме только по Еврейской автономной области.



В консолидированный бюджет Хабаровского края поступили платежи за пользование лесным фондом в 2002 году и I полугодии 2003 года, соответственно, в объеме 158669 и 56102 тыс. рублей. Согласно утвержденным МПР России нормативам затрат, для выполнения намеченных мероприятий по воспроизводству лесов требовалось 265200 и 117000 тыс. рублей, соответственно. Фактические расходы на проведение работ составили 55100 и 27100 тыс. рублей и профинансированы в основном за счет внебюджетных средств лесхозов. В нарушение статьи 108 Лесного кодекса Российской Федерации в 2002 году не профинансированы расходы на воспроизводство лесов в объеме 53715 тыс. рублей.

На основании федеральной целевой программы “Экология и природные ресурсы России на 2002-2010 годы”, подпрограммы “Леса” разработана программа “Лесовосстановление в лесном фонде Российской Федерации на 2003-2010 годы по Хабаровскому краю”, основные показатели которой утверждены МПР России и согласованы с правительством Хабаровского края. Ежегодный объем финансирования мероприятий программы из бюджета Хабаровского края должен составить в среднем 129365 тыс. рублей. Указанная программа находится на утверждении в правительстве Хабаровского края.

Законом Хабаровского края от 31 января 2002 года № 9 “О бюджетной системе Хабаровского края на 2002 год” предусмотрено формирование доходов края за счет платежей за пользование лесным фондом в объеме 31333 тыс. рублей и утверждены нормативы отчислений платежей за пользование лесным фондом в бюджеты городов и районов в размере 80 %, в краевой бюджет - 20 процентов. Расходы на воспроизводство лесных ресурсов законом не предусмотрены в нарушение требований статьи 108 Лесного кодекса Российской Федерации и статьи 76 бюджетного кодекса Хабаровского края, в которой указано, что расходы на обеспечение охраны и воспроизводства природных ресурсов являются совместно финансируемыми из федерального бюджета, краевого бюджета и бюджетов муниципальных образований.

Законом Хабаровского края от 30 декабря 2002 года № 82 “О бюджетной системе Хабаровского края на 2003 год” предусмотрено формирование доходов края за счет платежей за пользование лесным фондом в объеме 30746 тыс. рублей с сохранением нормативов отчислений платежей за пользование лесным фондом, действовавших в 2002 году. Статьей 9 предусмотрено, что в 2003 году 50 % от сумм поступлений в краевой бюджет минимальных ставок за древесину, отпускаемую на корню, направляются на финансирование воспроизводства лесов. Фактически на 1 июля 2003 года были выделены из местного бюджета средства в размере 966 тыс. рублей.

### **3. Доходы от использования лесного фонда**

#### **3.1. Анализ состояния лесного фонда, перевод лесных земель в нелесные**

По данным государственного учета лесного фонда Российской Федерации, за 2002 год общая площадь земель лесного фонда увеличилась на 54,5 тыс. га, площадь покрытых лесной растительностью земель - на 57,7 тыс. га, запас древесины в насаждениях - на 23 млн. куб. м, а в хвойных насаждениях уменьшился на 73 млн. куб. метров.

За 2002 год общая площадь земель лесного фонда Хабаровского края увеличилась на 20,5 тыс. га, площадь покрытых лесной растительностью земель - на 41,3 тыс. га, запас древесины в насаждениях - на 5 млн. куб. м. Площадь хвойных насаждений увеличилась на 12,8 тыс. га, запас древесины в хвойных насаждениях уменьшился на 2,6 млн. куб. метров. Уменьшение запаса хвойных насаждений произошло в результате вырубки спелых насаждений, уничтожения леса пожарами и вредителями.

За 2002 год в Российской Федерации на основании распоряжений Правительства Российской Федерации в лесах I группы переведено 5,3 тыс. га лесных земель в нелесные,

изъято 2 тыс. га. В Хабаровском крае в лесах I группы переведено 0,4 тыс. га лесных земель в нелесные. Кроме того, осуществлялся перевод лесных земель в нелесные в лесах II и III групп по распоряжениям губернатора Хабаровского края на площади 1,4 тыс. га, из них в постоянное пользование - 0,1 тыс. га. Целями перевода лесных земель в нелесные являлись: строительство нефте- и газопроводов, линейных сооружений - 45 % от общей площади перевода; разработка месторождений полезных ископаемых - 44 %; устройство кладбищ, свалок, автозаправочных станций, баз отдыха - 7 %; прочие цели - 4 процентов.

### **3.2. Лесосечный фонд, включая резервный, оценка леса на корню**

Утвержденная расчетная лесосека по рубкам главного пользования лесом на 2002 год в лесах, находящихся в ведении МПР России, составляла 510,5 млн. куб. м, фактически заготовлено 110,6 млн. куб. м древесины, или 21 % от утвержденной лесосеки. В порядке проведения рубок промежуточного пользования заготовлено 22,4 млн. куб. м, прочих рубок - 7,4 млн. куб. м. Общий объем древесины, заготовленной в 2002 году, составил 140,4 млн. куб. м, что на 6,6 млн. куб. м меньше, чем в 2001 году.

Отвод лесосек под рубки главного пользования в 2002 году произведен на площади 819 тыс. га в объеме 123 млн. куб. м лесосечного фонда.

По состоянию на 1 января 2003 года передано в аренду 3074 участка лесного фонда площадью 90 млн. га. Установленный ежегодный размер отпуска древесины в арендуемых участках - 120 млн. куб. м, фактически заготовлено - 73 млн. куб. метров.

За 2002 год общий объем продаж с лесных аукционов составил 20 млн. куб. м, или 18 % от объема отпуска леса, что на 4 млн. куб. м меньше, чем в 2001 году.

По Хабаровскому краю утвержденная расчетная лесосека по рубкам главного пользования лесом на 2002 год составляла 26,5 млн. куб. м, фактически заготовлено - 7,1 млн. куб. м древесины, или 26,8 % от утвержденной лесосеки. В порядке проведения рубок промежуточного пользования и прочих рубок заготовлено 1 млн. куб. м древесины. Общий объем древесины, заготовленной в 2002 году в лесном фонде Хабаровского края, составил 8 млн. куб. м, что на 0,7 млн. куб. м больше, чем в 2001 году.

Отвод лесосек под рубки главного пользования на 2002 год произведен на площади 59,1 тыс. га в объеме 5,3 млн. куб. м, из них резервный лесосечный фонд - 0,7 млн. куб. метров.

Всего по состоянию на 1 января 2003 года лесхозами Хабаровского края передано в аренду 205 участков лесного фонда для заготовки древесины по главному пользованию на общей площади 9 млн. га с установленным ежегодным выпуском древесины в объеме 9 млн. куб. метров.

За 2002 год проведено 59 лесных аукционов. Общий объем продаж составил 0,17 млн. куб. м, или 2 % от объема заготовленной древесины.

### **3.3. Анализ поступления платы за пользование лесным фондом и внебюджетных средств в бюджетную систему Российской Федерации и на счета лесхозов**

Согласно данным статистической отчетности МПР России, сумма неналоговых доходов от лесного хозяйства за 2002 год составила 14334810 тыс. рублей и за I полугодие 2003 года - 8039191 тыс. рублей: в федеральный бюджет поступило 14 % доходов, в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты - 23 %, на счета лесхозов поступили неналоговые доходы лесного хозяйства, составившие 63 % от общего объема поступления средств. Основную часть доходов от использования лесного фонда составляет плата за отпуск древесины на корню по главному пользованию.

Средняя минимальная ставка лесных податей за 1 обезличенный куб. м древесины на корню, сложившаяся на основании постановления Правительства Российской Фе-

дерации от 19 февраля 2001 года № 127, а также с учетом применения коэффициента 1,12 на основании Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год”, составила за 2002 год по Российской Федерации 26,3 рубля, по Хабаровскому краю - 21,4 рубля, за I полугодие 2003 года, соответственно, 22,6 и 17,7 рубля. Средняя ставка лесных податей, сложившаяся с учетом повышающих коэффициентов, установленных органами государственной власти субъектов Российской Федерации, составила в 2002 году, соответственно, 37,9 рубля (в 2001 году - 38,8 рубля) и 29,5 рубля; за I полугодие 2003 года - 35,1 и 22,7 рубля. Средняя аукционная цена по Российской Федерации - 64 рубля, по Хабаровскому краю - 115 рублей.

В 2002 году причиталось к уплате по выписанным лесорубочным билетам по рубкам главного пользования 4437170 тыс. рублей, получено - 4124424 тыс. рублей, из них в федеральный бюджет - 25 %, в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты - 72 %, на счета лесхозов - 3 процента. В I полугодии 2003 года получено 1716850 тыс. рублей, из них в федеральный бюджет - 18 %, в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты - 81 %, на счета лесхозов - 1 процент.

За отпуск древесины на корню по промежуточному пользованию, прочим рубкам получены платежи в 2002 году в объеме 356164 тыс. рублей и I полугодии 2003 года - 35209 тыс. рублей, из них в федеральный бюджет поступило 45 и 20 %, соответственно, в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты - 53 и 78 %, на счета лесхозов - по 2 процента.

По МПР России сумма платежей за побочное пользование лесом, пользование лесом в культурно-оздоровительных целях составила в 2002 году 37835 тыс. рублей, I полугодии 2003 года - 23892 тыс. рублей.

В 2002 году объем средств, полученных в виде платы при переводе лесных земель в нелесные и изъятии земель лесного фонда, составил 502968 тыс. рублей, из них 490470 тыс. рублей перечислено в федеральный бюджет. Средняя сложившаяся плата за 1 га составила 24,8 тыс. рублей. В I полугодии 2003 года при переводе лесных земель в нелесные и изъятии земель поступило 477902 тыс. рублей, из них 50 % - в федеральный бюджет, 50 % - в бюджет субъектов Российской Федерации. Средняя сложившаяся плата за 1 га составила 41,7 тыс. рублей.

По данным статистической отчетности МПР России, помимо доходов от использования лесного фонда имели место следующие виды неналоговых доходов (код 2010000): выручка от реализации лесопродукции от рубок ухода - 54 % от общей суммы неналоговых доходов; выручка от реализации семян и посадочного материала и выполнение работ по защитному лесоразведению - 2 %; возмещение ущерба за нарушение лесного законодательства, штрафы, неустойки, пени и иные средства принудительного изъятия - 3 %; благотворительные взносы и пожертвования - 1 %; прочие доходы и поступления - 40 процентов.

Объем поступления указанных доходов составил в 2002 году и I полугодии 2003 года 9308486 и 5672551 тыс. рублей, соответственно, из них в федеральный бюджет поступило 175070 и 530397 тыс. рублей, в бюджеты субъектов Российской Федерации - 203006 и 76022 тыс. рублей, на счета лесхозов - 8930411 и 5066131 тыс. рублей.

По ГУПРу Хабаровского края сумма доходов от использования лесного фонда и ведения лесного хозяйства составила: за 2002 год - 457621 тыс. рублей, из них в федеральный бюджет поступили платежи в объеме 71249 тыс. рублей (16 %), в бюджет Хабаровского края - 157182 тыс. рублей (34 %); на счета лесхозов поступили внебюджетные доходы лесного хозяйства в объеме 227603 тыс. рублей (50 %); за I полугодие 2003 года - 222668 тыс. рублей, из них в федеральный бюджет - 31679 тыс. рублей (14 %), в бюджет Хаба-

ровского края - 72283 тыс. рублей (32 %), на счета лесхозов - 118706 тыс. рублей (54 процента).

#### **4. Затраты на охрану и воспроизводство лесных ресурсов**

За 2002 год и I полугодие 2003 года по МПР России расходы на ведение лесного хозяйства и охрану леса составили, соответственно, 16820192 и 8182028 тыс. рублей, в том числе на капитальные расходы - 556020 и 183381 тыс. рублей, текущие расходы - 16264171 и 7998647 тыс. рублей, из них производственные расходы - 78 %, расходы на содержание лесохозяйственного аппарата - 22 процента. В 2002 году и I полугодии 2003 года государственными лесоустроительными предприятиями выполнены лесоустроительные работы, соответственно, на площади 30354 и 236,6 тыс. га стоимостью 423052 и 2829,7 тыс. рублей.

Отвод лесосек под рубки главного пользования в 2002 году и I полугодии 2003 года произведен на площади 820 и 288 тыс. га, соответственно, под рубки промежуточного пользования - 1102 и 381 тыс. га, затраты на отводы лесосек составили 154613 и 57833 тыс. рублей.

Затраты на проведение рубок ухода за лесом, соответственно, на площади 1007 и 389 тыс. га составили 2330759 и 1167238 тыс. рублей, на проведение прочих лесохозяйственных рубок - 751281 и 478757 тыс. рублей. Посадка лесных культур в 2002 году и I полугодии 2003 года проведена на площади 194 и 173 тыс. га, соответственно, посев леса - на 29 и 23 тыс. га, содействие естественному возобновлению - на 581 и 147 тыс. га, уход за лесными культурами - на 843 и 275 тыс. га. Затраты на лесовосстановительные работы составили, соответственно, 968999 и 540321 тыс. рублей.

Как показала проверка в Советском лесхозе Хабаровского ГУПРа, в связи с невыделением средств из бюджета Хабаровского края в 2002 году и I полугодии 2003 года лесхозом в нарушение статьи 711 Гражданского кодекса Российской Федерации не выполнены договорные обязательства в части оплаты за работы по подготовке почвы и посадке лесных культур, проведенные лесопользователями. Кредиторская задолженность лесхоза перед лесопользователями составила в 2002 году 825,7 тыс. рублей, в I полугодии 2003 года - 696,8 тыс. рублей.

Стоимость лесозащитных работ в 2002 году и I полугодии 2003 года составила, соответственно, 176566 и 179223 тыс. рублей, из них расходы на авиационные истребительные меры борьбы - 126191 и 24629 тыс. рублей.

Затраты на мероприятия по тушению лесных пожаров составили в 2002 году и I полугодии 2003 года, соответственно, 1223613 и 496711 тыс. рублей, по охране лесов от пожаров - 2163469 и 1105087 тыс. рублей, из них содержание лесной охраны (мастеров леса и лесников) - 1527863 и 798998 тыс. рублей. Расходы на авиационную охрану лесов составили, соответственно, 547244 и 133878 тыс. рублей.

#### **5. Анализ целевого использования средств федерального бюджета на охрану и воспроизводство лесных ресурсов**

##### **5.1. Установленный порядок финансирования затрат на охрану и воспроизводство лесных ресурсов**

Финансирование из федерального бюджета расходов МПР России на охрану и воспроизводство лесных ресурсов в 2002 году и I полугодии 2003 года произведено по разделу 0900 "Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия", подразделу 0902 "Лесные ресурсы", целевой статье расходов 361 "Финансирование лесоохранных и лесовосстановительных мероприятий", видам расходов 223 "Финансирование лесоохранных и лесовосстановитель-

ных мероприятий”, 225 “Организация и содержание заповедников и национальных парков” и 227 “Финансирование мероприятий по тушению лесных пожаров”.

Анализ бухгалтерской отчетности и форм бухгалтерского учета по использованию бюджетных ассигнований на финансирование мероприятий по тушению лесных пожаров показывает, что установленный Минфином России порядок финансирования по фактическим расходам с разбивкой расходов по трем предметным статьям экономической классификации (оплата труда, начисления на оплату труда, прочие текущие расходы) не обеспечивает своевременного принятия оперативных мер по локализации и тушению пожаров в связи с отсутствием средств на лицевых счетах лесхозов и авиабаз, что приводит к увеличению площади пожаров и размера ущерба.

В ходе проверки установлено, что к прочим текущим расходам на закупки товаров и оплаты услуг Авиалесоохраной, авиабазами, ГУПРами и лесхозами относятся расходы, финансирование которых должно быть предусмотрено другими предметными статьями, такими как приобретение горюче-смазочных материалов, продуктов питания, медикаментов, мягкого инвентаря и обмундирования, транспортные расходы.

В ходе проверки в МПР России выявлено, что уведомления о бюджетных ассигнованиях и лимитах бюджетных обязательств на финансирование мероприятий по тушению лесных пожаров в 2002 году МПР России до подведомственных распорядителей и получателей средств федерального бюджета в 10-дневный срок в соответствии с требованиями статьи 220 Бюджетного кодекса Российской Федерации доведены не были. Финансирование расходов за счет средств федерального бюджета на тушение лесных пожаров выделялось после представления документов, подтверждающих фактические затраты. Лимит бюджетных обязательств на расходы по тушению лесных пожаров устанавливался ежемесячно под выделенное финансирование.

В 2002 году в связи с изменением действовавшего ранее порядка, предусматривавшего зачисление лесных доходов, полученных сверх минимальных ставок платы за древесину на корню, на счета лесхозов, указанные средства стали зачисляться в федеральный бюджет. Объем финансирования МПР России из федерального бюджета по подразделу “Лесные ресурсы” в сравнении с 2001 годом возрос более чем в 2 раза, однако, при проверке в Хабаровском ГУПРе установлено, что базовый объем финансирования лесхозов ГУПРа в 2002 году уменьшен в сравнении с 2001 годом и необходимой на 2002 год потребностью на 39503 тыс. рублей.

## **5.2. Использование средств федерального бюджета на охрану и воспроизводство лесных ресурсов**

Объем финансирования МПР России, являющегося главным распорядителем средств федерального бюджета по подразделу 0902 “Лесные ресурсы”, составил в 2002 году 5984169,5 тыс. рублей, в I полугодии 2003 года - 2716301,1 тыс. рублей, которые через систему федерального казначейства Минфина России направлены:

- ГУПРа - 3673840,4 и 1309249,9 тыс. рублей с последующим направлением этих средств подведомственным лесхозам на выполнение работ по охране и воспроизводству лесных ресурсов и тушению лесных пожаров;
- национальным паркам - 203754,2 и 106519,4 тыс. рублей;
- ВНИИЛМу и другим научно-исследовательским учреждениям, выполняющим опытные работы, - 145163,4 и 131733 тыс. рублей;
- Авиалесоохране на выполнение работ по охране лесов и тушению лесных пожаров - 1246937 и 790084 тыс. рублей;
- на выполнение лесозащитных работ - 157973,9 и 140476,8 тыс. рублей;
- Российскому музею леса, Рослесозащите, Центтрлессему, другим организациям, выполняющим лесохозяйственные мероприятия, - 194345,1 и 165345,9 тыс. рублей;

- на лицевой бюджетный счет МПР России в УФК Минфина России по г. Москве перечислены средства:

- на финансирование мероприятий по тушению лесных пожаров в 2002 году в объеме 233130 тыс. рублей, которые распределены: территориальным органам МПР России - 125037,1 тыс. рублей, Авиалесоохране - 107838 тыс. рублей, научно-исследовательским организациям, имеющим в своем составе лесхозы, - 254,9 тыс. рублей; в I полугодии 2003 года на указанный счет зачислены средства в объеме 8907,8 тыс. рублей, которые были отозваны на лицевой бюджетный счет МПР России в ГУФК Минфина России с последующим направлением средств бюджетополучателям;

- на финансирование лесоохранных и лесовосстановительных мероприятий для выполнения работ по договорам с различными организациями лесохозяйственного профиля в 2002 году - 525573,6 тыс. рублей, I полугодии 2003 года - 213368,9 тыс. рублей.

Объем финансирования Авиалесоохраны из федерального бюджета в 2002 году составил 1354776 тыс. рублей, в I полугодии 2003 года - 636331 тыс. рублей, из них на финансирование расходов по централизованному приобретению и поставке топлива, ремонту воздушных судов для авиабаз направлено в 2002 году 158852 тыс. рублей, в I полугодии 2003 года - 109365 тыс. рублей, на финансирование расходов Центральной авиабазы, соответственно, 34406 и 23587 тыс. рублей, средства в размере 1112769 и 514156 тыс. рублей, соответственно, направлены через систему федерального казначейства Минфина России 23 авиабазам.

Финансирование ВНИИЛМа за 2002 год и I полугодие 2003 года увеличено более чем в 3 раза в сравнении с 2001 годом и составило, соответственно, 128372 и 95063 тыс. рублей. Указанное увеличение финансирования связано с исполнением ВНИИЛМом функций государственного заказчика на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для федеральных государственных нужд в сфере деятельности МПР России. Из указанного объема направлено на финансирование деятельности ВНИИЛМа по охране и воспроизводству лесных ресурсов и оплату научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ 45784 и 23178 тыс. рублей, на прочие текущие расходы, произведенные по заявкам государственной лесной службы МПР России, - 81873 и 71425 тыс. рублей.

В соответствии с бухгалтерским отчетом МПР России за 2002 год объем бюджетных ассигнований по подразделу 0902 "Лесные ресурсы" составил 5984169,5 тыс. рублей, в том числе: на финансирование лесоохранных и лесовосстановительных мероприятий - 4607452,3 тыс. рублей, организацию и содержание заповедников и национальных парков - 203754,2 тыс. рублей, мероприятия по тушению лесных пожаров - 1172586,7 тыс. рублей. За счет средств, поступающих от сдачи в аренду имущества, закрепленного за государственными организациями, на приобретение и модернизацию непроизводственного оборудования профинансировано 376,3 тыс. рублей. Из общего объема финансирования на оплату труда с начислениями направлено 63 %; прочие текущие расходы - 28 %, оплату транспортных, коммунальных услуг и услуг связи - 3 %, оплату горюче-смазочных материалов - 2 %. Другие статьи расходов составляют 4 % в структуре финансирования затрат.

В соответствии с Федеральным законом "О федеральном бюджете на 2003 год" и уточненной бюджетной росписью по подразделу 0902 "Лесные ресурсы" предусмотрено финансирование в объеме 6353939 тыс. рублей, в том числе на финансирование лесоохранных и лесовосстановительных мероприятий - 5129382,1 тыс. рублей, организацию и содержание заповедников и национальных парков - 224373,4 тыс. рублей, на мероприятия по тушению лесных пожаров - 1000183,6 тыс. рублей.

Лимитом бюджетных обязательств на январь-июнь 2003 года предусмотрен объем финансирования в размере 3139633,7 тыс. рублей, профинансировано за указанный период 86 процентов.

Кредиторская задолженность МПР России за счет средств федерального бюджета по подразделу 0902 составляла по состоянию на 1 января 2002 года 185547 тыс. рублей, на 1 января 2003 года - 225564 тыс. рублей, на 1 июля 2003 года - 427306 тыс. рублей.

Финансирование расходов по оплате труда с начислениями составило по МПР России в 2002 году и I полугодии 2003 года, соответственно, 3737041,5 и 1606042 тыс. рублей. Общая среднесписочная численность работников лесного хозяйства за 2002 год и I полугодие 2003 года насчитывала, соответственно, 186913 и 186095 человек; фонд оплаты труда с начислениями - 8603476 и 3932257 тыс. рублей, средняя заработная плата 1 работающего - 3836 и 3520 рублей в месяц.

В ходе проверки в Дальлеспроекте выявлено, что в нарушение требований постановления Правительства Российской Федерации от 21 марта 1994 года № 210 контракт с руководителем Дальлеспроекта не был заключен.

При проверке в Авиалесоохране установлено, что в 2002 году фактические расходы по оплате труда с начислениями составили 568998 тыс. рублей, или 43 % от общего объема затрат, профинансировано - 596965 тыс. рублей, из них 27967 тыс. рублей направлено на погашение кредиторской задолженности за 2001 год, которая составляла на 1 января 2002 года 59609 тыс. рублей, а на 1 января 2003 года - 31794 тыс. рублей. В I полугодии 2003 года фактические расходы Авиалесоохраны по оплате труда с начислениями составили 234530 тыс. рублей, профинансировано - 256673 тыс. рублей, из них направлено на погашение кредиторской задолженности за 2002 год 22142 тыс. рублей.

На финансирование прочих текущих расходов МПР России направлено в 2002 году 1653354 тыс. рублей, или 32,4 % от общего объема финансирования.

Из указанной суммы финансирования прочих текущих расходов в 2002 году средства в объеме 505438,7 тыс. рублей, а в I полугодии 2003 года - 200979,1 тыс. рублей были направлены с лицевого бюджетного счета МПР России на оплату работ, согласно государственным контрактам, заключенным МПР России с Рослесинфоргом, ВНИИЛ-Мом, Центральным опытно-конструкторским бюро лесохозяйственного машиностроения, Всероссийским институтом повышения квалификации лесного хозяйства (далее - ВИПКЛХ), Росгипролесом, ФГУП "ВНИИ химических средств защиты растений" и другими организациями. Институтам повышения квалификации за профессиональную переподготовку и повышение квалификации специалистов с отрывом от производства направлено 25275,3 и 13647,2 тыс. рублей, соответственно.

Согласно договору ВИПКЛХом от 14 февраля 2002 года № 2 о повышении квалификации работников лесного хозяйства и проведении целевых семинаров в соответствии с заявками управлений МПР России следовало произвести переподготовку 75 специалистов территориальных органов министерства и повышение квалификации 1425 специалистов подведомственных ФГУ, стоимость услуг, согласно договору, - 16385 тыс. рублей. Указанный договор оформлен с нарушением статей 424 и 432 Гражданского кодекса Российской Федерации, поскольку не отражает достигнутого между сторонами соглашения по всем существенным условиям. Принятие денежных обязательств и осуществление платежа за счет средств федерального бюджета, согласно указанному договору, произведено с нарушением статей 250, 253 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Государственным лесоустроительным предприятиям за выполнение лесоустроительных работ в 2002 году направлены средства федерального бюджета в объеме 409653,9 тыс. рублей, в I полугодии 2003 года - 169580,4 тыс. рублей. В нарушение

статьи 5 Федерального закона “О поставках продукции для федеральных государственных нужд” государственный контракт с Центрлеспроектом от 13 марта 2002 года № 01 “О выполнении аэрофотосъемочных работ” не выполнен на сумму 1060 тыс. рублей.

В ходе проверки во ВНИИЛМе установлено, что в 2002 году с лицевого бюджетного счета института профинансированы прочие текущие расходы в объеме 81873 тыс. рублей. Из них 9272 тыс. рублей направлено на финансирование информационно-издательской деятельности по заявкам государственной лесной службы МПР России, 2891 тыс. рублей - на финансирование расходов, связанных с подготовкой к Всероссийскому совещанию лесоводов. За I полугодие 2003 года профинансированы расходы на проведение Всероссийского совещания лесоводов в объеме 30534 тыс. рублей.

В 2002 году на проведение съездов и конференций израсходовано 7045 тыс. рублей. Средства федерального бюджета в объеме 1100 тыс. рублей использованы не по целевому назначению на проведение конференций и совещаний с работниками аппарата территориальных органов МПР России, санкционированных руководителем финансового управления МПР России М.В. Лосевым, финансирование которых должно осуществляться по подразделу 0103 “Функционирование исполнительных органов государственной власти””, а именно:

- проведение совещания руководителей департаментов природных ресурсов МПР России - 314 тыс. рублей;
- проведение семинара “Кадровая политика и социально-трудовые отношения” для работников кадровых служб территориальных органов МПР России - 219 тыс. рублей;
- проведение семинара работников юридических служб территориальных органов МПР России - 278 тыс. рублей;
- проведение семинара пресс-секретарей территориальных органов МПР России - 289 тыс. рублей.

В ходе проверки отмечено использование 31346 тыс. рублей из средств федерального бюджета, выделенных на проведение лесоохранных и лесовосстановительных мероприятий, на финансирование следующей научно-технической продукции и услуг: абонентские услуги по вопросам налогообложения, бухучета, гражданского, хозяйственного, финансового, трудового законодательства в 2002 году - 1464 тыс. рублей, в I полугодии 2003 года - 244 тыс. рублей; исследование бухгалтерской отчетности ВНИИЛМа - 573 тыс. рублей; разработка автоматизированной системы поддержки принятия решений при ведении лесного хозяйства в зонах радиоактивного загрязнения - 8985 тыс. рублей; разработка методических материалов по определению цен на древесину и проведению лесных аукционов на основании мировых систем ценообразования на древесину и оплату лесных аукционов - 5580 тыс. рублей; разработка методологии оценки последствий чрезвычайных ситуаций и ущерба лесному фонду от нефтегазодобычи - 4500 тыс. рублей; разработка архитектуры базы данных в сфере законодательства в лесном хозяйстве - 3000 тыс. рублей; разработка основ информатизации управления лесами и внедрение современных информационных технологий - 1000 тыс. рублей; разработка и внедрение информационно-аналитической системы в сфере охраны лесов от пожаров на федеральном уровне - 1500 тыс. рублей; разработка научно-технической продукции “Отношение жителей Московского региона к состоянию зеленых насаждений региона” - 1963,2 тыс. рублей; оплата расходов на подготовку и проведение Международного форума “Экология и природные ресурсы России, 2002 год” в объеме 600 тыс. рублей; оплата расходов на разработку НТП “Хартия Земли в развитии республик Башкортостан, Татарстан, Кабардино-Балкария и Калмыкия” в объеме 437 тыс. рублей; оплата научно-технической продукции “Анализ законодательства Российской Федерации и разработка предложений по



реализации механизма международного сотрудничества в соответствии с конвенцией об изменении климата” стоимостью 1500 тыс. рублей.

В соответствии с протоколами оперативных совещаний, утвержденных первым заместителем Министра природных ресурсов Российской Федерации В.П. Рощупкиным, указанные выше научно-технические работы одобрены и отчетную документацию предложено передать во ВНИИЛМ на ответственное хранение.

На основании договора от 3 января 2002 года № 09/10-02 с ВНИИ охраны природы произведена оплата научно-технической продукции “Разработка методов прогнозирования природоресурсного потенциала для устойчивого развития Дальневосточного региона: разработка экспериментальных образцов ленточнопильного малоотходного оборудования на базе гидравлических машин авиационной техники Приморского края; выявление особенностей благороднометалльных месторождений, разработка физико-геологических моделей рудных районов Приморья” в размере 360 тыс. рублей. Финансирование указанных расходов за счет средств федерального бюджета, выделенных на финансирование лесоохранных и лесовосстановительных мероприятий, произведено в нарушение статьи 38 Бюджетного кодекса Российской Федерации, поскольку оплату указанных работ следовало производить по другим разделам, подразделам Бюджетной классификации Российской Федерации.

В ходе проверки в Авиалесоохране установлено, что в 2002 году объем финансирования по прочим текущим расходам на мероприятия по тушению лесных пожаров составил 578680 тыс. рублей, из них: 59 % - стоимость транспортных услуг, основную часть которых составляют расходы по оплате работ и услуг по выполнению авиаполетов в целях охраны лесов; 23 % - затраты на приобретение предметов снабжения и расходных материалов, в том числе медицинские расходы, приобретение продуктов питания и мягкого инвентаря - 3 %; затраты на приобретение горюче-смазочных материалов - 16 %; прочие расходные материалы - 4 %; затраты на командировки и служебные разъезды - 4 %; оплата услуг связи - 0,5 %; аэронавигационное, техническое и аэропортовое обслуживание - 2 %; прочие статьи расходов - 12 %. В I полугодии 2003 года финансирование прочих текущих расходов составило 300531 тыс. рублей.

При командировке на тушение лесных пожаров помимо установленных нормами командировочных расходов, согласно Отраслевому тарифному соглашению по лесному хозяйству Российской Федерации на 2001-2003 годы, заключенному профсоюзом работников лесных отраслей Российской Федерации с МПР России и согласованному с Минтрудом России, а также приказу Рослесхоза от 18 мая 1999 года № 109 “Об обеспечении бесплатным питанием”, приказу Авиалесоохраны от 26 апреля 1999 года № 48 “Об итогах пожароопасного сезона 1998 года и задачах по авиационной охране лесов в 1999 году” и письму Авиалесоохраны от 8 июня 1999 года № 2-02/450 “О порядке обеспечения бесплатным питанием”, выдается бесплатный продовольственный паек в соответствии с утвержденными нормами питания на 1 работника, занятого на тушении лесных пожаров. Стоимость продовольственного пайка по нормам, утвержденным Рослесхозом, составляет 100 рублей на 1 человека. Приказ Рослесхоза в связи с реорганизацией ведомства утратил силу. Минфином России указанное тарифное соглашение не завизировано, в связи с этим оно не могло являться основанием для расходования средств федерального бюджета на обеспечение бесплатным питанием в 2002 году в объеме 7702 тыс. рублей, в I полугодии 2003 года - 3942 тыс. рублей.

Фактические расходы Авиалесоохраны по оплате работ и услуг по выполнению авиаполетов в целях охраны лесов составили в 2002 году и I полугодии 2003 года, соответственно, 372640 и 372827 тыс. рублей. Профинансированы расходы по выполнению авиаполетов в целях охраны лесов в размере 339364 и 182417 тыс. рублей, соответственно.

Авиалесоохрана имеет переходящую из года в год кредиторскую задолженность по оплате услуг по выполнению авиаполетов в целях охраны лесов в соответствии с договорами, заключенными с авиапредприятиями, которая на 1 января 2002 года составляла 97187 тыс. рублей, а на 1 января 2003 года - 117979 тыс. рублей.

В ходе проверки выявлено, что Дальневосточной авиабазой заключены в 2002 году и I полугодии 2003 года договоры на выполнение полетов по авиационной охране лесов от пожаров, соответственно, с 12 и 11 государственными авиапредприятиями с использованием 33 и 26 воздушных судов. В нарушение статьи 711 Гражданского кодекса Российской Федерации авиабазой не выполнены договорные обязательства в части оплаты работ, выполненных авиапредприятиями, согласно представленным актам. Кредиторская задолженность Дальневосточной авиабазы авиапредприятиям на 1 января 2002 года составляла 14284,3 тыс. рублей, на 1 января 2003 года - 11989,8 тыс. рублей, на 1 июля 2003 года - 49652,9 тыс. рублей.

В ходе проверки указанных договоров, по которым произведена оплата работ в 2002 году на сумму 18093 тыс. рублей, в I полугодии 2003 года - 8841 тыс. рублей, а также договоров на выполнение работ по подготовке и проведению авиационных биологических мер борьбы с сибирским шелкопрядом суммарной стоимостью в 2002 году 14375,2 тыс. рублей, в I полугодии 2003 года - 2673,5 тыс. рублей, заключенных Хабаровским селекционно-семеноводческим центром с организациями-подрядчиками, установлено, что они оформлены в нарушение статей 424, 432 Гражданского кодекса Российской Федерации. Принятие денежных обязательств и осуществление платежа за счет средств федерального бюджета произведено с нарушением статей 250, 253 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В Хабаровском ГУПРе фактические расходы на тушение лесных пожаров в 2002 году составили 24737 тыс. рублей, в том числе прочие текущие расходы - 20030 тыс. рублей, из них командировочные расходы - 2 %, приобретение горюче-смазочных материалов - 8 %, приобретение запасных частей и ремонт транспортных средств - 41 %, приобретение продуктов питания и прочие расходы - 3 %, оплата услуг сторонних организаций по договорам - 46 %. Профинансированы из федерального бюджета расходы в объеме 217808,7 тыс. рублей. Затраты в размере 1492 тыс. рублей профинансированы за счет средств от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.

Подведомственные ГУПРу лесхозы имели кредиторскую задолженность по состоянию на 1 января 2002 года в размере 250 тыс. рублей, на 1 января 2003 года - 1702,7 тыс. рублей.

Фактические расходы на тушение лесных пожаров в I полугодии 2003 года составили 24805 тыс. рублей, из них профинансировано лишь 33 процента.

#### **6. Соблюдение МПР России установленного нормативными правовыми актами порядка открытия и функционирования бюджетных, текущих, расчетных и иных счетов в банках и кредитно-финансовых учреждениях**

В 2002 году и I полугодии 2003 года финансирование подведомственных организаций МПР России по подразделу 0902 "Лесные ресурсы" осуществлялось через систему ГУФК с открытием лицевых счетов.

В соответствии с письмом Минфина России от 2 марта 2001 года № 06-07-02/2 МПР России разрешено открыть лицевой счет распорядителя средств федерального бюджета № 13120361145 в УФК по г. Москве для размещения на нем нераспределенных лимитов бюджетных обязательств и объемов финансирования на тушение лесных пожаров подраздела 0902 "Лесные ресурсы" с последующим финансированием организаций лесного хозяйства на указанные цели в установленном порядке. На указанный счет с августа по декабрь 2002 года на тушение лесных пожаров поступило

233130 тыс. рублей, заповедникам и национальным паркам - 494,7 тыс. рублей, которые реестрами направлены подведомственным организациям МПР России, занимающимся профилактикой и тушением лесных пожаров. Остатка средств на счете на 1 января 2003 года не имелось.

В соответствии с письмом УФК Минфина России по г. Москве от 20 декабря 2000 года № 01-10/4630 административно-хозяйственному управлению МПР России разрешено открыть лицевой счет распорядителя средств федерального бюджета по подразделу 0902 (№ 13120361165), на который поступило в 2002 году 331238,4 тыс. рублей.

Генеральным разрешением на открытие счетов по учету средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, № 050065 от 24 октября 2001 года и дополнениями к генеральному разрешению от 10 января 2002 года № 050065/01 и от 21 мая 2002 года № 050065/02 Минфин России разрешил МПР России и бюджетным учреждениям, находящимся в его ведении, открывать в органах федерального казначейства лицевые счета по учету средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, для зачисления и расходования средств, включая лесные подати и арендную плату сверх минимальных ставок платы за древесину, отпускаемую на корню, поступающую лесхозам; платы, получаемой лесхозами при переводе лесных земель в нелесные, по всем видам расходов подразделов 0902 “Лесные ресурсы” и 0707 “Строительство, архитектура”; доходов научных учреждений с расходованием по подразделу 0602 “Разработка перспективных технологий и приоритетных направлений научно-технического прогресса”.

Генеральным разрешением не предусмотрено выполнение работ по тушению лесных пожаров и иных видов деятельности, осуществляемых Авиалесоохраной и ее подразделениями наземным способом, тогда как такие виды деятельности имеют место и не нарушают при этом регламент основного вида деятельности.

Случаев неправомерного размещения бюджетных средств на депозитных счетах коммерческих финансовых организаций и других случаев неправомерного открытия и использования банковских счетов проверкой не выявлено.

#### **7. Выполнение требований Федерального закона “О бухгалтерском учете”**

Проверка бухгалтерской и статистической отчетности, банковских документов по бюджетным счетам за 2002 год и I полугодие 2003 года проведена сплошным методом по всем объектам проверки. Нарушений не установлено.

Проверка ведения кассовых операций произведена выборочно, нарушений не установлено в Дальлеспроекте, Хабаровском ГУПРе и Советском лесхозе.

В ходе проверки во всех других объектах установлены отдельные нарушения требований пункта 9 Федерального закона “О бухгалтерском учете”, пункта 130 Инструкции по бухгалтерскому учету в бюджетных учреждениях, утвержденной приказом Минфина России от 30 декабря 1999 года № 107н, Порядка ведения кассовых операций, утвержденного советом директоров Банка России 22 сентября 1993 года № 40, в части оформления первичных учетных документов.

#### **8. Эффективность государственного управления лесным фондом**

В 2002 году в доход государства от использования лесных ресурсов поступили платежи за пользование лесным фондом и внебюджетные средства в объеме 14334810 тыс. рублей.

Причинами недостаточного получения платежей за пользование лесным фондом являются неполное освоение лесосечного фонда, которое составило лишь 21 % от утвержденной расчетной лесосеки, а также низкая ставка лесных податей, установленная Правительством Российской Федерации в размере 26,3 рубля за 1 куб. м и органами

государственной власти субъектов Российской Федерации - 37,9 рубля, тогда как аукционная цена составила 64,4 рубля.

По МПР России профинансированы расходы на охрану и воспроизводство лесов, включая капитальные расходы, в объеме 15993565 тыс. рублей.

Сумма расходов превысила доход на 1658755 тыс. рублей. Ущерб, нанесенный лесными пожарами и лесонарушениями, составил 11033931 тыс. рублей (в 2001 году - 5750000 тыс. рублей).

По Хабаровскому краю заготовлено древесины по главному пользованию и лесовосстановительным рубкам 7 млн. куб. м, или 27 % от расчетной лесосеки.

В доход государства от использования лесных ресурсов, находящихся в ведении МПР России на территории Хабаровского края, поступили платежи за пользование лесным фондом и внебюджетные средства в объеме 457621 тыс. рублей.

Сложившаяся средняя минимальная ставка лесных податей за 1 обезличенный куб. м по Хабаровскому краю составила 21,4 рубля, средняя ставка лесных податей, сложившаяся в результате применения краевых ставок лесных податей, - 29,5 рубля, средняя аукционная цена за 1 обезличенный куб. м - 115 рублей.

В 2002 году расходы на охрану и воспроизводство лесов, включая капитальные расходы, профинансированы в объеме 433921 тыс. рублей. Ущерб, нанесенный лесными пожарами и лесонарушениями, составил 631560 тыс. рублей.

Финансирование расходов на охрану и воспроизводство лесов из федерального бюджета в 2002 году по виду расходов 223 “Финансирование лесоохранных и лесовосстановительных мероприятий” и виду расходов 227 “Финансирование мероприятий по тушению лесных пожаров” составило по МПР России 5780416 тыс. рублей.

Кредиторская задолженность МПР России за счет средств федерального бюджета по подразделу 0902 “Лесные ресурсы” на 1 января 2002 года составляла 185547 тыс. рублей, на 1 января 2003 года - 225564 тыс. рублей, на 1 июля 2003 года - 427306 тыс. рублей, из них задолженность по оплате труда с начислениями - 194546 тыс. рублей. Авиалесоохрана имеет переходящую из года в год кредиторскую задолженность по оплате услуг по выполнению авиаполетов в целях охраны лесов в соответствии с договорами, заключенными с авиапредприятиями, которая по состоянию на 1 января 2002 года составляла 97187 тыс. рублей, а на 1 января 2003 года - 117979 тыс. рублей. Указанный факт свидетельствует о недостаточном финансировании мероприятий по охране лесных ресурсов.

Одновременно с этим в нарушение статьи 38 Бюджетного кодекса Российской Федерации МПР России допустило в 2002 году нецелевое использование средств федерального бюджета по подразделу 0902 в объеме 1460 тыс. рублей.

Основным показателем, обосновывающим целесообразность затрат на охрану и воспроизводство лесных ресурсов, является оценка состояния лесного фонда. За 2002 год общая площадь земель лесного фонда, находящегося в ведении МПР России, увеличилась на 54,5 тыс. га, покрытые лесной растительностью земли - на 57,7 тыс. га, запас древесины в насаждениях повысился на 23 млн. куб. м, а в хвойных насаждениях уменьшился на 73 млн. куб. метров.

Важнейшим аспектом эффективности распоряжения лесными ресурсами является их правильный учет и оценка, осуществляемые при лесоустройстве. В соответствии со статьей 74 Лесного кодекса Российской Федерации ведение лесного хозяйства и лесопользования без лесоустройства запрещено. Лесоустройство должно проводиться на основной части лесного фонда 1 раз в 10 лет, в удаленных районах с низкой интенсивностью лесного хозяйства - 1 раз в 15 лет.

На 1 января 2003 года из общей площади лесного фонда, находящегося в ведении МПР России, лесоустройство проводилось на 11 % площади более 20 лет назад, на 10 % - от 16 до 20 лет назад, на 25 % - от 10 до 15 лет назад.

Проверка в Хабаровском ГУПРе показала, что из 44 лесхозов ГУПРа в 15 лесхозах истек срок ревизионного периода лесоустроительных работ.

Одновременно с этим объем лесоустроительных работ, предусмотренный государственным контрактом, заключенным МПР России в 2002 году с государственными лесоустроительными предприятиями, перенесен на 2003 год. Государственный контракт с Центрлеспроектом от 13 марта 2002 года № 01 “О выполнении аэрофотосъемочных работ” не был выполнен на сумму 1060 тыс. рублей.

На работы по лесовосстановлению, выращиванию посадочного материала израсходовано по МПР России в 2002 году 968999 тыс. рублей. Затраты на проведение рубок промежуточного пользования на площади 1007 тыс. га составили 2330759 тыс. рублей. В процессе проведения указанных рубок заготовлено 23767 тыс. куб. м ликвидной древесины, реализованной на сумму 5102317 тыс. рублей. Затраты на проведение рубок промежуточного пользования компенсированы за счет реализации ликвидной древесины.

В ходе проверки выявлено, что объем финансирования и техническая оснащенность Сергиево-Посадского опытного лесхоза и Хехцирского опытного хозяйства из федерального бюджета в 2002 году не обеспечили осуществление основных функций лесных хозяйств как опытной базы ВНИИЛМа и ДальНИИЛХа, а также являлись сдерживающим фактором увеличения объемов проведения комплекса опытных лесохозяйственных работ. Экспертная оценка работ, связанных с охраной и воспроизводством лесных ресурсов, выполненных на опытных участках, показывает, что эти участки признаны эталоном проведения всех лесоводственных и лесохозяйственных мероприятий, базой внедрения новых методов лесовыращивания. Анализ деятельности опытных хозяйств подтверждает высокую эффективность произведенных затрат, обеспечивающих беспереывное воспроизводство лесных ресурсов за счет хозяйственно-ценных пород, высокий экологический и рекреационный потенциал лесного фонда, отсутствие лесных пожаров и, соответственно, ущерба, который мог быть нанесен ими.

Экспертная оценка выполненных работ по выращиванию посадочного материала, посадке лесных культур, рубкам, уходу за лесом в Советском лесхозе и Хабаровском центре подтвердила хорошее качество работ и целесообразность затрат на их проведение в объеме 3390 тыс. рублей.

Одной из основных задач, возложенных на МПР России, является охрана лесов от пожаров и лесонарушений.

Затраты на мероприятия по охране лесов от пожаров составили в 2002 году 2163469 тыс. рублей, по тушению лесных пожаров – 1223613 тыс. рублей. Кроме того, на авиационную охрану лесов в 2002 году на площади 686 млн. га израсходовано за счет средств федерального бюджета 547244 тыс. рублей. Указанные виды затрат обоснованы необходимостью сохранения лесов и сокращения наносимого лесными пожарами ущерба, который составил в 2002 году 4689446 тыс. рублей.

Авиалесоохрана организует и проводит авиационную охрану находящихся в ведении МПР России лесов от пожаров, профилактику, обнаружение и тушение лесных пожаров с применением специализированных сил и технических средств на площади 686 млн. га. В 2002 году на охраняемой Авиалесоохраной территории лесного фонда, находящегося в ведении МПР России, возникло 19 тыс. лесных пожаров на площади 1205 тыс. га, что, соответственно, на 31 и 52 % выше в сравнении с 2001 годом. Размер ущерба составил 3,9 млрд. рублей. С применением авиации обнаружено 7 тыс. пожаров,

или 47 %. Ликвидировано 5 тыс. пожаров, или 78 % от общего числа пожаров, обнаруженных лесной авиацией.

Лесные земли, охраняемые от пожаров наземным способом, составляют 201,6 млн. га. Непосредственно работами по осуществлению мероприятий по охране леса и воспроизводству лесных ресурсов занимаются лесники и мастера леса, численность которых по состоянию на 1 января 2003 года составляла 67,2 тыс. человек, из них 56,5 тыс. лесников и 10,7 тыс. мастеров леса.

Число случаев лесонарушений в сравнении с 2001 годом уменьшилось с 30 до 27 тысяч, из них число случаев незаконных рубок леса уменьшилось с 29 до 25 тысяч. Объем незаконно срубленной древесины составил 716 тыс. куб. м, ущерб, причиненный лесному хозяйству, - 5542374 тыс. рублей, а от всех видов лесонарушений - 6344485 тыс. рублей.

В лесном фонде, находящемся в ведении Хабаровского ГУПРа, за лесниками закреплены 1707 обходов, однако, численность лесников в 2 раза меньше предусмотренного нормативами и составляет 858 человек. Средняя площадь обхода, согласно проектам лесоустройства, - 40 тыс. га, а с учетом фактического наличия лесников - 86 тыс. га.

Занижение численности лесников и мастеров леса является одним из факторов снижения эффективности их деятельности и, соответственно, произведенных затрат на их содержание, а также отрицательно сказывается на осуществлении основных функций лесхозов по охране и воспроизводству лесных ресурсов.

#### **9. Изучение материалов предыдущих проверок, проведенных контролирующими финансовыми органами по рассматриваемым вопросам. Принятые меры по устранению выявленных нарушений**

Счетной палатой Российской Федерации проведена проверка эффективности и целевого использования средств федерального бюджета, выделенных в 2001 году на охрану и воспроизводство лесных ресурсов, а также анализ поступления и использования средств за пользование лесным фондом в МПР России и подведомственных ему структурах в Сибирском федеральном округе.

Представление Счетной палаты Российской Федерации по результатам предыдущей проверки выполнено не полностью, указанные недостатки продолжали иметь место в период проведения настоящей проверки:

- нарушаются требования Бюджетного кодекса Российской Федерации в части финансового контроля за использованием денежных средств на охрану и воспроизводство лесных ресурсов, нецелевое использование средств федерального бюджета;
- не обеспечено выполнение плана и государственного контракта по проведению лесоустроительных работ на территории лесного фонда Российской Федерации в соответствии с расчетной потребностью;
- не пересмотрены тарифы на лесоустроительные работы, действующие с 1991 года;
- не заключены контракты с руководителями лесоустроительных предприятий;
- не рассмотрен вопрос о параметрах площади лесного фонда, охраняемой лесниками, и соответствующей численности лесной охраны, исходя из реальных экономических потребностей и финансовых возможностей МПР России;
- не обеспечено требование статьи 74 Лесного кодекса Российской Федерации в части проведения лесоустроительных работ;
- не установлен порядок финансирования затрат на тушение лесных пожаров, предусматривающий своевременное выделение средств на подготовку к пожароопасному сезону, а именно на создание запасов горюче-смазочных материалов, продуктов питания, предметов снабжения с выделением лимитов на указанные цели в I и II кварталах;

- не установлен порядок оплаты продовольственных пайков при командировке на тушение лесных пожаров;
- не внесены дополнения в Генеральное разрешение на открытие счетов по учету средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, о выполнении работ по тушению лесных пожаров и иных видов деятельности, осуществляемых Авиалесоохраной и авиабазами наземным способом;
- не приняты меры по оформлению государственного контракта (договора) на выполнение подрядных работ по авиационной охране лесов, находящихся в ведении Минсельхоза России.

В порядке ведомственного контроля МПР России и подведомственными ему учреждениями проведены следующие проверки:

- МПР России проводилась проверка производственной и финансово-хозяйственной деятельности Авиалесоохраны за период с 1 июля 2001 года по 30 апреля 2003 года. Выявлены нарушения порядка ведения бухгалтерского учета. В ходе проверки отмечено, что Авиалесоохраной не устранены нарушения, выявленные предыдущими ревизиями и проверками, продолжает иметь место постоянная кредиторская задолженность по оплате труда по авиабазам, которая на 1 января 2003 года составила 15513,8 тыс. рублей;

- ФГУ «Контрольно-ревизионное управление» МПР России была проведена ревизия финансово-хозяйственной деятельности и целевого использования средств федерального бюджета ВНИИЛМа за 2001 год и 3 месяца 2002 года. Установлены нарушения Федерального закона «О бухгалтерском учете», Инструкции по бухгалтерскому учету в бюджетных учреждениях, утвержденной приказом Минфина России от 30 декабря 1999 года № 107н, Порядка ведения кассовых операций в Российской Федерации, утвержденного решением совета директоров Банка России от 22 сентября 1993 года;

- Хабаровским ГУПРом проведено 25 проверок финансовой деятельности в 2002 году и 2 проверки в 2003 году. В результате проверок были установлены нарушения по ведению бухгалтерского учета. По установленным нарушениям был издан приказ по ГУПРу о мерах по их устранению. В 3 лесхозах укреплены бухгалтерские службы.

Кроме того, по всем объектам проверки контролирующими финансовыми органами проведена 31 проверка. Нарушения федерального законодательства, выявленные в ходе указанных проверок, устранены не в полном объеме и имели место при проведении настоящей проверки.

### **Перечень оформленных актов**

По результатам проверки оформлено 14 актов, из них 5 актов экспертной оценки, перечень которых приводится в приложении к настоящему отчету (приложения в Бюллетене не публикуются). С актами проверки ознакомлены руководители и главные бухгалтеры проверяемых объектов. Акты подписаны без замечаний.

С актом проверки в МПР России (сводным) ознакомлены: первый заместитель Министра природных ресурсов Российской Федерации В.П. Рощупкин, главный бухгалтер В.Н. Лапушкина.

### **Выводы**

**1.** Имеющаяся нормативная правовая база в основном позволяет МПР России и подведомственным ему организациям осуществлять управление процессами формирования доходов от использования лесного фонда и финансирование расходов федерального бюджета на лесоохранные и лесовосстановительные мероприятия.

Вместе с тем с приостановлением действия частей первой и четвертой статьи 106 Лесного кодекса Российской Федерации не урегулирован порядок поступления минимальных ставок лесных податей и арендной платы, что повлекло снижение стоимости древесины, отпускаемой на корню.

МПР России допускаются случаи нарушения бюджетного и природоохранного законодательства Российской Федерации, что ведет к прямым потерям бюджетных средств, их неэффективному и нецелевому использованию.

**2.** Неэффективное управление при использовании лесных ресурсов, как в целом по системе МПР России, так и в подведомственных ему организациях Хабаровского края, одного из наиболее обеспеченных лесом субъекта Российской Федерации, способствовало тому, что в 2002 году расходы бюджетных средств, направленных на финансирование лесоохранных и лесовосстановительных мероприятий, в 3 раза превысили доходы, полученные от использования лесных ресурсов. Кроме того, из года в год растет ущерб, наносимый лесными пожарами и самовольными рубками леса. В 2002 году ущерб составил 11 млрд. рублей.

**2.1.** От использования лесных ресурсов в доход государства поступило 14334810 тыс. рублей, из них в федеральный бюджет - 1950833 тыс. рублей, или 14 %, что соответствует сумме доходов, установленных Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2002 год”.

Вместе с тем низкий уровень доходов от использования лесного фонда, поступающих в федеральный бюджет, бюджеты субъектов Российской Федерации, а также на внебюджетные счета лесохозяйственных организаций, обусловлен тем, что освоение лесосечного фонда производится ежегодно в пределах 22 % от утвержденной расчетной лесосеки. Помимо этого, ставки лесных податей устанавливаются Правительством Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации без учета фактической рыночной стоимости права пользования участками лесного фонда, в результате чего минимальные ставки платежей за древесину, отпускаемую на корню, в системе МПР России в проверяемом периоде оказались в 2,5 раза, а в Хабаровском крае - в 5,3 раза ниже сложившихся по результатам лесных аукционов. Доля лесных податей в цене лесоматериалов круглых составила всего лишь 4 процента.

**2.2.** Расходы федерального бюджета на финансирование лесоохранных и лесовосстановительных мероприятий по всем видам произведены в объемах, соответствующих Федеральному закону “О федеральном бюджете на 2002 год”, в сумме 5869853 тыс. рублей и составили 37 % затрат, произведенных на финансирование лесохозяйственного комплекса МПР России по всем источникам.

Субъекты Российской Федерации, получая доходы от использования федеральной собственности в виде лесного фонда в полном объеме, крайне слабо осуществляют установленное статьей 108 Лесного кодекса Российской Федерации финансирование расходов на воспроизводство лесов, которое в проверяемом периоде произведено лишь на 10 % от объемов, предусмотренных требованиями действующего законодательства, в связи с этим на воспроизводство лесов не поступило более 3 млрд. рублей. В законе о бюджете Хабаровского края на 2002 год расходы на воспроизводство лесов из краевого бюджета не предусматривались и не производились, в то же время доходы от этой отрасли были зачислены в объеме более 158 млн. рублей.

**3.** Установленный Минфином России и МПР России порядок финансирования расходов на тушение лесных пожаров не обеспечивает принятия оперативных мер по их локализации и тушению, что приводит к увеличению потерь лесных ресурсов и размеров наносимого ущерба. За последние 2 года количество лесных пожаров возросло почти в 2 раза, а причиненный ими ущерб в 2002 году составил 4,7 млрд. рублей.

**4.** При использовании средств федерального бюджета в МПР России имели место нарушения требований бюджетного законодательства по осуществлению финансового контроля за целевым и эффективным использованием средств на охрану и воспроиз-



водство лесных ресурсов. В Министерстве закрепились негативная практика направления подведомственным организациям средств федерального бюджета на финансирование мероприятий, не относящихся к их уставной деятельности. В 2002 году Всероссийскому научно-исследовательскому институту лесоводства и механизации лесного хозяйства были выделены бюджетные средства в сумме 128,3 млн. рублей, или более чем в 3 раза превышающие его потребности, за счет которых производились расходы, связанные с выполнением этим научным учреждением функций государственного заказчика на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для федеральных государственных нужд в сфере деятельности МПР России.

В отсутствие должного контроля со стороны МПР России средства федерального бюджета в размере 1460 тыс. рублей, выделенные на финансирование лесоохранных и лесовосстановительных мероприятий, были использованы не по целевому назначению.

5. МПР России в нарушение статьи 159 Бюджетного кодекса Российской Федерации передал функции распорядителя бюджетных средств федеральным государственным учреждениям ВНИИЛМ и Авиалесоохрана, которые в процессе исполнения бюджета распределяли бюджетные средства по иным получателям бюджетных средств, в том числе и по двадцати четырем ФГУ - базам авиационной охраны лесов субъектов Российской Федерации, которые, согласно приказу МПР России от 24 апреля 2001 года № 365, реорганизованы в филиалы ФГУ "Авиалесоохрана", но сохраняют до настоящего времени статус самостоятельных юридических лиц.

6. МПР России допускаются нарушения сроков доведения уведомлений о бюджетных ассигнованиях и лимитах бюджетных обязательств до подведомственных распорядителей и получателей средств федерального бюджета, установленных статьей 220 Бюджетного кодекса Российской Федерации. С нарушением норм Гражданского и Бюджетного кодексов Российской Федерации осуществлялось оформление договоров на выполнение государственного заказа, принятие по ним денежных обязательств, а также выполнение договорных обязательств. При доведении лимитов бюджетных обязательств на 2002 год до Главного управления природных ресурсов МПР России по Хабаровскому краю в связи с изменением порядка зачисления лесных доходов на основании статей 8, 17 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2002 год" необоснованно занижен базовый объем финансирования в сравнении с 2001 годом и необходимой потребностью на 2002 год на 39503 тыс. рублей.

7. МПР России не в полном объеме выполнены требования Счетной палаты Российской Федерации по устранению нарушений, выявленных в результате предыдущих проверок, в результате чего аналогичные нарушения отмечены по результатам настоящей проверки.

### **Предложения**

1. Министру природных ресурсов Российской Федерации В. Г. Артюхову:

- при формировании проекта закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год определить порядок поступления минимальных ставок лесных податей и арендной платы, а также предусмотреть повышение минимальных ставок платы за древесину, отпускаемую на корню, в соответствии с уровнем рыночных цен на круглые лесоматериалы;
- установить порядок финансирования затрат на тушение лесных пожаров, обеспечивающий своевременное принятие оперативных мер по их локализации и тушению, предусматривающий финансирование расходов на создание запасов материалов, выплату авансов по договорам об осуществлении авиаполетов с целью тушения лесных пожаров, заключенным ФГУ "Авиалесоохрана" и авиабазами с авиапредприятиями, обеспечение питанием работающих на тушении лесных пожаров;

- принять меры по ликвидации переходящей из года в год кредиторской задолженности ФГУ “Авиалесоохрана” по оплате труда с начислениями и оплате услуг по договорам с авиапредприятиями;

- рассмотреть вопрос о приведении базового объема финансирования Главного управления природных ресурсов МПР России по Хабаровскому краю в соответствие с расчетной потребностью, не учтенной при формировании бюджетных ассигнований на 2002 год;

- завершить работу по приведению организационно-правовой структуры подведомственных МПР России лесхозов, ФГУ “Авиалесоохрана” и авиабаз в соответствие с законодательством Российской Федерации;

- принять меры по устранению нарушений законодательства, выявленных в ходе настоящей проверки, а также предыдущих проверок.

**2. Первому заместителю Министра финансов Российской Федерации А.В. Улюкаеву:**

- на основании статей 166 и 231 Бюджетного кодекса Российской Федерации произвести блокировку расходов федерального бюджета МПР России на 2004 год по разделу 0900 “Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия”, подразделу 0902 “Лесные ресурсы”, целевой статье расходов 361 “Финансирование лесоохранных и лесовосстановительных мероприятий”, виду расходов 223 “Финансирование лесоохранных и лесовосстановительных мероприятий”, предметной статье экономической классификации 111040 “Прочие расходы” в размере 1,46 млн. рублей, использованных не по целевому назначению;

- установить порядок финансирования затрат на тушение лесных пожаров, обеспечивающий своевременное принятие оперативных мер по их локализации и тушению, предусматривающий финансирование расходов на создание запасов материалов, выплату авансов по договорам об осуществлении авиаполетов с целью тушения лесных пожаров, заключенным ФГУ “Авиалесоохрана” и авиабазами с авиапредприятиями, обеспечение питанием работающих на тушении лесных пожаров;

- при формировании проекта закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год определить порядок поступления минимальных ставок лесных податей и арендной платы, а также предусмотреть повышение минимальных ставок платы за древесину, отпускаемую на корню, в соответствии с уровнем рыночных цен на круглые лесоматериалы.

**3. Губернатору Хабаровского края В.И.Ишаеву:**

- принять меры по повышению эффективности использования лесного фонда как объекта федеральной собственности, обеспечению роста объемов поступления платежей в доходы федерального и краевого бюджетов;

- обеспечить финансирование расходов на воспроизводство лесов в соответствии с требованиями статьи 108 Лесного кодекса Российской Федерации и статьи 76 бюджетного кодекса Хабаровского края.

**4. Направить представления:**

- Министру природных ресурсов Российской Федерации В.Г. Артюхову;

- первому заместителю Министра финансов Российской Федерации А.В. Улюкаеву;

- губернатору Хабаровского края В.И. Ишаеву.

**5. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.**

**6. Направить отчет о результатах проверки в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, полномочному представителю Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе К.Б. Пуликовскому, в Законодательную Думу Хабаровского края.**

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**А. В. НАЗАРОВ**

*Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 19 декабря 2003 года № 44 (369) “О результатах проверки эффективности и целевого использования средств федерального бюджета, выделенных Министерству внутренних дел Российской Федерации на материально-техническое обеспечение, в том числе в Главном управлении материально-технического обеспечения Службы тыла МВД России, Северо-западном окружном управлении материально-технического и военного снабжения МВД России, Приволжском окружном управлении материально-технического и военного снабжения МВД России”:*

*Утвердить доработанный по результатам обсуждения отчет о результатах проверки.*

*Направить представления Счетной палаты МВД России, Минфину России о блокировке расходов, произведенных не по целевому назначению.*

*Направить отчет о результатах проверки, в порядке информации, в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.*

## **ОТЧЕТ**

### **о результатах проверки эффективности и целевого использования средств федерального бюджета, выделенных Министерству внутренних дел Российской Федерации на материально-техническое обеспечение, в том числе в Главном управлении материально-технического обеспечения Службы тыла МВД России, Северо-западном окружном управлении материально-технического и военного снабжения МВД России, Приволжском окружном управлении материально-технического и военного снабжения МВД России**

**Основание проведения проверки:** план работы Счетной палаты Российской Федерации на 2003 год (п. 1.5.7.2.5).

#### **Цель проверки**

Эффективное и целевое использование средств федерального бюджета, выделенных МВД России на материально-техническое обеспечение.

#### **Предмет проверки**

Финансово-экономическая деятельность Главного управления материально-технического обеспечения Службы тыла МВД России за II полугодие 2002 года и I полугодие 2003 года.

#### **Объекты проверки**

Главное управление материально-технического обеспечения Службы тыла Министерства внутренних дел Российской Федерации, Северо-западное окружное управление материально-технического и военного снабжения Министерства внутренних дел Российской Федерации (г. Санкт-Петербург), Приволжское окружное управление материально-технического и военного снабжения Министерства внутренних дел Российской Федерации (г. Самара).

**Сроки проведения проверки:** с 29 сентября по 15 ноября 2003 года.

Проверкой охвачен период с 1 января по 31 декабря 2002 года и с 1 января по 30 июня 2003 года.

Перечень изученных документов прилагается (приложение в Бюллетене не публикуется).

### **Перечень оформленных актов**

1. Акт проверки эффективности и целевого использования средств федерального бюджета, выделенных Министерству внутренних дел Российской Федерации на материально-техническое обеспечение, в Главном управлении материально-технического обеспечения Службы тыла МВД России.

2. Акт проверки эффективности и целевого использования средств федерального бюджета, выделенных Министерству внутренних дел Российской Федерации на материально-техническое обеспечение, в Северо-западном окружном управлении материально-технического и военного снабжения Министерства внутренних дел Российской Федерации.

3. Акт проверки эффективности и целевого использования средств федерального бюджета, выделенных Министерству внутренних дел Российской Федерации на материально-техническое обеспечение, в Приволжском окружном управлении материально-технического и военного снабжения Министерства внутренних дел Российской Федерации.

С содержанием актов под роспись ознакомлены руководители и начальники финансовых органов проверенных объектов. По фактам, отраженным в актах проверок, письменных замечаний со стороны должностных лиц не имелось.

### **В результате проверки выявлено**

#### **1. Нормативно-правовая база, регламентирующая деятельность органов материально-технического и военного снабжения МВД России**

Главное управление материально-технического обеспечения Службы тыла МВД России (далее - ГУМТО СТ МВД России) образовано в результате проведенных в МВД России организационно-штатных мероприятий во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 4 июля 2001 года № 644 "О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации", приказов МВД России от 3 августа 2001 года № 715 и от 7 августа 2001 года № 725. В соответствии с Положением, утвержденным приказом МВД России от 25 сентября 2001 года № 845, ГУМТО СТ МВД России являлось самостоятельным структурным подразделением Службы тыла МВД России. В подчинении ГУМТО СТ МВД находились: государственное учреждение "Управление ресурсного обеспечения МВД России", военные представительства по приемке военной и специальной продукции, окружные управления материально-технического и военного снабжения МВД России, Центральная объединенная военная база МВД России. Кроме того, ГУМТО СТ МВД России осуществляло контроль за производственно-хозяйственной и финансовой деятельностью 2 экспериментально-производственных комбинатов в г. Москве и в г. Санкт-Петербурге.

На снабжение к окружным управлениям прикреплены органы внутренних дел МВД, ГУВД, УВД, УВДТ, вновь созданные ГУ МВД РФ по федеральным округам, другие подразделения органов внутренних дел, воинские части, другие учреждения и подразделения внутренних войск МВД России.

Материально-техническое обеспечение в МВД России осуществлялось в соответствии с Инструкцией по организации снабжения материальными средствами в системе МВД России, утвержденной приказом МВД России от 3 июля 2000 года № 720 "Об утверждении Инструкции по организации снабжения материальными средствами в системе МВД России".

В акте Счетной палатой Российской Федерации по результатам проверки ГУМТО СТ МВД России в ноябре 2002 года указывалось на необходимость принятия мер по приведению Положения ГУМТО СТ МВД России и Устава ГУ "ГУРО МВД России" в

соответствие с действующим законодательством. Настоящей проверкой выявлено, что в проверенном периоде продолжалось дублирование должностных функций смежными довольствующими отделами и подразделениями ГУМТО СТ МВД России и Государственного учреждения “Управление ресурсного обеспечения МВД России” (далее - ГУ “УРО МВД России”). Руководством ГУМТО СТ МВД России к началу настоящей проверки выявленные предыдущей проверкой нарушения не устранены.

Отделение правового обеспечения ГУМТО СТ МВД России в составе 4 штатных единиц обеспечивало представительство интересов МВД России в арбитражных судах при рассмотрении 62 исковых заявлений по спорам, возникшим при исполнении государственных контрактов в 2002-2003 годах. Отделение проводило правовую экспертизу и визирование государственных контрактов и договоров, заключенных в этот период времени в интересах МВД России (1275 контрактов в 2002 году и 1154 контракта в 2003 году). Кроме того, отделение осуществляло другую работу в соответствии с функциями и задачами, определенными в положении.

В то же время в составе ГУ “УРО МВД России” имелся по штату договорно-правовой отдел в количестве 8 штатных единиц, в положении и задачах которого также предусмотрено ведение претензионно-исковой работы, осуществление правовой экспертизы правовых актов и заключаемых договоров и контрактов, сбор и анализ информации по исполнению договоров и другие задачи. Однако в течение 2002-2003 годов не заключен ни один контракт или договор, одной из сторон в котором являлось бы ГУ “УРО МВД России”. Представительство в судах по всем контрактам, в том числе по обязательствам, перешедшим к ГУ “УРО МВД России” с 1 января 2002 года как к правопреемнику, осуществлялось отделением правового обеспечения ГУМТО СТ МВД России (20 исков на общую сумму 10753,8 тыс. рублей).

В ходе проверки руководство ГУМТО СТ МВД России и ГУ “УРО МВД России” не смогло объяснить, какие функциональные обязанности в проверяемом периоде выполнял договорно-правовой отдел ГУ “УРО МВД России”. Расходы по денежному содержанию 6 аттестованных сотрудников в 2002 году составили 393,2 тыс. рублей, 7 аттестованных сотрудников в I полугодии 2003 года - 363,1 тыс. рублей, таким образом, расходы на их содержание составили 756,3 тыс. рублей, что является неэффективным использованием средств федерального бюджета.

Следует отметить, что приказом МВД России от 1 октября 2003 года № 760 “Об организационно-штатных вопросах некоторых подразделений МВД России” в целях устранения дублирующих звеньев, сокращения избыточной численности обеспечивающих структур, совершенствования системы управления подразделениями Службы тыла МВД России ГУМТО СТ МВД России преобразовано в Главное управление государственного заказчика СТ МВД России, Государственное учреждение “УРО МВД России” переименовано в ГУ “Центр ресурсного обеспечения МВД России”.

## **2. Источники финансирования расходов на материально-техническое обеспечение. Соответствие фактических и кассовых расходов денежных средств утвержденным лимитам бюджетных обязательств, полученному финансированию и бюджетной классификации. Соответствие выделенных бюджетных ассигнований фактическим потребностям**

По данным годового отчета ГУМТО СТ МВД России, в целом за 2002 год на лицевой счет распорядителя бюджетных средств поступило 10817124,8 тыс. рублей средств федерального бюджета, в том числе от:

- Финансово-экономического департамента Службы тыла МВД России (далее - ФЭД СТ МВД России) по разделу, подразделу 05 01 “Органы внутренних дел” - 6758183,2 тыс. рублей;

- Главного командования внутренних войск (далее - ГК ВВ МВД России) МВД России по разделу, по подразделу 05 02 "Внутренние войска" - 39744635,97 тыс. рублей;
- Управления организации капитального строительства Службы тыла МВД России (далее - УОКС СТ МВД России) по разделу, подразделу 0707 "Строительство и архитектура" - 2680,0 тыс. рублей.

Данные бюджетные средства расходовались с лицевых счетов ГУМТО СТ МВД России согласно уведомлениям о лимитах бюджетных обязательств на 2002 год, утвержденных ФЭД МВД России для органов внутренних дел; ГК ВВ МВД России - для внутренних войск; УОКС СТ МВД России - по капитальным вложениям.

По данным на 1 июля 2003 года на распределительный лицевой счет бюджетных средств ГУМТО СТ МВД России поступило 5705391,4 тыс. рублей, нераспределенный остаток составил 304913,5 тыс. рублей.

Данные о финансировании в 2002 году, кассовых и фактических расходах, остатках бюджетных средств, приведены в таблице:

(тыс. руб.)

Наименование	Последние ЛБО 3.12.2002 г.	Профинансировано фактически	Кассовое исполнение	Фактические расходы	Возврат неиспользо- ванных остатков
Органы внутренних дел	6758183,3	6758183,2	6751051,6	3821970,8	7131,6
Внутренние войска	4056261,8	3974635,97	3974371,4	2345491,5	264,5
Капитальные вложения		2680,0	2680,0	2680,0	0,0
Итого	10814445,1	10735499,2	10728103,0	4060142,3	7396,1

Финансирование ГУМТО СТ МВД России в 2002 году осуществлялось в соответствии с лимитами бюджетных обязательств, которым соответствуют кассовые и фактические расходы, отвечающие бюджетной классификации. Разница между финансированием и кассовыми расходами в сумме 7396,1 тыс. рублей органами федерального казначейства перечислена в федеральный бюджет. Разница между кассовыми и фактическими расходами в сумме 6667960,7 тыс. рублей в основном сложилась из сумм материальных средств, указанных в авизо в адрес получателей материальных и денежных средств, с учетом дебиторской и кредиторской задолженности.

В первом полугодии 2003 года ГУМТО СТ МВД России профинансировано в следующих объемах с учетом кассовых и фактических расходов по разделам, подразделам 05 01, 05 02:

(тыс. руб.)

Наименование	ЛБО на 1.06.2003 г.	Профинансиро- вано фактически	Кассовое ис- полнение	Фактические расходы	Остаток фи- нансирования
Органы внутренних дел 05 01	6645611,0	3504357,0	2151298,0	1346831,0	1353058,0
Внутренние войска 05 02	3778512,0	2173893,0	1108908,0	164125,0	1064986,0
Итого	10424123,0	5678250,0	3260206,0	1510956,0	2418044,0

Приказ МВД России от 3 июля 2000 года № 720 "Об утверждении Инструкции по организации снабжения материальными средствами в системе МВД России" не отвечал требованиям статей 158, 159 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части структуры финансирования поставок материальных средств для подразделений МВД России.

ГУМТО СТ МВД России, не являясь структурным подразделением ГК ВВ МВД России и УОКС СТ МВД России, тем не менее получало от них лимиты бюджетных обязательств (ЛБО) и бюджетные средства на закупку материальных средств для внутренних войск и на освоение капитальных вложений.

ФЭД СТ МВД России, не имея полномочий главного распорядителя бюджетных средств, утверждал лимиты и финансировал ГУМТО СТ МВД России на закупку материальных средств для органов внутренних дел. ГУМТО СТ МВД России имел в специальном отделении федерального казначейства по г. Москве лицевой счет распорядителя средств

№ 188009, на который в 2002 году поступило 10817628,7 тыс. рублей без сметы доходов и расходов на данную сумму, бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств.

Данный счет был открыт в нарушение приказа Минфина России от 30 декабря 1999 года № 106н “Об утверждении Инструкции о порядке открытия и ведения территориальными органами федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации лицевого счета для учета операций по исполнению расходов федерального бюджета”, согласно которой указанная нумерация не предусмотрена. На лицевые счета получателей средств федерального бюджета с этого счета перечислено 10814853,7 тыс. рублей. Неиспользованный остаток на 1 января 2003 года составил 2775,0 тыс. рублей. При сверке поступивших бюджетных средств от ГК ВВ МВД России установлено, что Финансово-экономическим отделом ГУМТО СТ МВД России (далее - ФЭО ГУМТО СТ МВД России) в нарушение пункта 78 Инструкции, утвержденной приказом Минфина России от 15 июня 2000 года № 54-н, допущено несоответствие данных годового бухгалтерского отчета ГУМТО СТ МВД России по внутренним войскам и справки к балансу ГУМТО СТ МВД России.

ГК ВВ МВД России в течение 2002 года было перечислено на счета ГУМТО СТ МВД России бюджетных средств в сумме 4058261,6 тыс. рублей. Наряду с этим, по состоянию на 1 января 2003 года в справке к балансу ГУМТО СТ МВД России “о движении сумм финансирования из бюджета по субсчетам 230, 231 (140, 141, 143)” отражена сумма 3974635,9 тыс. рублей, что на 83625,7 тыс. рублей меньше суммы фактически перечисленных ГК ВВ МВД России. В нарушение статьи 159 Бюджетного кодекса Российской Федерации ГУМТО СТ МВД России и Приволжское окружное управление материально-технического и военного снабжения МВД России (далее - ОУМТ и ВС МВД России) в 2002 году передали 81625,7 тыс. рублей бюджетных средств подразделениям внутренних войск, не являющимся их подведомственными получателями бюджетных средств.

В нарушение Федерального закона от 15 августа 1996 года № 115-ФЗ “О бюджетной классификации Российской Федерации” и Указания о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации, утвержденного приказом Минфина России от 11 декабря 2002 года № 127н, в 2002 году, Приволжским ОУМТ и ВС МВД России бюджетные ассигнования в сумме 11632,0 тыс. рублей были переданы внутренним войскам, приписанным на обеспечение для приобретения скоропортящихся продуктов и на оплату услуг по обслуживанию холодильного оборудования. Однако вместо скоропортящихся продуктов приобретено имущество продовольственной службы, централизованное обеспечение которым возложено на Приволжское ОУМТ и ВС МВД России.

**Целевое и эффективное использование средств федерального бюджета, выделенных ГУМТО СТ МВД России. Законность и правильность заключения договоров, соответствие их основным условиям поставок и выделенным ассигнованиям. Полнота и своевременность предъявления к поставщикам штрафных санкций за нарушение договорных обязательств, в том числе по закупкам вооружения и военной техники, продовольствия, вещевого имущества, медицинского имущества, горюче-смазочных материалов**

Положением об МВД России, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 18 июля 1996 года № 1039, определено, что Главное управление материально-технического обеспечения Службы тыла МВД России осуществляет централизованное обеспечение органов внутренних дел и внутренних войск вооружением, военной техникой и другими материально-техническими ресурсами.



ГУМТО СТ МВД России совместно с ГК ВВ МВД России проводило планирование, организацию, определение объемов и ассортимента централизованных закупок и поставок материальных средств для воинских частей внутренних войск МВД России.

Объемы государственного оборонного заказа МВД России (далее - ГОЗ) утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 21 февраля 2001 года № 125-10 "О государственном оборонном заказе на 2002 год". Однако порядок его исполнения в 2002 году был определен приказом МВД России только 27 декабря 2002 года № 040 "О государственном оборонном заказе МВД России на 2002 год".

Во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 22 января 2003 года № 35-2 "О государственном оборонном заказе на 2003 год" приказ МВД России "О государственном оборонном заказе МВД России на 2003 год" не издавался.

Исполнение ГОЗ на 2003 год производилось на основании распоряжения заместителя Министра внутренних дел от 12 марта 2003 года № 1/604 "О государственном оборонном заказе на 2003 год", в котором отсутствовали стоимостные и объемные показатели.

При проверке договоров (контрактов) выявлен ряд нарушений в законности и правильности их заключения.

В 2002 году закупка оборудования продовольственной службы по государственному оборонному заказу для МВД России предусматривалась только для внутренних войск МВД России.

В нарушение статей 38, 226, 283, 289 Бюджетного кодекса Российской Федерации в ГУМТО СТ МВД России при исполнении государственных контрактов по закупкам имущества продовольственной службы в 2002 году допущено нецелевое использование средств федерального бюджета по разделу 05 подразделу 01 ЦС 601 ВР 602 ЭК 110330 на сумму 6714,5 тыс. рублей. При проверке расходов ГУМТО СТ МВД России за 2002 год выявлены факты приобретения имущества продовольственной службы по ценам, превышающим нормативы, установленные ГОЗ, что привело к неэффективному использованию средств федерального бюджета на сумму 3656,4 тыс. рублей. Кроме того, в нарушение статей 226, 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации ГУМТО СТ МВД России произвело приобретение имущества продовольственной службы с превышением утвержденных объемов, установленных ГОЗ, на сумму 938,3 тыс. рублей. При проверке договоров, заключенных ГУМТО СТ МВД России в 2003 году, выявлен ряд нарушений в законности и правильности заключения договоров.

В нарушение статей 38, 156 Бюджетного кодекса Российской Федерации ГУМТО СТ МВД России самостоятельно производило перераспределение средств по статьям экономической классификации без согласования с МВД России. Таким образом, в нарушение бюджетного законодательства ГУМТО СТ МВД России израсходовало 3170,0 тыс. рублей, в том числе: в 2002 году - 2546,0 тыс. рублей и в I полугодии 2003 года - 624,0 тыс. рублей.

По некоторым видам продукции выявлены фактические расходы, произведенные с превышением утвержденных объемов или не предусмотренные гособоронзаказом, что привело к неэффективному использованию средств федерального бюджета в сумме 15794,6 тыс. рублей, в том числе по смете органов внутренних дел - 14385,5 тыс. рублей и смете внутренних войск - 1409,1 тыс. рублей.

ГОЗ (в приложении к постановлению Правительства Российской Федерации от 21 февраля 2002 года № 125-10) в 2002 году предусматривалась закупка для нужд МВД России 700 комплектов палаток унифицированных санитарно-барачных и унифицированных санитарно-технических (УСБ-56 и УСТ-56, соответственно).

Всего в течение 2002 года и в I полугодии 2003 года с отнесением расходов на ЦС 601 ВР 603 закуплено 2668 комплектов палаток УСБ-56 и 1924 комплекта палаток

УСТ-56 на общую сумму 178624,0 тыс. рублей. Из них 2233 комплекта палаток (УСБ-56 и УСТ-56) на сумму 91260,3 тыс. рублей закуплено в 2002 году, и 2359 комплектов палаток на сумму 87363,7 тыс. рублей - в I полугодии 2003 года.

Расходы на закупку инвентарного военного имущества привели к необеспечению потребности другими предметами по нормам индивидуального вещевого довольствия для военнослужащих.

На Северо-Западной военной базе и на военных базах Северо-Кавказского ОУМТ и ВС выявлено нераспределенных и переданных в плановом порядке подразделениям ОВД и внутренних войск комплектов палаток УСБ-56 и палаток УСТ-56 на общую сумму 45727,2 тыс. рублей, что явилось неэффективным использованием средств федерального бюджета.

Установлены случаи отказа победителей конкурсных торгов от заключения государственных контрактов на поставку продукции для государственных нужд. В итоге при передаче объема поставки другим участникам торгов сумма контрактов от удорожания продукции увеличилась на 2224,3 тыс. рублей, что относится к неэффективному расходованию средств федерального бюджета.

В результате несоблюдения установленных федеральными законами требований по проведению конкурсного отбора и условий поставок сумма неэффективных расходов бюджетных средств составила 139,5 тыс. рублей.

ФЭО ГУМТО СТ МВД России выплатил денежные средства в сумме 2497,6 тыс. рублей за 3190 пар обуви, которые направлены для нужд внутренних войск, ОАО "Кузнецкобувь" из объемов, выделенных по смете органов внутренних дел (далее - ОВД), подраздел 0501ЦС 601ВР 603ЭК 110320. Таким образом, расходы в сумме 2497,6 тыс. рублей, отнесенные на 0501ЦС 601ВР 603ЭК 110320 в соответствии со статьями 38 и 289 Бюджетного кодекса Российской Федерации, являются нецелевым использованием средств федерального бюджета.

В соответствии с государственным оборонным заказом планировалось приобрести 282,5 тыс. пар обуви по смете ОВД на сумму 157907,7 тыс. рублей и 39 тыс. пар обуви по смете внутренних войск МВД России на сумму 21799,6 тыс. рублей. Фактически было приобретено 352,8 тыс. пар обуви по смете ОВД на сумму 221007,2 тыс. рублей и 108,2 тыс. пар обуви на сумму 79145,0 тыс. рублей по смете внутренних войск, что превышало запланированные объемы расходов ГОЗ на сумму 120444,9 тыс. рублей, в том числе по смете ОВД - на 63099,5 тыс. рублей, и по смете внутренних войск - на 57345,4 тыс. рублей.

В течение 2002 года и в I полугодии 2003 года за недопоставку, поставку продукции с нарушением условий контрактов и другим основаниям к поставщикам со стороны ГУМТО СТ МВД России от имени МВД России предъявлено 52 иска на общую сумму 56494,1 тыс. рублей. Из них 35 исков в 2002 году на сумму 21580,9 тыс. рублей и 27 исков в I полугодии 2003 года на сумму 34913,2 тыс. рублей.

Проверкой контрактов на закупку и поставку продукции и товаров медицинского назначения по ГОЗ выявлены нарушения требований "Инструкции по бухгалтерскому учету в бюджетных учреждениях", утвержденной приказом Минфина России от 30 декабря 1999 года № 107-н, и "Инструкции о годовой квартальной и месячной бухгалтерской отчетности бюджетных учреждений и иных организаций, получающих финансирование из бюджета, в соответствии с бюджетной росписью" (утверждена приказом Минфина России от 15 июня 2000 года № 54-н) в части несоответствия отражения в учете и отчетности полученного и оплаченного имущества в войсковой части 5380 внутренних войск на сумму 4002,0 тыс. рублей.

За счет средств 05 02 ЦС 603 ВР 626 “Средства радиационной, химической, биологической защиты, инженерного и тылового обеспечения” ЭК 111050 в сумме 496,0 тыс. рублей произведена оплата медицинского имущества, не предусмотренного ГОЗ 2003 года. В соответствии со статьей 289 Бюджетного кодекса Российской Федерации данный расход классифицируется как нецелевое использование средств федерального бюджета.

Выявлены неэффективные расходы по ЦС 603, ВР 626, ЭК 111050 от закупки автоперевозочных машин по ценам, превышающим установленные ГОЗ на сумму 1898,0 тыс. рублей. Выявлены неэффективные расходы при поставках масел для карбюраторных двигателей и спецжидкостей по ценам, превышающим утвержденные ГОЗ (приказ МВД России от 27 декабря 2002 года № 040) на сумму 2246,2 тыс. рублей.

В нарушение Федерального закона от 26 марта 1998 года № 41-ФЗ “О драгоценных металлах и драгоценных камнях” и приказа МВД России от 20 августа 1998 года № 504 “О порядке организации работы в подразделениях МВД России по учету, хранению изделий и материалов, изготовленных с применением драгоценных металлов, сбору, учету, хранению и сдаче в Государственный фонд драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации этих металлов в виде лома и отходов” 56832,4 грамма палладия, который находился согласно паспортам в изделиях ДП-2, при утилизации в подразделениях и учреждениях МВД России не учитывался и, соответственно, не был сдан в Государственный фонд драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации, в результате чего федеральным бюджетом недополучено 11864,9 тыс. рублей.

В Самарский филиал Саратовского юридического института МВД России поставлено дополнительно вещевого имущества сверх потребности на сумму 173,5 тыс. рублей, что явилось неэффективным использованием вещевого имущества, закупленного за счет средств федерального бюджета.

В Северо-западном ОУМТ и ВС МВД России нецелевые расходы на оплату и поставку для личного состава внутренних войск продуктов питания, не предусмотренных нормами общевоинского пайка, составили 277,7 тыс. рублей, в том числе за 2002 год -45,0 тыс. рублей и за 6 месяцев 2003 года - 232,7 тыс. рублей.

В I полугодии 2003 года Санкт-Петербургскому военному институту внутренних войск МВД России было поставлено с Северо-западной военной базы МВД России на сумму 180,0 тыс. рублей 100 комплектов радиоэлектронной борьбы “Кувшинка” по цене 1,8 тыс. рублей за комплект. Вышеперечисленное имущество штатами и нормами положенности Санкт-Петербургского военного института внутренних войск МВД России не предусмотрено. Нецелевое использование денежных средств составило 180,0 тыс. рублей.

Северо-западным ОУМТ и ВС МВД России, из-за удорожания поставок сельскохозяйственной продукции и пересмотра цен на поставку хлеба из муки, допущено неэффективное использование средств федерального бюджета в сумме 617,8 тыс. рублей.

Не предъявлено штрафных санкций к поставщикам за невыполнение условий поставок на сумму 8129,1 тыс. рублей.

#### **4. Законность и эффективность использования валютных средств на оплату вооружения, военной техники и имущества иностранного производства**

В 2002-2003 годах бюджетные ассигнования в иностранной валюте, в том числе по государственному оборонному заказу, МВД России на операции торгового характера не выделялись. Остаток валютных средств по состоянию на 1 января 2003 года составил 2676,83 долл. США, который согласно письму Минфина России от 10 января 2003 года № 11-08-15/45 платежным поручением от 26 февраля 2003 года № 2 перечислен в доход федерального бюджета.

В нарушение пункта 4 распоряжения Правительства Российской Федерации от 11 марта 1997 года № 322-р (с изменениями, внесенными распоряжением от 15 ноября 2002

года № 1598-р) МВД России не представляло в Минэкономразвития России и Минфин России квартальную и годовую информацию об эффективности использования кредитов.

### **5. Наличие дебиторской и кредиторской задолженности, причины образования и меры по их погашению**

Дебиторская задолженность по ГУМТО СТ МВД России на 1 января 2003 года составила 972047,4 тыс. рублей, или 9,1 % от кассовых расходов (10728103,0 тыс. рублей), в том числе: по органам внутренних дел - 802173,4 тыс. рублей, или 11,9 % от кассовых расходов (6751051,6 тыс. рублей), по внутренним войскам - 169874,0 тыс. рублей, или 4,3 % от кассовых расходов (169874,0 тыс. рублей).

Дебиторская задолженность возросла за 1 год на 664431,5 тыс. рублей:

- по органам внутренних дел более чем в 3 раза, или на 565338,2 тыс. рублей, в том числе сроком до 1 года - в 3 раза, или на 561495,4 тыс. рублей, свыше 3 лет - в 140 раз, или на 3271,3 тыс. рублей;

- по внутренним войскам дебиторская задолженность возросла более чем в 2 раза, или на 99093,3 тыс. рублей, в том числе до 1 года в 2 раза, или на 101580,1 тыс. рублей, дебиторской задолженности сроком от 1 года до 3 лет и свыше нет.

Выявлено необоснованное отвлечение средств федерального бюджета, выделенных по лимитам 2002 года, на оплату услуг, работ, продукции 2003 года.

Минфин России письмом от 5 декабря 2002 года № 26-02-01/2897 направил МВД России справку об изменении росписи расходов федерального бюджета 2002 года для обеспечения исполнения в установленном порядке увеличенных объемов бюджетных ассигнований на 2002 год по разделу 03 “Международная деятельность”, подразделу 01 “Международное сотрудничество”, ЦС 131 “Расходы в сфере международной деятельности”, ВР 397 “Прочие расходы, не отнесенные к другим видам расходов”, ЭК 111060 “Прочие непредвиденные расходы федерального значения” на сумму 159000,0 тыс. рублей, для осуществления таможенных платежей по импортным контрактам на поставку в счет инвестиционного кредита банков Федеративной Республики Германии специальной техники для нужд МВД России (распоряжения Правительства Российской Федерации от 11 марта 1997 года № 322-р, от 15 ноября 2002 года № 1598-р).

Полученные денежные средства были списаны с лицевого счета ГУМТО СТ МВД России 27 декабря 2002 года и направлены в адрес Щелковской таможни на лицевой счет т/п “Реутов”. За таможенные услуги по указанным контрактам в 2002 году следовало оплатить только 8519,7 тыс. рублей. Таким образом, оставшиеся 150480,3 тыс. рублей перечислены Щелковской таможне авансом, в счет будущих (в 2003 году) услуг, что является отвлечением бюджетных средств по лимитам 2002 года. Кроме того, выявлено отвлечение бюджетных средств 2002 года на оплату коммунальных услуг 2003 года в объеме 11088,0 тыс. рублей.

Дебиторская задолженность по ГУМТО СТ МВД России на 1 июля 2003 года составила 1820411,7 тыс. рублей, или 55,8 % от кассовых расходов (3260206,0 тыс. рублей), в том числе по органам внутренних дел - 1205993,7 тыс. рублей, или 56,1 % от кассовых расходов (2151298,0 тыс. рублей), по внутренним войскам - 614417,97 тыс. рублей, или 55,4 % от кассовых расходов (1108908,0 тыс. рублей). Дебиторская задолженность возросла за полугодие в целом на 808613,3 тыс. рублей. По органам внутренних дел дебиторская задолженность возросла в 1,5 раза, или на 403820,3 тыс. рублей. По внутренним войскам дебиторская задолженность возросла в 3 раза, или на 404792,97 тыс. рублей, дебиторской задолженности сроком свыше 1 года нет.

Кредиторская задолженность на 1 января 2003 года характеризовалась следующими показателями:

(тыс. руб.)

Наименование показателя	Кредиторская задолженность на начало года	Кредиторская задолженность на конец отчетного периода	+,- Кредиторская задолженность
Всего по органам внутренних дел,	19210,0	5798,98	-13411,0
в том числе:			
до 1 года	4031,6	957,7	-3073,9
от 1 до 3 лет	379,3	1332,9	+953,6
свыше 3 лет	14799,2	3499,3	-11299,9
Всего по внутренним войскам,	31076,1	5987,6	-25088,5
в том числе:			
до 1 года	345,8	232,1	-133,7
от 1 до 3 лет	1596,7	2113,2	-27020,3
свыше 3 лет	29133,5	3642,3	-25491,2
Всего по ГУМТО СТ МВД России,	50286,1	11786,6	-38499,5
в том числе:			
до 1 года	4377,4	1189,8	-3187,6
от 1 до 3 лет	1976,0	3446,1	+1470,1
свыше 3 лет	43932,7	7141,6	-36791,1

Объемы кредиторской задолженности по ГУМТО СТ МВД России в 2002 году уменьшились на 38499,5 тыс. рублей, в том числе по органам внутренних дел на 13411,0 тыс. рублей, по внутренним войскам - на 25088,5 тыс. рублей. Кредиторская задолженность на 1 июля 2003 года по поставкам для органов внутренних дел возросла на 5895,2 тыс. рублей, по внутренним войскам уменьшилась на 5298,1 тыс. рублей.

#### **6. Контроль за своевременностью высылки подразделениями МВД России подтверждающих документов о получении и оприходовании по книгам учета полученного имущества**

В нарушение Инструкции по организации снабжения материальными средствами в системе МВД России, утвержденной приказом МВД России от 3 июля 2000 года № 720, подразделения Министерства не соблюдали порядок и сроки представления в ГУМТО СТ МВД России и ОУМТ и ВС МВД России документов, подтверждающих получение и оприходование материальных ценностей, полученных в централизованном порядке.

Контроль со стороны руководителей ГУМТО СТ МВД России и ОУМТ и ВС МВД России за своевременностью высылки подразделениями МВД России подтверждающих документов практически не осуществлялся.

#### **7. Порядок отпуска материальных средств платным потребителям, контроль за полнотой поступления денежных средств за отпущенное имущество за плату. Наличие правовых актов, регламентирующих порядок использования денежных средств, поступающих за платное имущество**

В нарушение Указа Президента Российской Федерации от 18 октября 2002 года № 1205 и постановления Правительства Российской Федерации от 23 апреля 2003 года № 231 "О высвобождении и реализации движимого имущества, находящегося в оперативном управлении некоторых органов, учреждений и предприятий" Министерством внутренних дел Российской Федерации решение о высвобождении и реализации движимого имущества по согласованию с Минимуществом России не принято, предложения по номенклатуре, объемам и срокам поэтапной реализации до 2004 года движимого имущества не подготовлены. Порядок отпуска материальных средств и использования денежных средств, поступающих за платное имущество, был установлен ГУМТО СТ МВД России письмами от 14 марта 2002 года № 26/ФЭО-176, от 8 мая 2002 года № 26/ФЭО-318 и распоряжением от 13 июня 2002 года № 24-Р. В соответствии с пунктом 2 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением

Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 года № 1009, издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается.

В нарушение требований Федерального закона “Об оценочной деятельности в Российской Федерации” от 29 июля 1998 года № 135-ФЗ реализация материальных средств платным потребителям осуществлялась по ценам, сложившимся в 90-е годы, без проведения оценки рыночной стоимости реализуемых материальных средств.

На основании нарядов ГУ “УРО МВД России” УВД Калининградской области были отпущены за плату: трансформатор ТМ-250/10 по цене 5,2 рубля, в то время как по данным отдела ПППТН ГУ “УРО МВД России”, рыночная цена трансформатора на момент его реализации составляла 200,0-300,0 тыс. рублей; Центральной окружной военной базе МВД России (далее - ЦОВБ МВД России) - дизель-генератор ДГМА-25 по цене 8,09 рубля, дизель-генератор ДГМА-50 по цене 12,64 рубля, в то время как рыночная цена дизель-генератора на момент его реализации составляла 170,0-250,0 тыс. рублей. Дизели-генераторы на ЦОВБ МВД России были поставлены на учет как малоценные предметы.

Аналогично ГУВД Ростовской области были отпущены за плату: трансформатор ТДМ-317 по цене 45,83 рубля при рыночной цене 1,5-2,0 тыс. рублей, агрегат АДД-4001 по цене 63,25 рубля при рыночной цене 80,0 тыс. рублей. На ЦОВБ МВД России хранятся бензопилы “Дружба” по учетной цене 0,01 рубля, некоторое имущество не имело цен.

В 2002 году поступило от реализации имущества платным потребителям 44,1 тыс. рублей, в I полугодии 2003 года - 3366,2 тыс. рублей. Задолженность платных потребителей по ЦОВБ МВД России по состоянию на 1 января 2003 года составила 21174,2 тыс. рублей, а на 1 июля 2003 года - 24485,9 тыс. рублей, что свидетельствует об отсутствии контроля за поступлением денежных средств и принятием мер по погашению задолженности со стороны ГУМТО СТ МВД России и ЦОВБ МВД России. Полученные от реализации имущества денежные средства зачислялись на внебюджетный счет, открытый в отделении федерального казначейства по Балашихинскому району Московской области.

Остатки денежных средств, поступивших от платных потребителей, составили на 1 января 2002 года 8171,8 тыс. рублей; на 1 января 2003 года - 8215,9 тыс. рублей; на 1 июля 2003 года - 11582,1 тыс. рублей.

В нарушение Правил высвобождения и реализации движимого имущества, находящегося в оперативном управлении органов внутренних дел, учреждений и казенных предприятий, входящих в систему МВД России, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 23 апреля 2003 года № 231, денежные средства в сумме 4690,9 тыс. рублей, поступившие от платных потребителей, со счета расходовались по указаниям ГУМТО СТ МВД России.

#### **8. Анализ штатной численности военных баз и складов в зависимости от грузооборота**

В системе органов материально-технического обеспечения МВД России имелось 17 военных баз и 1 военный склад, штатная численность которых составляла 2676 единиц. Фактическая численность составляла 2278 единиц.

Данные о грузообороте и численности военных баз и складов за 2001-2002 годы и I полугодие 2003 года приведены в таблице:

Период	Грузооборот (тыс. т)	Грузооборот (тыс. руб.)	Численность	
			по штату	фактически
2001 год	241,465	939261,2	2631	2211
2002 год	244,636	12594071,0	2658	2235
I полугодие 2003 года	96,190	5922354,7	2676	2278
Итого	582,291	19455686,9	2678	2278

При разработке штатов военных баз и складов объем грузооборота не учитывался и не влиял на штатную численность. В отдельных подразделениях при увеличении грузооборота штатная численность уменьшалась. На Московской военной базе в 2001 году при грузообороте 1,946 тыс. т на сумму 154291,36 тыс. рублей штатная численность утверждена в количестве 147 единиц; в 2002 году грузооборот составлял 3,484 тыс. т на сумму 293309,15 тыс. рублей, а штатная численность была сокращена до 135 единиц. На Черкизовской военной базе: в 2001 году грузооборот составлял 14,404 тыс. т на сумму 404792,0 тыс. рублей, штатная численность утверждена в количестве 110 единиц; в 2002 году грузооборот составлял 24,801 тыс. т на сумму 496289,96 тыс. рублей, а штатная численность сокращена на 11 единиц. Аналогичная ситуация сложилась на Очаковской, Западной, Ивановской и Приволжской военных базах. В МВД России отсутствовали нормативы определения штатной численности военных баз и складов МВД России в зависимости от грузооборота. При разработке штатов и штатных расписаний военных баз их грузооборот и товарооборот не учитывались.

### **9. Эффективность содержания военных представительств**

Приказом МВД России от 24 апреля 1999 года № 310 “Об утверждении штатных расписаний подразделений органов материально-технического и военного снабжения МВД России” было утверждено штатное расписание военных представительств Главного управления материально-технического обеспечения Службы тыла.

Приказом МВД России от 21 мая 1996 № 265дсп установлены 3 категории (первая, вторая и третья) военных представительств МВД России в зависимости от важности контролируемой военной и специальной продукции и сложности ее изготовления.

Штат военных представительств ГУМТО СТ МВД России укомплектован на 73,5 %, при этом в Центральном ОУМТ и ВС и в г. Москве находятся 25 военных представителей (41 %), в остальных ОУМТ и ВС - 36 военных представителей (59 процентов).

Фактические расходы на содержание военных представительств ГУМТО СТ МВД России (фактическая численность - 61 единица.) составили: в 2002 году - 6585,1 тыс. рублей, в первом полугодии 2003 года - 3747,1 тыс. рублей.

Согласно приказу ГУМТО СТ МВД России от 15 апреля 1998 года № 13 “О мерах по усилению контроля за качеством продукции, поставляемой подразделениям МВД России” разработано и утверждено Положение “О группе контроля и координации ГУМТ СТ МВД России”. В соответствии с Положением контроль и координация действий военных представительств возложен на отделение контроля и кадров военных представительств ГУМТО СТ МВД России (штатная численность - 6 единиц). Отделением контроля и кадров военных представительств ГУМТО СТ МВД России возложенные на него функции не выполнялись с 1998 года. Вместе с тем расходы на содержание отделения контроля и кадров военных представительств ГУМТО СТ МВД России в 2002 году составили 808,8 тыс. рублей, а в I полугодии 2003 года - 353,4 тыс. рублей, что является неэффективным использованием средств федерального бюджета.

### **Выводы**

Меры по приведению Положения ГУМТО СТ МВД России и Устава ГУ “УРО МВД России” в соответствие с приказами МВД России не приняты.

Нарушения, выявленные предыдущей проверкой, по дублированию должностных функций смежными довольствующими отделами и подразделениями ГУМТО СТ МВД России и ГУ “УРО МВД России” не устранены.

Приказ МВД России от 3 июля 2000 года № 720 “Об утверждении Инструкции по организации снабжения материальными средствами в системе МВД России” не отвечал

требованиям статей 158, 159 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части структуры финансирования поставок материальных средств для подразделений МВД России.

ФЭД СТ МВД России, не имея полномочий главного распорядителя бюджетных средств, утверждал лимиты и финансировал ГУМТО СТ МВД России на закупку материальных средств для органов внутренних дел.

Нормативное обоснование штатных категорий и штатной численности военных баз и складов в МВД России не разрабатывалось, при разработке штатов военных баз и складов их грузооборот не учитывался.

Контроль за координацией действий военных представительств ГУМТО СТ МВД России не осуществлялся.

Установлено нарушений использования средств федерального бюджета на сумму 441327,6 тыс. рублей, в том числе:

- нецелевое использование на сумму 10165,8 тыс. рублей;
- неэффективное использование в сумме 74396,0 тыс. рублей;
- не предъявлены претензии и штрафные санкции к поставщикам на сумму 8129,1 тыс. рублей;
- приобретено имущества с превышением объемов, определенных ГОЗ, на сумму 121383,2 тыс. рублей;
- в нарушение статей 38, 156 Бюджетного кодекса Российской Федерации без согласования с МВД России перераспределено бюджетных средств по статьям экономической классификации на сумму 14802,0 тыс. рублей;
- задолженность платных потребителей ЦОВБ МВД России составила 45660,1 тыс. рублей;
- реализовано имущества с нарушением действующего законодательства на сумму 4690,9 тыс. рублей;
- необоснованно отвлечены средства федерального бюджета, выделенные по лимитам 2002 года, на оплату таможенных и коммунальных услуг 2003 года в сумме 161568,3 тыс. рублей;
- не обеспечена сдача государству драгоценных металлов на сумму 11864,9 тыс. рублей.

### **Предложения**

По результатам проверок подготовить и направить представления Счетной палаты Российской Федерации:

**1.** Министру внутренних дел Российской Федерации с предложениями о принятии мер по устранению выявленных нарушений и недостатков, в том числе:

- привести в соответствие с Бюджетным кодексом Российской Федерации приказ МВД России от 3 июля 2000 года № 720 “Об утверждении инструкции по организации снабжения материальными средствами в системе МВД России”;
- разработать и утвердить порядок реализации материальных средств платным потребителям;
- учет и сдачу драгоценных металлов привести в соответствие с действующим законодательством;
- привести штатную численность военных баз и складов МВД России в соответствие с их грузооборотом.

**2.** Министерству финансов Российской Федерации о блокировке расходов бюджетных средств в сумме 10165,8 тыс. рублей, использованных не по целевому назначению.

**Аудитор Счетной палаты**



**Российской Федерации**

**М. С. СУРКОВ**

*Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 19 декабря 2003 года № 44 (369) “О результатах проверок состояния государственного долга субъектов Российской Федерации в Министерстве финансов Российской Федерации и встречных проверок в субъектах Российской Федерации”:*

*Утвердить ... отчет о результатах проверки.*

*Направить информационное письмо с приложением отчета о результатах проверки в Правительство Российской Федерации.*

*Направить представления Счетной палаты Минфину России и главе администрации (губернатору) Калининградской области В.Г. Егорову.*

*Направить отчет о результатах проверки в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, полномочным представителям Президента Российской Федерации в федеральных округах: Центральном, Северо-Западном, Южном, Приволжском, Уральском, Сибирском и Дальневосточном.*

*Направить запрос в администрацию Калининградской области для предоставления дополнительных материалов по текущей ситуации с кредитом Дрезднер банка АГ (Германия) и с учетом полученной информации подготовить соответствующее обращение в Правительство Российской Федерации.*

## **ОТЧЕТ**

### **по результатам проверок состояния государственного долга субъектов Российской Федерации в Министерстве финансов Российской Федерации и встречных проверок в субъектах Российской Федерации**

**Основания для проведения контрольного мероприятия:** план работы Счетной палаты Российской Федерации на 2003 год (пункт 1.5.5.2.8, подпункты 1.5.5.2.8.1, 1.5.5.2.8.2).

#### **Цель контрольного мероприятия**

Проверить состояние учета государственного долга субъектов Российской Федерации в Министерстве финансов Российской Федерации, сопоставить полученные данные с результатами встречных проверок, проведенных в субъектах Российской Федерации.

#### **Предмет контрольного мероприятия**

Договорные документы (копии данных документов), справочные, расчетные и финансово-статистические материалы, сведения информационного и объяснительного характера, нормативные и другие документы (в части проверяемых вопросов).

#### **Объекты контрольного мероприятия**

Министерство финансов Российской Федерации, в том числе:

- Главное управление федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации (ГУФК Минфина России);
- Департамент управления государственным внутренним долгом Министерства финансов Российской Федерации;
- Департамент бюджетных кредитов и гарантий Министерства финансов Российской Федерации;
- Департамент отраслевого финансирования Министерства финансов Российской Федерации;

- Департамент межбюджетных отношений Министерства финансов Российской Федерации;
- Департамент международного сотрудничества и управления государственным внешним долгом Министерства финансов Российской Федерации.

### **Объекты встречных проверок**

- 1. В Республике Калмыкия:**
  - Министерство финансов Республики Калмыкия;
  - Управление федерального казначейства Минфина России по Республике Калмыкия (УФК Минфина России по Республике Калмыкия);
  - финансовый отдел муниципального образования Республики Калмыкия “г. Элиста”;
  - Республиканское государственное унитарное предприятие “Калмагролизинг”.
- 2. В Кабардино-Балкарской Республике:**
  - Министерство финансов Кабардино-Балкарской Республики;
  - Департамент экономики и финансов администрации г. Нальчика;
  - ОАО “Нальчикский завод полупроводниковых приборов”;
  - ОАО “Минеральные воды Кабардино-Балкарии”.
- 3. В Калининградской области:**
  - Главное управление по бюджету и финансам администрации Калининградской области;
  - администрация муниципального образования “Полесский район”;
  - администрация муниципального образования “Светлогорский городской округ”;
  - Калининградское муниципальное предприятие “Калининградтеплосеть”;
  - муниципальное унитарное предприятие “Водоканал”.

Результаты встречных проверок состояния государственного долга Республики Калмыкия и Кабардино-Балкарской Республики были рассмотрены на заседании Коллегии Счетной палаты Российской Федерации 11 июля 2003 года (протокол № 24 (349) и с учетом состоявшегося обсуждения направлены:

- 1. Представления:**
  - Первому заместителю Председателя Правительства - постоянному представителю Республики Калмыкия при Президенте Российской Федерации А.М. Орлову от 16 июля 2003 года № 06-148/06-2;
  - Министру финансов Кабардино-Балкарской Республики Б.М. Рахаеву от 16 июля 2003 года № 06-147/06-2.
- 2. Информационные письма:**
  - Председателю Правительства Республики Кабардино-Балкарии Х.Д. Чеченову от 24 июля 2003 года № 05-283/05-4;
  - первому заместителю Министра финансов Российской Федерации А.В. Улюкаеву от 16 июля 2003 года № 06-146/06-2.

**Срок проведения контрольного мероприятия:** с февраля по октябрь 2003 года.

### **В результате проверки выявлено**

#### **В Министерстве финансов Российской Федерации**

**1. Государственный долг субъекта Российской Федерации определен Бюджетным кодексом Российской Федерации (статья 99) как совокупность долговых обязательств субъекта Российской Федерации, которые могут существовать в виде следующих форм долговых обязательств субъекта Российской Федерации:**

- кредитные соглашения и договора;

- государственные займы субъекта Российской Федерации, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг субъекта Российской Федерации;
- договора и соглашения о получении субъектом Российской Федерации бюджетных ссуд и бюджетных кредитов от бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации;
- договора о предоставлении государственных гарантий субъекта Российской Федерации;
- соглашения и договора, в том числе международные, заключенные от имени субъекта Российской Федерации, о пролонгации и реструктуризации долговых обязательств субъектов Российской Федерации прошлых лет.

Долговые обязательства субъекта Российской Федерации не могут существовать в иных формах, кроме как перечисленных в статье 99 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Согласно статье 101 Бюджетного кодекса Российской Федерации “Управление государственным и муниципальным долгом”, управление государственным долгом субъекта Российской Федерации осуществляется органом исполнительной власти данного субъекта.

**2.** Сбор и обобщение информации об объеме и структуре долговых обязательств субъектов Российской Федерации осуществляется в настоящее время в ГУФК Минфина России на основании данных, представляемых субъектами Российской Федерации, согласно приказу Минфина России от 29 декабря 2001 года № 122н “О ежемесячном бухгалтерском отчете об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации (бюджета закрытого административно-территориального образования)” (с изменениями от 28 июня 2002 года).

В соответствии с данным приказом субъекты Российской Федерации должны заполнять форму “Справочная таблица к отчету об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации (бюджета закрытого административно-территориального образования)”, в том числе раздел 4 “Государственный внутренний долг субъекта Российской Федерации и муниципальный внутренний долг” и раздел 5 “Государственный внешний долг субъекта Российской Федерации”, показывающие объем и структуру государственного долга субъекта Российской Федерации и муниципального долга.

**3.** Данные, как по внутренним, так и по внешним долговым обязательствам, представляемые субъектами Российской Федерации в Министерство финансов Российской Федерации в соответствии с приказом Минфина России от 29 декабря 2001 года № 122н, являются номинированными в валюте Российской Федерации (рубли).

Вместе с тем, согласно статье 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации “Понятия и термины, применяемые в настоящем Кодексе”, к внешнему долгу относятся обязательства возникшие в иностранной валюте, к внутреннему - в валюте Российской Федерации. При этом необходимо отметить, что вступивший в силу с 1 января 2000 года Бюджетный кодекс Российской Федерации (статья 99 “Государственный долг субъекта Российской Федерации”) не содержит понятия “государственный внешний долг субъекта Российской Федерации”.

В результате у отдельных субъектов Российской Федерации возникают затруднения по применению норм Бюджетного кодекса, особенно при отнесении ряда долговых обязательств субъектов Российской Федерации, принятых ими до вступления в силу Бюджетного кодекса Российской Федерации (по договорам в иностранной валюте, но реально исполняемых в валюте Российской Федерации), к тем или иным формам долговых обязательств, определенных Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Для устранения противоречий, возникших в связи с определением понятия “внешнего долга”, Минфин России предлагал изменить формулировку этого понятия, исходя из валюты платежа при исполнении долгового обязательства, с внесением соответст-

вующих изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации. Вместе с тем необходимо отметить, что соответствующие изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, в том числе в части нового определения понятия “внешний долг” на момент проведения данного контрольного мероприятия не приняты.

4. Кроме того, методологически не решен вопрос о внешнем и внутреннем долге муниципальных образований. Вышеназванной справочной информацией в Минфин России (в рамках исполнения указанного выше приказа Минфина России от 29 декабря 2001 года № 122н) представляются сведения о наличии только внутреннего долга муниципальных образований. Однако в ходе встречной проверки состояния государственного долга Калининградской области было установлено наличие внешних долговых обязательств (в иностранной валюте) у следующих муниципальных образований:

- по муниципальному образованию “Полесский район” числится муниципальная гарантия, предоставленная Полесской Центральной районной больнице по займу Шведской национальной энергетической администрацией (Швеция), в размере на 1 января 2002 года - 327,2 тыс. швед. крон, на 1 января 2003 года - 327,2 тыс. швед. крон и на 1 октября 2003 года - 340,98 тыс. швед. крон (срок погашения займа - 30 сентября 2005 года);

- по муниципальному образованию “Светлогорский городской округ” числится кредит, полученный в АКБ “Внешторгбанк” в иностранной валюте в размере 356490,95 долларов США (сумма, подлежащая погашению, согласно решению Арбитражного суда Калининградской области от 1 февраля 2001 года), который в рублевом эквиваленте (с учетом погашения) составлял на 1 января 2002 года 10359,5 тыс. рублей и на 1 января 2003 года - 9525,0 тыс. рублей;

- по муниципальному образованию “Правдинский район” числится гарантия, предоставленная на строительство котельной за счет средств займа в 8,4 млн. швед. крон, полученного в Шведской национальной энергетической администрации (Швеция) в 1997 году и составившего в рублевом эквиваленте (с учетом сумм погашения) на 1 января 2002 года 21195 тыс. рублей и на 1 января 2003 года - 23331 тыс. рублей.

5. Общий объем долга субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2003 года составил 217707959,0 тыс. рублей, в том числе по внутреннему долгу - 174147807,0 тыс. рублей, или 80 % от общей суммы долга, и по внешнему долгу - 43560152,0 тыс. рублей, или 20 процентов. При этом в структуре внутренних долговых обязательств наибольший объем долга приходится на государственные гарантии, предоставленные субъектами Российской Федерации (на 1 января 2003 года - 65804865,0 тыс. рублей, или 34,2 % от общего объема внутренних заимствований (174147807,0 тыс. рублей), а также на бюджетные ссуды и кредиты, полученные от бюджетов других уровней, - 46076438,0 тыс. рублей, или 26,5 процента).

Основную часть внешних долговых обязательств по состоянию на 1 января 2003 года составляют обязательства по разделу “прочее внешнее финансирование” 24490913,0 тыс. рублей, или 56,2 % от общего объема внешних заимствований, и обязательства по кредитам иностранных коммерческих банков и фирм, предоставленные Российской Федерацией субъектам Российской Федерации, составляющие 11551485,0 тыс. рублей, или 26,5 процента.

Данные об объеме государственного долга субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2002 года носят неполный характер, т. к. информация о долговых обязательствах, в нарушение требований статей 120 и 121 Бюджетного кодекса Российской Федерации, не была представлена в Минфин России 23 субъектами Российской Федерации; по этой же причине отсутствуют данные по структуре государственного внутреннего и внешнего долга субъектов Российской Федерации в разрезе отдельных видов долговых обязательств.

По состоянию на 1 января 2003 года информация о состоянии своих долговых обязательств не была представлена двумя субъектами Российской Федерации - Республикой Ингушетия и Агинским Бурятским автономным округом.

**6.** В результате проведения встречных проверок состояния государственного долга в отдельных субъектах Российской Федерации и сравнения полученных результатов с данными, представляемыми в Минфин России, согласно приказу Минфина России от 29 декабря 2001 года № 122н "О ежемесячном бухгалтерском отчете об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации (бюджета закрытого административно-территориального образования)", можно констатировать, что во всех проверенных субъектах Федерации (Калининградская область, Республика Калмыкия и Кабардино-Балкарская Республика) фактический объем государственного долга (по состоянию на 1 января 2003 года) имеет существенные отклонения от данных, имеющих в Минфине России, полученные на основании соответствующих отчетов указанных выше субъектов Федерации, в том числе:

- объем государственного долга Калининградской области по результатам встречной проверки составляет 1277235,0 тыс. рублей, по данным отчета, представленного в Минфин России, - 3287079,0 тыс. рублей (расхождение - 2009844,0 тыс. рублей);

- объем государственного долга Кабардино-Балкарской Республики по результатам проверки - 1502036,0 тыс. рублей, по данным отчета, представленного в Минфин России, - 692128,0 тыс. рублей (расхождение - 809908,0 тыс. рублей);

- объем государственного долга Республики Калмыкия по результатам проверки - 713818,0 тыс. рублей, по данным отчета, представленного в Минфин России, - 545336,0 тыс. рублей (расхождение - 168482,4 тыс. рублей).

В адрес этих субъектов Российской Федерации по решению Коллегии Счетной палаты направлены представления.

**7.** Указанная ситуация с учетом государственного долга субъектов Российской Федерации (выявленные в результате проведенных проверок факты расхождения отчетных данных, имеющих в Минфине России, с отчетными данными отдельных субъектов Российской Федерации, непредставления или неполного представления отдельными субъектами Федерации информации о своих долговых обязательствах) сложилась в результате того, что Минфином России до настоящего времени не исполняются положения статьи 120 Бюджетного кодекса Российской Федерации "Единая система учета и регистрации государственных заимствований Российской Федерации, государственных заимствований субъектов Российской Федерации и муниципальных заимствований".

Минфином России до настоящего времени не разработаны нормативно-правовые акты, регламентирующие единую методологию ведения учета долговых обязательств, а также порядок и сроки передачи информации о долговых обязательствах субъектов Российской Федерации и их муниципальных образований в Министерство финансов Российской Федерации. В результате в Минфине России не создана база данных, включающая в себя сведения о долговых обязательствах субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

**8.** Учет задолженности субъектов Российской Федерации перед федеральным бюджетом в течение проверяемого периода осуществлялся в Минфине России на основании представляемой субъектами Российской Федерации "Справки о состоянии задолженности по финансовым обязательствам бюджета субъекта Российской Федерации перед Российской Федерацией" по состоянию на 1 января 2002 года и 1 января 2003 года (приложение № 7 к Инструкции о порядке составления и представления годового бухгалтерского отчета об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации за 2000 год, утвержденной приказом Минфина России от 15 марта 2001 года № 23н). Приказами

Минфина России от 31 января 2002 года № 3н и от 17 января 2003 года № 5н срок действия данной инструкции был продлен на 2002-2003 годы.

Справка характеризует задолженность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации перед Минфином России по бюджетным ссудам (кредитам), ценным бумагам субъектов Российской Федерации, находящимся в собственности Российской Федерации, привлеченным связанным иностранным кредитам (займам), предоставленным международными финансовыми организациями, правительствами иностранных государств, коммерческими банками и фирмами по соглашениям под гарантию Правительства Российской Федерации, а также по предоставленным государственным гарантиям субъектов Российской Федерации.

Ведение учета задолженности субъектов Российской Федерации осуществляется следующими структурными подразделениями Минфина России: Главным управлением федерального казначейства Минфина России, Департаментом управления государственным внутренним долгом, Департаментом межбюджетных отношений, Департаментом бюджетных кредитов и гарантий, Департаментом отраслевого финансирования и Департаментом международного сотрудничества и управления внешним долгом. Размер задолженности (основной долг, проценты и начисленные штрафные санкции), указанный в “Справке о состоянии задолженности по финансовым обязательствам бюджета субъекта Российской Федерации перед Российской Федерацией” (приложение № 7), сверяется с данными, имеющимися в соответствующих структурных подразделениях, и справка визируется сотрудниками Минфина России при отсутствии замечаний.

Формирование показателей по видам задолженности, включаемых в “Справку о состоянии задолженности по финансовым обязательствам бюджета субъекта Российской Федерации перед Российской Федерацией” (приложение № 7) осуществляется ГУФК Минфина России на основании отчетных данных субъектов Российской Федерации и учетных данных указанных выше структурных подразделений Минфина России. Кроме того, при определении общего объема обязательств субъектов Российской Федерации перед федеральным бюджетом учитываются результаты ежегодной инвентаризации объектов учета, подлежащих отражению в бухгалтерском балансе исполнения федерального бюджета (на 1 января 2002 года и 2003 года) в части государственного внутреннего долга Российской Федерации, государственного внешнего долга Российской Федерации и нефинансовых кредитов международных финансовых организаций, бюджетных ссуд (кредитов), а также данные аналитического учета задолженности получателей бюджетных кредитов (бюджетных ссуд), осуществляемого агентами Правительства Российской Федерации по возврату средств федерального бюджета, выданных на возвратной основе.

Учет задолженности ведется ГУФК Минфина по отдельным видам долговых обязательств в разрезе следующих балансовых счетов, определенных Инструкцией о порядке составления и представления годового бухгалтерского отчета об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации:

- счет 3322 - ценные бумаги бюджетов субъектов Российской Федерации;
- счет 3332 - бюджетные ссуды, полученные из федерального бюджета на покрытие временных кассовых разрывов, задолженность по завозу продукции в районы Крайнего Севера, а также задолженность по бюджетной ссуде, предоставленной из федерального бюджета в виде инвестиционного налогового кредита;
- счет 3333 - бюджетные ссуды (кредиты), полученные бюджетом субъекта Российской Федерации из средств федерального бюджета;
- счет 3334 - кредиты (займы) международных финансовых организаций;
- счет 3351 - обязательства по государственным гарантиям, предоставленным субъектами Российской Федерации.

9. Основную часть общего объема государственного долга субъектов Российской Федерации (217707959,0 тыс. рублей по состоянию 1 января 2003 года) составляет долг субъектов Российской Федерации по обязательствам перед федеральным бюджетом (123496259,0 тыс. рублей, или 53,2 процента).

В течение 2002 года общий объем долговых обязательств бюджетов субъектов Федерации перед федеральным бюджетом (с учетом процентов и начисленных штрафных санкций) увеличился на 14331098,0 тыс. рублей, или на 10,6 % (с 135211028,0 тыс. рублей на 1 января 2002 года до 149542126 тыс. рублей на 1 января 2003 года). При этом в общей сумме задолженности (на 1 января 2003 года) основной долг составляет 123496259 тыс. рублей, или 82,6 %, проценты - 12047801,0 тыс. рублей, или 8,1 %, и начисленные штрафные санкции - 13998064 тыс. рублей, или 9,4 процента.

Наибольший объем задолженности по состоянию на 1 января 2003 года приходится на обязательства по государственным гарантиям, предоставленным субъектами Российской Федерации (57909721,0 тыс. рублей, или 38,7 % от общего объема задолженности), и бюджетные ссуды (кредиты), полученные бюджетом субъекта Российской Федерации из средств федерального бюджета на сумму (52261814,0 тыс. рублей, или 35 процентов).

Увеличение объема обязательств субъектов Российской Федерации перед федеральным бюджетом происходит, несмотря на то, что в рамках исполнения законов о федеральном бюджете на 2001-2002 годы Минфином России (на основании соответствующих постановлений Правительства Российской Федерации) был осуществлен ряд мер по списанию и реструктуризации задолженности по отдельным видам долговых обязательств субъектов Федерации перед федеральным бюджетом, в том числе:

- списания начисленных процентов по централизованным кредитам 1992-1994 годов в размере 9084202,2 тыс. рублей, а также списания задолженности, не имеющей источников погашения (в соответствии с действующим законодательством), на общую сумму 986937,6 тыс. рублей;

- списания начисленных процентов по задолженности организаций, осуществляющей завоз продукции на Крайний Север, в размере 3546569,6 тыс. рублей;

- списания начисленных процентов по товарному кредиту 1995 года в размере 224865,9 тыс. рублей.

Непосредственно заемщиками (предприятиями и организациями) в 2002 году было произведено частичное погашение задолженности перед федеральным бюджетом на общую сумму 176506,7 тыс. рублей, в том числе по централизованным кредитам 1992-1994 годов - 60578,4 тыс. рублей и товарному кредиту 1995 года - 115928,3 тыс. рублей.

В течение проверяемого периода (2002 год) была проведена реструктуризация задолженности по облигациям, находящимся в собственности Российской Федерации. Так, шестью субъектами Российской Федерации был произведен обмен имеющихся облигаций на облигации новых выпусков со сроками погашения в 2003-2005 годах на общую сумму 786691,0 тыс. рублей при одновременном погашении 20 % задолженности (основной долг и начисленные проценты) по облигациям старых выпусков в размере 261030,2 тыс. рублей и списании начисленных (на 1 января 2002 года) пеней за несвоевременный возврат средств в размере 603849,6 тыс. рублей.

Кроме того, десятью субъектами Российской Федерации была погашена задолженность перед федеральным бюджетом денежными средствами по номинальной стоимости облигаций, а также по выплате процентов от номинальной стоимости облигаций на общую сумму 212980, тыс. рублей с одновременным списанием начисленных (на 1 января 2002 года) пеней в размере 377705,9 тыс. рублей.



**10.** В ходе проведения проверки в Департаменте отраслевого финансирования Минфина России были установлены расхождения объемов задолженности по централизованным кредитам 1992-1994 годов, предоставленным организациям АПК и потребительской кооперации, и по бюджетной ссуде под товарный кредит на поставку ГСМ сельхозтоваропроизводителям в 1996 году и мазута сахарным заводам для переработки сахарной свеклы с объемами задолженности, учитываемыми в Главном управлении федерального казначейства Минфина России, в размере 5682,7 тыс. рублей на 1 января 2002 года и 4,8 тыс. рублей на 1 января 2003 года.

Указанные расхождения возникли в результате технических ошибок при составлении отдельными субъектами Российской Федерации (Тверская область) справок о состоянии задолженности по финансовым обязательствам бюджета субъекта Российской Федерации перед Российской Федерацией.

В ходе сдачи годовых отчетов об исполнении консолидированного бюджета за 2002 год и выверки их долговых обязательств по 32 субъектам Российской Федерации были установлены расхождения с данными Департамента бюджетных кредитов и гарантий Министерства финансов Российской Федерации по включению в состав государственного долга данных субъектов задолженности по отдельным бюджетным кредитам и ссудам, а также гарантиям и поручительствам. Общий объем неурегулированной задолженности превысил 900 млн. долларов США (по задолженности, номинированной в иностранной валюте) и более 15,3 млрд. рублей по обязательствам в валюте Российской Федерации (основной долг).

Урегулирование указанной задолженности в рамках реализации статьи 108 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2003 год" в настоящее время осуществляется Комиссией Минфина России по урегулированию задолженности субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований перед федеральным бюджетом на основании Правил консолидации и реструктуризации задолженности субъектов Российской Федерации перед федеральным бюджетом, выраженной в российских рублях.

**11.** В целом остаток задолженности по кредитам международных финансовых организаций (МФО) по состоянию на 1 января 2003 года составлял по основному долгу 1,44 млрд. долларов США и 108,2 млн. долларов США по процентам, комиссиям и штрафам. По состоянию на 1 июля 2003 года указанная задолженность составляла 1,48 млрд. долларов США по основному долгу и 123,3 млн. долларов США по процентам, комиссиям и штрафам.

Просроченная задолженность по субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям и предприятиям, имеющим поручительства субъектов Российской Федерации, на 1 января 2003 года составляла 135,9 млн. долларов США, в том числе: по основному долгу - 74,7 млн. долларов США и по процентам, комиссиям и штрафам - 61,2 млн. долларов США.

Просроченная задолженность по субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям и предприятиям, имеющим поручительства субъектов Российской Федерации, на 1 июля 2003 года составляла 164,7 млн. долларов США, в том числе: по основному долгу - 93,8 млн. долларов США и по процентам, комиссиям и штрафам - 70,9 млн. долларов США. Эта задолженность выросла по сравнению с задолженностью на конец 2002 года на 28,8 млн. долларов США, в том числе: по основному долгу - на 19,1 млн. долларов США и по процентам, комиссиям и штрафам - на 9,7 млн. долларов США.

Задолженность юридических лиц перед федеральным бюджетом по кредитам МФО по состоянию на 1 июля 2003 года составила 923,4 млн. долларов США, в том числе по основному долгу - 877,5 млн. долларов США и по процентам, комиссиям и штрафам - 45,9 млн. долларов США. Просроченная задолженность по состоянию на начало 2003 года

составляла 208,8 млн. долларов США, в том числе по основному долгу - 161,8 млн. долларов США и по процентам - 47 млн. долларов США.

Минфином России проводится определенная работа с конечными заемщиками по погашению ими задолженности перед федеральным бюджетом. При проведении данной работы Минфин России использует следующие методы:

- приостановка использования средств займов и последующее аннулирование средств займа для конечного заемщика, не выполняющего своих обязательств перед бюджетом;
- прекращение оказания финансовой помощи из федерального бюджета должникам, в том числе не включение должников в новые проекты международных банков развития;
- использование различных гарантийных инструментов (поручительств, банковских гарантий, залогов);
- обращение в арбитражный суд или направление уведомления временному управляющему юридического лица, находящегося под процедурой банкротства.

Минфин России практически не применял предусмотренное договорами поручительства право списания в безакцептном порядке сумм задолженности субзаемщиков с бюджетных счетов поручителей.

**12.** Проведенная проверка по материалам Внешэкономбанка показала, что просроченная задолженность по долговым обязательствам в счет централизованных (инвестиционных) кредитов, гарантами по которым выступали субъекты Российской Федерации, по состоянию на 1 июля 2003 года составляла 615,9 млн. долларов США, в том числе основной долг - 353,2 млн. долларов США, проценты и комиссии - 148,6 млн. долларов США, страховая комиссия - 51,5 млн. долларов США и штрафные проценты - 62,6 млн. долларов США.

Просроченная задолженность по долговым обязательствам в счет централизованных (инвестиционных) кредитов, получателями по которым являются непосредственно субъекты Российской Федерации, по состоянию на 1 июля 2003 года составляла 14,77 млн. долларов США.

Просроченная задолженность субъектов Российской Федерации по государственным (золотым) кредитам по состоянию на 1 июля 2003 года составляла 228,4 млн. долларов США.

Просроченная задолженность по государственным (золотым) кредитам, выданным под гарантию субъектов Российской Федерации, по состоянию на 1 июля 2003 года составляла 23,5 млн. долларов США.

### **В части встречной проверки состояния государственного долга Калининградской области**

**1.** В нарушение статьи 120 Бюджетного кодекса Российской Федерации государственный долг Калининградской области администрацией области в полном объеме не учитывается.

Общий объем государственного долга Калининградской области по состоянию на 1 января 2002 года составил 2418342,3 тыс. рублей, что на 136328,6 тыс. рублей, или на 5,9 %, больше данных Главного управления по бюджету и финансам администрации Калининградской области (2282013,7 тыс. рублей); на 1 января 2003 года - 1277235,0 тыс. рублей, что на указанную выше сумму (136328,6 тыс. рублей), или на 11,9 %, больше данных, учтенных Главным управлением по бюджету и финансам администрации области в структуре государственного долга Калининградской области (1140906,4 тыс. рублей).

Расхождения с данными по объему государственного долга Калининградской области, представленными Главным управлением по бюджету и финансам администрации области, обусловлены тем, что последнее не включило в объем государственного долга

два вида долговых обязательств Калининградской области на общую сумму 136328,6 тыс. рублей, в том числе:

- 134865,6 тыс. рублей - задолженность по кредиту АКБ "Рострабанк", образовавшаяся в результате проведения в 1997 году администрацией Калининградской области денежных зачетов;

- 1464,0 тыс. рублей - задолженность по средствам федерального бюджета, выделенным под сезонную закупку сырья и материалов для производства товаров народного потребления, продукции производственно-технического назначения организациями легкой и текстильной промышленности, предоставленным под государственные гарантии Калининградской области в 1995 году.

В нарушение положений статьи 121 Бюджетного кодекса Российской Федерации указанные выше долговые обязательства не были включены в Государственную долговую книгу Калининградской области, несмотря на отражение указанного объема обязательств в структуре баланса исполнения консолидированного бюджета Калининградской области.

В ходе проведения контрольного мероприятия было представлено письмо АКБ "Рострабанк" от 6 августа 2003 года № 02-579, из которого следует, что задолженность Главного управления по бюджету и финансам администрации Калининградской области перед банком на момент проверки отсутствует. В связи с этим Главному управлению по бюджету и финансам администрации области необходимо провести в 2003 году соответствующие операции по отражению средств этого кредита в размере 134865,6 тыс. рублей как доходов областного бюджета.

В течение 2002 года размер государственного долга Калининградской области сократился на 1141107,3 тыс. рублей (с 2418342,3 тыс. рублей на 1 января 2002 года до 1277235,0 тыс. рублей на 1 января 2003 года), или в 1,9 раза, и не превышает собственных доходов Калининградской области, составивших по итогам исполнения областного бюджета за 2002 год 3094777 тыс. рублей, что соответствует положениям статьи 107 Бюджетного кодекса Российской Федерации "Предельный объем государственного долга субъекта Российской Федерации, муниципального долга".

**2.** В соответствии с положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации в Главном управлении по бюджету и финансам администрации области осуществляется сбор информации о долговых обязательствах муниципальных образований Калининградской области. Общий объем муниципального долга муниципальных образований Калининградской области по состоянию на 1 января 2002 года составил 1107063 тыс. рублей и на 1 января 2003 года - 1035442 тыс. рублей и уменьшился в течение 2002 года на 71621,6 тыс. рублей, или на 6,5 процента. При этом основную часть объема муниципального долга на 1 января 2003 года составляет долг областного центра - г. Калининграда - 962465,1 тыс. рублей, или 92,9 процента.

В ходе проведения проверки в муниципальном образовании "Светлогорский городской округ" установлено, что в структуре муниципального долга данного муниципального образования числится задолженность по кредиту АКБ "Внешторгбанк" в размере 356,5 тыс. долларов США (кредитный договор от 21 января 1995 года № 274), использованному на строительство теплотрассы. Расчеты по погашению данного кредита осуществляются администрацией муниципального образования, которая при этом не располагает какими-либо документами, подтверждающими передачу теплотрассы в собственность и на баланс муниципального образования "Светлогорский городской округ".

**3.** Основную часть государственного долга Калининградской области, как субъекта Российской Федерации, формируют обязательства перед федеральным бюджетом по предоставленным долговым инструментам, которые составляют 993871,7 тыс. рублей, или 77,8% от общего объема государственного долга Калининградской области по со-

стоянию на 1 января 2003 года (1277235,0 тыс. рублей). В течение 2002 года произошло сокращение объема задолженности (включая проценты и начисленные штрафные санкции) по обязательствам бюджета Калининградской области перед федеральным бюджетом на 352785,6 тыс. рублей (с 1346657,3 тыс. рублей на 1 января 2002 года до 993871,7 тыс. рублей на 1 января 2003 года).

Сокращение задолженности произошло в основном за счет реструктуризации задолженности по инвестиционному налоговому кредиту (ссуде за счет средств федерального бюджета) путем переоформления данного долгового обязательства из государственной гарантии Калининградской области в задолженность бюджета области по бюджетным кредитам (ссудам) с одновременным списанием начисленных процентных платежей, штрафов и пеней в размере 331418,9 тыс. рублей, а также списания начисленных процентных платежей по централизованным кредитам 1992-1994 годов в размере 46280,3 тыс. рублей, согласно статье 87 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2002 год".

Вместе с тем необходимо отметить, что администрация Калининградской области не выполняет свои обязательства перед федеральным бюджетом, несмотря на наличие соответствующих соглашений с Минфином России. Так, в соответствии с графиками погашения задолженности по централизованным кредитам 1992-1994 годов (соглашения от 3 августа 2001 года №№ 1/І, 1/ІІ и 1/ІІІ и соглашения от 14 февраля 2003 года №№ 2/І, 2/ІІ, 2/ІІІ, заключенные между Минфином России и администрацией Калининградской области) Главное управление по бюджету и финансам администрации Калининградской области в 2002-2003 годах должно было перечислить в федеральный бюджет в счет погашения основной суммы долга денежные средства в размере 17261,6 тыс. рублей, в том числе 14384,7 тыс. рублей - в 2002 году и 2876,9 тыс. рублей - в 2003 году.

Вместе с тем фактическое перечисление указанных денежных средств в федеральный бюджет в ходе исполнения областного бюджета за 2002-2003 годы Главным управлением по бюджету и финансам администрации Калининградской области не осуществлялось, несмотря на то, что средства на погашение указанной задолженности были предусмотрены законами Калининградской области об областном бюджете на 2002-2003 годы.

**4.** По состоянию на 1 января 2003 года общий объем долга по государственным гарантиям Калининградской области, инициированным администрацией области, составил 98498,6 тыс. рублей и по сравнению с объемом на 1 января 2002 года уменьшился на 874602,1 тыс. рублей.

По ранее заключенным кредитным договорам, исполнение которых было гарантировано администрацией Калининградской области, в 2002 году непосредственно заемщиками было погашено обязательств на сумму основного долга в объеме 6978,1 тыс. рублей. Исполнение гарантийных обязательств за счет средств областного бюджета в течение проверяемого периода (2002-2003 годы) не осуществлялось. Предоставление государственных гарантий в 2002-2003 годах осуществлялось в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации и Порядка предоставления государственных гарантий Калининградской области, утвержденного постановлением главы администрации (губернатора) Калининградской области 8 июля 2001 года № 249.

Уменьшение объема обязательств по государственным гарантиям Калининградской области в 2002 году произошло в основном за счет исключения из структуры государственного долга Калининградской области гарантийных обязательств по кредитному соглашению от 18 ноября 1997 года с "Дрезднер банк АГ" в размере 904200 тыс. рублей (срок погашения кредита - февраль 2003 года), согласно закону Калининградской области от 21 декабря 2002 года № 215 "Об отмене отдельных нормативных правовых актов Калининградской области".

Определением Арбитражного суда Калининградской области от 3 февраля 2003 года было принято к производству исковое заявление прокуратуры Калининградской области к администрации области, Региональному фонду развития Калининградской области и “Дрезднер банк АГ” о признании ничтожным кредитного соглашения от 18 ноября 1997 года и применении последствий недействительности ничтожной сделки. Согласно исполнительному листу от 3 февраля 2003 года № 0000605, выданному Арбитражным судом Калининградской области администрации Калининградской области, а также иным уполномоченным органам государственной власти Калининградской области, запрещено совершать действия, направленные на погашение кредита, полученного от “Дрезднер банк АГ”.

Вместе с тем следует отметить, что в ходе проведения проверки в Главном управлении по бюджету и финансам администрации области какого-либо решения арбитражного суда о признании договора поручительства недействительным или об отказе в удовлетворении исковых требований в отношении администрации Калининградской области, как поручителя по кредитному соглашению от 18 декабря 1997 года, не представлено.

**5.** В ходе проверки было установлено, что существуют расхождения между объемами обязательств по суб займу Международного банка реконструкции и развития, полученному под гарантии администрации Калининградской области в рамках реализации проекта повышения эффективности использования энергии, учитываемыми в Главном управлении по бюджету и финансам администрации области и Минфине России. Так, по данным администрации Калининградской области объем обязательств по данному виду долгового обязательства на 1 января 2002 года составлял 196778,2 тыс. рублей, на 1 января 2003 года - 141401,8 тыс. рублей; по данным Минфина России - соответственно, 126600,9 тыс. рублей и 108631,6 тыс. рублей.

Указанные расхождения возникли в результате того, что Минфин России учитывает только объем обязательства по сумме основного долга, в то время как Главное управление по бюджету и финансам администрации области в соответствии со статьей 99 Бюджетного кодекса Российской Федерации “Государственный долг бюджета субъекта Российской Федерации” и статьей 115 “Государственные и муниципальные гарантии” учитывает всю сумму обязательств по государственной гарантии, включая начисленные проценты и штрафные санкции.

**6.** Администрация Калининградской области предоставила гарантии трем предприятиям, получившим иностранные займы.

Наиболее крупным из них является муниципальное унитарное предприятие “Водоканал”, которое должно реализовывать проект “Реконструкция системы водоснабжения и охраны окружающей среды г. Калининграда”. Общая стоимость проекта, по предварительной оценке, составляет 56,8 млн. долларов США, в том числе за счет ЕБРР - 18 млн. долларов США.

Соглашение о суб займе между Минфином России, администрацией Калининградской области, мэрией г. Калининграда и МУП “Водоканал” по проекту “Реконструкция системы водоснабжения и охраны окружающей среды г. Калининграда” было заключено 17 декабря 2001 года № 01-01-06/27-1752.

В соответствии с условиями кредитного соглашения срок вступления в силу был определен через 90 дней с момента его подписания. Однако проверкой было установлено, что общий период подготовки и выполнения условий вступления в силу кредитного соглашения составил 2 года 8 месяцев с момента его подписания.

В ходе проверки также установлено, что сроки прохождения документов в разных государственных инстанциях по выполнению условий ЕБРР были неоправданно завышены, что привело к тому, что физическая реализация проекта до сих пор не начата, несмотря на то, что в целом прошло 4 года.

В ходе проведения проверки установлено, что расходование средств по проекту МУП “Водоканал” по состоянию на 1 августа 2003 года составило 0,380 млн. долларов США, в том числе произведена выплата разовой комиссии за пользование заемными средствами в размере 1 %, или 0,18 млн. долларов США, а также авансовый платеж по контракту от 12 сентября 2002 года на оказание услуг по управлению проектом (КУП) - 0,2 млн. долларов США.

По состоянию на 1 июля 2003 года задолженность МУП “Водоканал” по соглашению о субзаиме составляла 0,72 млн. долларов США, в том числе по основному долгу - 0,38 млн. долларов США, по начисленным процентам и штрафам - 0,34 млн. долларов США. Ввиду того, что МУП “Водоканал” не производились выплаты в счет погашения образовавшейся задолженности, просроченная задолженность на момент проверки составляла 0,34 млн. долларов США, в том числе по начисленным процентам - 0,32 млн. долларов США и по штрафам - 0,02 млн. долларов США.

Администрация Калининградской области и мэрия г. Калининграда не принимали своевременных мер для реализации данного проекта.

В рамках реализации займа Международного банка реконструкции развития (МБРР) № 3876-RU “Проект повышения эффективности использования энергии” между Минфином России, Минэнерго России, администрацией Калининградской области и Калининградским муниципальным предприятием “Калининградтеплосеть” 25 июля 1997 года был заключен договор о субзаиме. Сумма кредита по договору субзайма составила 5,35 млн. долларов США.

В дополнение к выше указанному договору 25 июля 1997 года был заключен договор поручительства между Минфином России и администрацией Калининградской области. В рамках реализации соглашения о займе было заключено 14 контрактов на общую сумму 4,9 млн. долларов США. В соответствии с заключенными контрактами за период с 1999 года по 2002 год было поставлено оборудования на общую сумму 4,9 млн. долларов США.

КМП “Калининградтеплосеть” по состоянию на 1 августа 2003 года выплачено в пользу Минфина России 2,7 млн. долларов США, в том числе по основному долгу - 2,2 млн. долларов США, проценты и комиссии - 0,5 млн. долларов США. На момент проверки задолженность в соответствии с графиком погашения основного долга составляла 2,2 млн. долларов США, просроченная задолженность на предприятии отсутствовала.

В рамках реализации займа Международного банка реконструкции развития № 3756-RU “Проект поддержки осуществления земельной реформы” (далее - проект ЛАРИС) между Министерством финансов Российской Федерации, Министерством по земельной политике, строительству и жилищно-коммунальному хозяйству Российской Федерации и администрацией Калининградской области заключен договор о субзаиме. В соответствии с условиями вышеназванного договора сумма займа составила 2,8 млн. долларов США, возвратная часть составляла 2,7 млн. долларов США, или 99 % от суммы предоставленных заемных средств.

В соответствии с заключенным между Минфином России, Росземкадастром и администрацией Калининградской области дополнительным соглашением № 1 к договору о субзаиме была скорректирована сумма займа, которая составила 0,949 млн. долларов США, а сумма возврата части средств займа администрацией Калининградской области была определена в размере 0,947 млн. долларов США, или практически 100 % от предоставленной по условиям дополнительного соглашения суммы займа.

Проверкой, произведенной в Комитете по земельным ресурсам и землеустройству Калининградской области, установлено, что в соответствии с годовым бухгалтерским отчетом за 2000 год основные средства, полученные в рамках проекта ЛАРИС, составили 17,5 млн. рублей, или 0,63 млн. долларов США (по курсу 27,8 рубля за 1 доллар

США). Кроме того, нематериальные активы в рамках проекта ЛАРИС, включая услуги по вводу программно-технического комплекса в эксплуатацию, составили 0,115 млн. долларов США, расходные материалы - 0,022 млн. долларов США, МБП - 0,018 млн. долларов США, расходы будущих периодов (гарантийное обслуживание) - 0,052 млн. долларов США, мебель и оргтехника - 0,008 млн. долларов США.

По состоянию на 1 июля 2003 года расходование средств займа в рамках реализации проекта составило 0,890 млн. долларов США. В соответствии с условиями соглашения возвратная часть составила 0,888 млн. долларов США.

Погашение задолженности администрацией Калининградской области осуществляется в соответствии с утвержденным графиком. Так, по состоянию на 1 июля 2003 года задолженность администрации Калининградской области по основному долгу составляла 0,34 млн. долларов США. Последний платеж в счет погашения задолженности по проекту ЛАРИС был осуществлен платежным поручением от 26 февраля 2003 года № 522 на сумму 21655 долларов США. На момент проверки просроченной задолженности по проекту ЛАРИС не имелось.

В ходе проверки установлено, что с учетом внедрения мероприятий по проекту ЛАРИС увеличилось поступление налогов в консолидированный бюджет. Так, если в 1999 году поступление и централизация земельного налога и арендной платы в Калининградской области составляли 98,6 млн. рублей, то в 2001 году - 189,2 млн. рублей, а в 2002 году - 348,8 млн. рублей.

#### **Перечень оформленных актов**

1. Акт проверки состояния государственного долга субъектов Российской Федерации в Министерстве финансов Российской Федерации (КМ-1326/05-4 от 14 октября 2003 года на 12 л. без приложений). Акт подписан руководителем Департамента международного сотрудничества и управления внешним долгом Н.В. Гавриловым без замечаний.

2. Акт проверки состояния государственного долга субъектов Российской Федерации в Департаменте отраслевого финансирования Министерства финансов Российской Федерации (КМ-1359/06-2 от 21 октября 2003 года на 14 л. без приложений). Акт подписан руководителем Департамента отраслевого финансирования Министерства финансов Российской Федерации В.С. Беловым без замечаний.

3. Акт проверки состояния государственного долга субъектов Российской Федерации в Департаменте межбюджетных отношений Министерства финансов Российской Федерации (КМ-1377/06-2 от 24 октября 2003 года на 13 л. без приложений). Акт подписан и. о. руководителя Департамента межбюджетных отношений Министерства финансов Российской Федерации А.В. Юриным без замечаний.

4. Акт проверки состояния государственного долга субъектов Российской Федерации в Департаменте бюджетных кредитов и гарантий Министерства финансов Российской Федерации (КМ-1439/06-2 от 4 ноября 2003 года на 18 л. без приложений). Акт подписан руководителем Департамента бюджетных кредитов и гарантий Министерства финансов Российской Федерации Е.И. Елиным без замечаний.

5. Акт проверки состояния государственного долга субъектов Российской Федерации в Департаменте управления государственным внутренним долгом Министерства финансов Российской Федерации (КМ-1440/06-2 от 4 ноября 2003 года на 20 л. без приложений). Акт подписан заместителем Министра финансов Российской Федерации - руководителем Департамента управления государственным внутренним долгом Министерства финансов Российской Федерации Б.И. Златкис без замечаний.

6. Акт проверки состояния государственного долга субъектов Российской Федерации в Главном управлении федерального казначейства Министерства финансов Рос-

сийской Федерации (КМ-1495/06-2 от 11 ноября 2003 года на 16 л. без приложений). Акт подписан заместителем Министра финансов - начальником Главного управления федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации Т.Г. Нестеренко и заместителем начальника Главного управления федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации Г. И. Маклевой без замечаний.

7. Акт проверки состояния государственного долга Калининградской области в Главном управлении по бюджету и финансам администрации Калининградской области (КМ-1423/06-2 от 31 октября 2003 года на 52 л. без приложений). Акт подписан заместителем главы администрации (губернатора) Калининградской области - начальником Главного управления по бюджету и финансам администрации области Л.И. Сергеевым без замечаний.

8. Акт проверки состояния государственного долга Калининградской области в Калининградском муниципальном предприятии “Калининградтеплосеть” в рамках реализации проекта МБРР “Повышение эффективности использования энергии” в г. Калининграде (КМ-976/05-4 от 11 августа 2003 года на 8 л. без приложений). Акт подписан директором КМП “Калининградтеплосеть” В.А. Фесиком и главным бухгалтером Е.М. Шварцем без замечаний.

9. Акт проверки состояния государственного долга Калининградской области в администрации Калининградской области в части предоставления гарантий проекту МБРР “Проект поддержки осуществления земельной реформы” (ЛАРИС) (КМ-977/05-4 от 11 августа 2003 года на 5 л. без приложений). Акт подписан первым заместителем начальника Главного управления по бюджету и финансам администрации Калининградской области С.К. Леоновым и руководителем Комитета по земельным ресурсам и землеустройству Калининградской области В.И. Салминым без замечаний.

10. Акт состояния государственного долга Калининградской области в МУП “Водоканал” в рамках реализации проекта “Реконструкция системы водоснабжения и охраны окружающей среды г. Калининграда” (КМ-978/05-4 от 11 августа 2003 года на 21 л. с приложением на 7 л). Акт подписан Генеральным директором МУП “Водоканал” А.Н. Горшевым и заместителем директора по инвестиционным проектам МУП “Водоканал” В.Н. Дмитриевским без замечаний.

## **Выводы**

### **В Министерстве финансов Российской Федерации**

1. Общий объем государственного долга субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2003 года составил 217707959,0 тыс. рублей, в том числе по внутреннему долгу - 174147807,0 тыс. рублей, или 80 % от общей суммы долга, и по внешнему долгу - 43560152,0 тыс. рублей, или 20 процентов.

Данные по объему и структуре государственного долга субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2002 года носят неполный характер, т. к. в нарушение требований статей 120 и 121 Бюджетного кодекса Российской Федерации 23 субъекта Российской Федерации информацию о своих долговых обязательствах в Минфин России не направили.

По состоянию на 1 января 2003 года информация о состоянии долговых обязательств не представлена двумя субъектами Российской Федерации - Республикой Ингушетия и Агинским Бурятским автономным округом.

2. Проверкой установлено, что деление государственного долга субъектов Российской Федерации на внутренний и внешний осуществляется только на основании внутреннего приказа Минфина России от 29 декабря 2001 года № 122н “О ежемесячном бухгалтерском отчете об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации



(бюджета закрытого административно-территориального образования)”. В то же время такие понятия как государственный внутренний долг и государственный внешний долг субъекта Российской Федерации в Бюджетном кодексе Российской Федерации отсутствуют. В результате у отдельных субъектов Российской Федерации возникают затруднения по применению норм Бюджетного кодекса, особенно при отнесении ряда долговых обязательств субъектов Российской Федерации, принятых ими до вступления в силу Бюджетного кодекса Российской Федерации, возникших по договорам в иностранной валюте, но реально исполняемых в валюте Российской Федерации, к тем или иным формам долговых обязательств, определенных Бюджетным кодексом Российской Федерации.

3. Аналогично методологически не решен вопрос о делении долга муниципальных образований на муниципальный внутренний долг и муниципальный внешний долг. В то же время, как показала встречная проверка состояния государственного долга Калининградской области, в данном субъекте Российской Федерации у трех муниципальных образований имеются внешние долговые обязательства (две муниципальные гарантии и кредит коммерческого банка), номинированные в иностранной валюте, на общую сумму 6753,8 тыс. швед. крон и 299,7 тыс. долларов США (по состоянию на 1 января 2003 года).

4. В результате проведения встречных проверок состояния государственного долга в Калининградской области, Республике Калмыкия и Кабардино-Балкарская Республике и сравнения полученных результатов с данными отчетов, представляемыми данными субъектами Федерации в ГУФК Минфина России, согласно приказу Минфина России от 29 декабря 2001 года № 122н, можно констатировать, что во всех трех субъектах Федерации фактический объем государственного долга (по состоянию на 1 января 2003 года) имеет существенные отклонения от данных, имеющих в Минфине России. Так, объем государственного долга Калининградской области по результатам встречной проверки составляет 1277235 тыс. рублей, по данным отчета, представленного в Минфин России, - 3287079 тыс. рублей (расхождение - 2009844 тыс. рублей), соответственно, в Кабардино-Балкарской Республике объем госдолга по результатам проверки - 1502036,0 тыс. рублей, по данным отчета - 692128,0 тыс. рублей (расхождение - 809908,0 тыс. рублей) и в Республике Калмыкия объем госдолга по результатам проверки - 713818 тыс. рублей, по данным отчета - 545336,0 тыс. рублей (расхождение - 168482,4 тыс. рублей).

5. Ситуация с учетом государственного долга субъектов Российской Федерации (расхождение данных, имеющих в Минфине России, с данными, проведенных проверок, объясняется непредставлением отдельными субъектами Федерации информации о своих долговых обязательствах) сложилась в результате того, что Минфином России до настоящего времени, несмотря на то, что Бюджетный кодекс Российской Федерации введен в действие с 1 января 2000 года, или почти 4 года назад, не исполняются положения статьи 120 Бюджетного кодекса Российской Федерации “Единая система учета и регистрации государственных заимствований Российской Федерации, государственных заимствований субъектов Российской Федерации и муниципальных заимствований”. Минфином России, в частности, не разработаны нормативно-правовые акты, регламентирующие единую методологию ведения учета долговых обязательств, порядок и сроки передачи информации о долговых обязательствах субъектов Российской Федерации и их муниципальных образований в Министерство финансов Российской Федерации, а также база данных, включающая в себя сведения о долговых обязательствах субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

6. Основную часть от общего объема государственного долга субъектов Российской Федерации (217707959,0 тыс. рублей по состоянию 1 января 2003 года) составляет долг по обязательствам перед федеральным бюджетом (123496259,0 тыс. рублей, или 53,2 процента). В течение 2002 года общий объем долговых обязательств бюджетов субъектов

Федерации перед федеральным бюджетом (с учетом процентов и начисленных штрафных санкций) увеличился на 14331098,0 тыс. рублей (с 135211028,0 тыс. рублей на 1 января 2002 года до 149542126 тыс. рублей на 1 января 2003 года), или на 10,6 процента. В общей сумме задолженности основной долг составляет 123496259 тыс. рублей, или 82,6 %, проценты - 12047801,0 тыс. рублей, или 8,1 %, и начисленные штрафные санкции - 13998064 тыс. рублей, или 9,4 процента.

7. Увеличение объема обязательств субъектов Российской Федерации перед федеральным бюджетом происходит, несмотря на то, что в рамках исполнения законов о федеральном бюджете на 2001-2002 годы Минфином России (на основании соответствующих постановлений Правительства Российской Федерации) был осуществлен ряд мер по списанию и реструктуризации задолженности по отдельным видам долговых обязательств субъектов Федерации перед федеральным бюджетом. Так, было произведено списание начисленных на 1 января 2002 года процентов по централизованным кредитам 1992-1994 годов, товарному кредиту 1995 года и по задолженности организаций, осуществляющей завоз продукции на Крайний Север, на общую сумму 1285637,7 тыс. рублей. Кроме того, было произведено уменьшение задолженности бюджетов субъектов Российской Федерации по централизованным кредитам 1992-1994 годов, не имеющей источников погашения (в соответствии с действующим законодательством), на общую сумму 986937,6 тыс. рублей, а также списаны начисленные на 1 января 2002 года пени за несвоевременный возврат средств федерального бюджета в размере 981555,5 тыс. рублей у 16 субъектов Российской Федерации, осуществивших обмен облигаций, находящихся в собственности Российской Федерации, на облигации новых выпусков со сроками погашения в 2003-2005 годах или погасивших задолженность перед федеральным бюджетом денежными средствами по номинальной стоимости облигаций и начисленным процентам.

8. Формирование показателей по видам задолженности, включаемых в "Справку о состоянии задолженности по финансовым обязательствам бюджета субъекта Российской Федерации перед Российской Федерацией" (приложение № 7 к отчету об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации), осуществляется ГУФК Минфина России на основании учетных данных и ежемесячной, ежеквартальной и ежегодной отчетности структурных подразделений Минфина России, осуществляющих учет отдельных видов долговых обязательств субъектов Федерации перед федеральным бюджетом. Кроме того, при определении общего объема обязательств субъектов Российской Федерации перед федеральным бюджетом учитываются результаты ежегодной инвентаризации объектов учета, подлежащих отражению в бухгалтерском балансе исполнения федерального бюджета (на 1 января 2002 года и 2003 года) в части государственного внутреннего долга Российской Федерации, государственного внешнего долга Российской Федерации и нефинансовых кредитов международных финансовых организаций, бюджетных ссуд (кредитов), а также данные аналитического учета задолженности получателей бюджетных кредитов (бюджетных ссуд), осуществляемого агентами Правительства Российской Федерации по возврату средств федерального бюджета, выданных на возвратной основе.

9. В ходе сдачи годовых отчетов об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации за 2002 год и выверки долговых обязательств по 32 субъектам были установлены расхождения с данными Минфина России по включению в состав государственного долга данных субъектов задолженности по отдельным бюджетным кредитам и ссудам, а также гарантиям и поручительствам. Общий объем неурегулированной задолженности превысил 900 млн. долларов США (по задолженности, номинированной в иностранной валюте) и более 15,3 млрд. рублей по обязательствам в валюте Российской Федерации (основной долг). В настоящее время Минфином России осуще-

ствляются мероприятия по урегулированию указанной задолженности в рамках реализации статьи 108 Федерального закона о федеральном бюджете на 2003 год.

**10.** Задолженность по кредитам международных финансовых организаций на 1 июля 2003 года составляла: по основному долгу - 1,48 млрд. долларов США и по процентам, комиссии, штрафам - 123,3 млн. долларов США.

Просроченная задолженность по субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям и предприятиям, имеющим поручительства субъектов Российской Федерации, на 1 июля 2003 года составляла 164,7 млн. долларов США, в том числе по основному долгу - 93,8 млн. долларов США и по процентам, комиссиям и штрафам - 70,9 млн. долларов США.

Задолженность юридических лиц перед федеральным бюджетом по кредитам МФО по состоянию на 1 июля 2003 года составила 923,4 млн. долларов США, в том числе по основному долгу - 877,5 млн. долларов США и по процентам, комиссии и штрафам - 45,9 млн. долларов США.

Просроченная задолженность юридических лиц по состоянию на начало 2003 года составляла 208,8 млн. долларов США, в том числе по основному долгу - 161,8 млн. долларов США и по процентам - 47,0 млн. долларов США.

Просроченная задолженность по долговым обязательствам в счет централизованных (инвестиционных) кредитов, гарантами по которым выступали субъекты Российской Федерации, по состоянию на 1 июля 2003 года составляла 615,9 млн. долларов США, в том числе основной долг - 353,2 млн. долларов США, проценты и комиссии - 148,6 млн. долларов США, страховая комиссия - 51,5 млн. долларов США и штрафные проценты - 62,6 млн. долларов США.

Минфин России практически не применял предусмотренное договорами поручительства право списания в безакцептном порядке сумм задолженности субзаемщиков с бюджетных счетов поручителей.

### **По проверке состояния государственного долга Калининградской области**

**1.** В течение 2002 года объем государственного долга Калининградской области сократился на 1141107,3 тыс. рублей (с 2418342,3 тыс. рублей на 1 января 2002 года до 1277235,0 тыс. рублей на 1 января 2003 года), или в 1,9 раза. В нарушение статьи 121 Бюджетного кодекса Российской Федерации фактический объем государственного долга Калининградской области учитывался не в полном объеме и на 136328,6 тыс. рублей, или на 5,9 %, и на аналогичную сумму (136328,6 тыс. рублей), или на 11,9 %, больше данных, учтенных Главным управлением по бюджету и финансам администрации Калининградской области на начало и конец проверяемого периода.

**2.** Основную часть государственного долга Калининградской области, как субъекта Российской Федерации, формируют обязательства перед федеральным бюджетом по предоставленным долговым инструментам, которые составляют 993871,7 тыс. рублей, или 77,8 % от общего объема государственного долга области на 1 января 2003 года (1277235,0 тыс. рублей). В то же время администрация Калининградской области не выполняет свои обязательства перед федеральным бюджетом, несмотря на наличие соответствующих соглашений с Минфином России. Так, в соответствии с графиками погашения задолженности по централизованным кредитам 1992-1994 годов Главное управление по бюджету и финансам администрации Калининградской области в 2002-2003 годах должно было перечислить в федеральный бюджет в счет погашения основной суммы долга денежные средства в размере 17261,6 тыс. рублей. Однако фактическое перечисление указанных денежных средств в федеральный бюджет в ходе исполнения областного бюджета за 2002-2003 годы не осуществлялось, несмотря на то, что

средства на погашение указанной задолженности были предусмотрены законами Калининградской области об областном бюджете на 2002-2003 годы.

3. В нарушение положений статьи 121 Бюджетного кодекса Российской Федерации в Государственную долговую книгу Калининградской области не были включены два вида долговых обязательств на общую сумму 136328,6 тыс. рублей, несмотря на отражение указанного объема обязательств в структуре баланса исполнения консолидированного бюджета Калининградской области.

4. В объем государственного долга Калининградской области не была включена задолженность в размере 134865,6 тыс. рублей по кредиту АКБ “Рострабанк”, полученному в 1997 году администрацией Калининградской области. Из представленного письма АКБ “Рострабанк” от 6 августа 2003 года № 02-579 следует, что задолженность Главного управления по бюджету и финансам администрации Калининградской области перед банком на момент проверки отсутствует. В связи с этим Главному управлению по бюджету и финансам администрации области необходимо провести в 2003 году соответствующие операции по отражению средств этого кредита (134865,6 тыс. рублей) как доходов областного бюджета.

5. В структуре муниципального долга муниципального образования “Светлогорский городской округ” числится задолженность по кредиту АКБ “Внешторгбанк” в размере 356,5 тыс. долларов США (кредитный договор от 21 января 1995 года № 274), использованному на строительство теплотрассы. Расчеты по погашению данного кредита осуществляются администрацией муниципального образования, которая при этом не располагает какими-либо документами, подтверждающими передачу теплотрассы в собственность и на баланс муниципального образования “Светлогорский городской округ”.

6. Сроки прохождения документов в разных государственных инстанциях по выполнению условий ЕБРР по проекту “Реконструкции системы водоснабжения и охраны окружающей среды г. Калининграда” были неоправданно завышены, что привело к тому, что физическая реализация проекта до сих пор не начата, несмотря на то, что прошло 4 года.

Ввиду того, что МУП “Водоканал” по проекту “Реконструкции системы водоснабжения и охраны окружающей среды г. Калининграда” не производились выплаты в счет погашения образовавшейся задолженности, просроченная задолженность на момент проверки составляла 0,34 млн. долларов США, в том числе по начисленным процентам - 0,32 млн. долларов США и по штрафам - 0,02 млн. долларов США.

### **Предложения**

1. Направить отчет о результатах проверки состояния государственного долга субъектов Российской Федерации в Министерстве финансов Российской Федерации и встречных проверок в субъектах Российской Федерации в Правительство Российской Федерации, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, полномочным представителям Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе, Северо-Западном федеральном округе, Южном федеральном округе, Приволжском федеральном округе, Уральском федеральном округе, Сибирском федеральном округе, Дальневосточном федеральном округе.

2. Направить представления в Министерство финансов Российской Федерации и администрацию Калининградской области.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**С. О. ШОХИН**

**Н. И. ЛОКТИОНОВ**

*Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 16 января 2004 года № 1 (371) “О результатах проверки финансирования и целевого использования государственных капитальных вложений за 2002 год, предусмотренных Федеральной адресной инвестиционной программой”:*

*Утвердить отчет о результатах проверки.*

*Направить представления Счетной палаты Председателю Госстроя России и Минфину России.*

*Направить...информационное письмо Правительству Российской Федерации.*

*Направить отчет в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.*

## **ОТЧЕТ**

### **по результатам проверки финансирования и целевого использования государственных капитальных вложений, предусмотренных Федеральной адресной инвестиционной программой**

**Основание для проверки:** план работы Счетной палаты Российской Федерации на 2003 год (п.1.5.10.2.10).

#### **Цель проверки**

Установить объемы финансирования и целевое использование государственных капитальных вложений за 2002 год и истекший период 2003 года, предусмотренных Федеральной адресной инвестиционной программой на строительство отдельных строек и объектов, расположенных на территории некоторых субъектов Российской Федерации, и реализацию федеральных целевых программ (ФЦП).

#### **Предмет проверки**

Объемы финансирования государственных капитальных вложений, выделяемые на финансирование строек и объектов Федеральной адресной инвестиционной программы, экономические показатели строительства.

#### **Объекты проверки**

Минфин России, Госстрой России, администрации Амурской, Архангельской, Камчатской и Калининградской областей, МУ “Дмитровское управление капитального строительства и ремонта” (г. Дмитров, Московской области) и МП “Жилищный трест” (г. Александров, Владимирской области).

По результатам осуществленных проверок составлены акты, перечень которых приведен в приложении № 1 к отчету (приложения в Бюллетене не публикуются). Руководителями проверяемых организаций акты подписаны без замечаний.

В ходе проверки были проанализированы законодательные, нормативно-правовые акты, отчетные данные по финансированию строек и объектов Федеральной адресной инвестиционной программы, справочные и другие информационные материалы Минфина России и других проверяемых организаций, перечень которых приведен в приложении № 2 к отчету.

## Результаты проверки

По итогам 2002 года общий объем инвестиций составил 1758,7 млрд. рублей (102,6 % к уровню 2001 года). По расчетам и оценке Минэкономразвития России, общий объем инвестиций на 2003 год предполагался в сумме 2320,0 млрд. рублей. За 9 месяцев 2003 года осуществленный объем инвестиций оценивался в сумме 1409,6 млрд. рублей, или 60,8 % от годового объема; за 9 месяцев 2002 года это соотношение составляло 64,8 процента. Таким образом, можно предположить, что годовой общий объем инвестиций в 2003 году будет несколько ниже расчетного (с учетом сезонного характера работ на большей части территории Российской Федерации) и составит расчетно 2120,0 млрд. рублей, что на 200,0 млрд. рублей меньше оценки годового объема (или на 8,6 процента).

Выполненный объем работ по договорам строительного подряда за 9 месяцев 2003 года составил 810,2 млрд. рублей, или 57,5 % к общему объему инвестиций за этот же период (или 114,4 % к уровню аналогичного периода прошлого года). Остальные суммы государственных капитальных вложений были направлены на приобретение оборудования, выполнение проектно-изыскательских и других работ.

В таблице представлены данные о вводе в действие зданий за 2002 год и 9 месяцев 2003 года:

Назначение зданий, введенных в действие	(тыс. кв. м)	
	2002 г.	9 месяцев 2003 г.
Всего	45489,0	27405,7
в том числе:		
жилые	39989,0	23997,8
нежилые	5500,0	3407,9
из них:		
промышленные	1216,0	712,8
сельскохозяйственные	476,0	118,2
коммерческие	772,0	725,4
учебные	1098,0	799,5
объекты здравоохранения	837,0	400,0

По опросу, проводимому Госкомстатом России, основными факторами, сдерживающими деятельность строительных организаций, как и в прежние годы, остаются высокий уровень налогов, неплатежеспособность заказчиков, высокая стоимость материалов, конструкций, изделий.

Среди факторов, ограничивающих производственную деятельность субъектов малого предпринимательства, лидируют высокий уровень налогов, неплатежеспособность заказчиков, конкуренция со стороны других фирм.

Средний уровень обеспеченности финансированием строительных организаций по состоянию на 1 октября 2003 года составил около 4 месяцев. Хуже обеспечены финансовыми ресурсами организации иностранной формы собственности (2 месяца). Наиболее обеспечены финансированием организации совместной российской и иностранной формы собственности (5 месяцев). В III квартале 2003 года наметились тенденции снижения объемов использования банковских кредитов строительными организациями, что свидетельствует о наличии достаточного объема средств у заказчиков и повышении их платежеспособности. Инвестиционная деятельность в строительной отрасли по-прежнему находится на низком уровне: в III квартале 2003 года свыше половины организаций не осуществляли инвестиции, и только у 3 % организаций отмечался их рост. В III квартале 2003 года наблюдалось незначительное снижение цен на строительные материалы. Цены на строительные материалы остались на прежнем уровне. До конца года ожидается незначительное замедление темпов роста цен на строительные материалы и строительные работы.

В области бюджетного финансирования необходимо было достичь не только прозрачности формирования и расходования государственных средств, но и эффективности и результативности их использования, что могло бы стать индикатором состояния системы государственных финансов.

В настоящее время в части финансирования государственных капитальных вложений говорить об эффективности и результативности произведенных расходов несколько преждевременно, так как при достаточно высоком уровне финансирования - количество введенных объектов незначительно. Тут можно выделить несколько моментов:

- не преодолено отставание физических объемов строительства, допущенное в прошлые годы в связи с низким уровнем бюджетного финансирования;
- значительно выросли сметные расходы за счет удорожания в предыдущие годы строительных материалов и стоимости выполняемых работ;
- не завершён пересмотр проектно-сметной документации, связанный с ее устареванием;
- увеличение сроков строительства, связанное с перепрофилированием строящихся объектов в связи с изменением экономической ситуации (как демографической по объектам социальной сферы, так и рыночной конъюнктуры планируемой продукции) и другие.

Для выправления сложившейся с вводами объектов ситуации, по всей видимости, необходимо значительно увеличить объемы государственных капитальных вложений, направляемые на строительство объектов Федеральной адресной инвестиционной программы (далее - ФАИП).

На протяжении последних лет вводы предусматриваемых ФАИП строек и объектов (мощностей) осуществлялись на крайне низком уровне: в 2000 году введенные объекты составили 11,2 % от общего количества предусмотренных к вводу строек и объектов, в 2001 году - 11,8 %, в 2002 году - 14 %, за 9 месяцев 2003 года - 7 %, что является следствием ослабления контроля за освоением физических объемов смет строительства и своевременным вводом основных фондов со стороны государственных заказчиков. Такое положение свидетельствует о критическом состоянии бюджетного финансирования государственных капитальных вложений.

В таблице приведены данные о количестве введенных за 2002 год и за 9 месяцев 2003 года строек ФАИП по отраслям народного хозяйства:

(единиц)

	2002 г.				9 месяцев 2003 г.			
	Количество строек		Введено в действие		Количество строек		Введено в действие	
	всего	в т. ч. со сроком ввода в 2002 г.	на полную мощность (в т. ч. за 9 мес.)	частично (в т. ч. за 9 мес.)	всего	в т. ч. со сроком ввода в 2003 г.	на полную мощность	частично
Всего	1938	692	98 (23)	69 (29)	2449	832	33	28
% к прошлому периоду	148	122			126	120		
в том числе по отраслям:								
промышленность	363	135	17	15	332	110	1	7
АПК	136	44	24	9	134	79	2	2
транспорт и связь	69	16	3	10	85	33	3	3
социальный комплекс	1370	497	54	35	1898	610	27	16

Количество строек ФАИП в 2003 году возросло на 26 %, в том числе вводных - на 20 %, а аналогичные показатели 2002 года (по сравнению с 2001 годом) составили 48 % и 22 %, соответственно.

Если за 9 месяцев 2002 года было введено, с учетом частично введенных, 1,1 % от предусмотренных к вводу строек, в том числе на полную мощность - 4 % (по итогам 2002 года - соответственно, 24 % и 14 %), то за 9 месяцев 2003 года введено 7 %, в том числе на полную мощность - 4 процента.



Основной причиной такой ситуации является то обстоятельство, что физические объемы строительства объектов отстают от объемов освоенных капитальных вложений. Кроме того, в ряде случаев выделяемые средства недостаточны для восстановления ранее допущенного недофинансирования и “бюджетного кризиса”, охватившего “бюджетные” стройки в прошлые годы. В основном это относится к строительству объектов социальной сферы, которые кроме бюджетного финансирования, как правило, не полагают другими источниками в части строительства.

По данным Госкомстата России, в январе-сентябре 2003 года на каждой четвертой стройке, предусмотренной ФАИП, строительство не велось. На 1 октября 2003 года техническую готовность от 51 % до 99,9 % имели только 25,2 % строек и объектов, то есть только четверть предусмотренных к вводу строек могут быть введены, остальные три четверти строек имеют очень низкую строительную готовность и к вводу не готовы. Минэкономразвития России предусматривало к вводу 34 % строек, включенных в ФАИП. Таким образом, 10 % строек скорее всего не будут введены в действие.

Увеличение ввода в действие производственных мощностей за счет нового строительства, расширения, реконструкции и технического перевооружения, осуществляемое за счет всех источников финансирования, отмечается в электроэнергетике, цветной металлургии, лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности, промышленности строительных материалов, конструкций и изделий, пищевой, мукомольно-крупяной и комбикормовой промышленности, сельском хозяйстве, связи, транспорте (по некоторым позициям), в предприятиях общественного питания. По метрополитенам в 2003 году введено всего 2 станции (в 2002 году вводов не было), или 4 км линий в двухпутном исчислении.

Наблюдается также увеличение ввода жилых площадей: за 9 месяцев 2003 года введено 20,3 млн. кв. метров общей жилой площади против 18,5 млн. кв. метров в январе-сентябре 2002 года. При этом населением за счет собственных средств и с помощью кредитов построено 9,7 млн. кв. метров общей площади жилых домов, что составило 47,7 % от общего объема жилья, введенного в январе-сентябре 2003 года.

За 9 месяцев 2003 года по сравнению с аналогичным периодом прошлого года уменьшился ввод в действие дошкольных образовательных учреждений на 8,1 %, средних специальных учебных заведений - на 33,1 %, амбулаторно-поликлинических учреждений - на 22 %, домов-интернатов для престарелых и инвалидов - на 39,7 %, учреждений культуры клубного типа - на 3,7 %; увеличился ввод общеобразовательных учреждений - на 18,8 %, высших учебных заведений - на 89,7 %, больничных учреждений - на 13,9 процента. Ввод в действие коммунальных сетей (кроме газовых) снизился на 25,5 процента.

Во исполнение статьи 121 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год” и постановления Правительства Российской Федерации от 11 октября 2001 года № 714 “Об утверждении Положения о формировании перечня строек и объектов для федеральных государственных нужд и их финансировании за счет средств федерального бюджета” распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2002 года № 207-р был утвержден Перечень строек и объектов для федеральных государственных нужд на 2002 год, финансируемых за счет средств федерального бюджета, с распределением объемов государственных капитальных вложений по государственным заказчикам в разрезе экономической классификации расходов федерального бюджета.

В таблице приведена структура расходов государственных капитальных вложений, согласно приложению 27 к указанному Федеральному закону, с разбивкой по подразделам, в том числе на реализацию ФАИП:

(тыс. руб.)

	Целевая статья рас- ходов	Объем госкап- вложений (прил. 27 к ФЗ)	По подразделу 0707	По подразделу 2103
Объем государственных капитальных вложений		50220666,0	41545667,1	8674998,9
в том числе:				
Неоплаченные обязательства прошлых лет	801	1155051,7	635962,8	519088,9
в том числе:				
по отраслям				
строительный комплекс	313-801	1138822,8	619733,9	519088,9
строительный комплекс	314-801	3593,0	3593,0	0
спецкомплекс	315-801	12635,9	12635,9	0
ФЦП "Восстановление экономики и социальной сферы Чеченской Республики"	676	4500000,0	4500000,0	0
ФАИП, всего		44565614,3	36409704,3	8155910,0
в том числе:				
непрограммная часть ФАИП		20244269,7	15904419,7	4339850,0
Доля в общем объеме ФАИП, в %		45,4	43,7	53,2
из них:				
госкапвложения на безвозвратной основе	313	9667464,7	5327614,7	4339850,0
госкапвложения на безвозвратной основе по спецминистерствам	315	10576805,0	10576805,0	0
Госкапвложения на финансирование ФЦП	630-674	24321344,6	20505284,6	3816060,0
Доля в общем объеме ФАИП, в %		54,6	56,3	46,8

Объем госкапвложений, предусмотренный бюджетом в 2002 году на реализацию федеральных целевых программ, составил 24321344,6 тыс. рублей (без учета расходов на реализацию ФЦП "Восстановление экономики и социальной сферы Чеченской Республики" в объеме 4500000,0 тыс. рублей), в том числе по подразделу "Строительство, архитектура" - 20505284,6 тыс. рублей и по подразделу 2103 "Мероприятия в области регионального развития" - 3816060,0 тыс. рублей. С учетом объема госкапвложений по программе восстановления Чеченской Республики расходы на реализацию ФЦП составили 28821344,6 тыс. рублей, в том числе по указанным подразделам - 25005284,6 тыс. рублей и 3816060,0 тыс. рублей, соответственно.

Необходимо отметить, что в 2002 году расходы федерального бюджета, согласно Федеральному закону, имели полное закрепление по всем показателям бюджетной классификации расходов; также было введено кодирование всех ФЦП и подпрограмм в их составе, что обеспечило прозрачность не только формирования федерального бюджета, но и его исполнения. Уточненной сводной бюджетной росписью на 2002 год (утверждена в январе 2003 года) учтены все изменения и дополнения, осуществленные в процессе исполнения бюджета главными распорядителями и Минфином России.

Увеличение расходов на госкапвложения в целом составило 10518315,3 тыс. рублей, в том числе по подразделам: 0707 "Строительство, архитектура" - 6206938,7 тыс. рублей и 2103 "Мероприятия в области регионального развития" - 4311376,6 тыс. рублей.

В таблице приведены данные об объемах увеличения расходов на госкапвложения по включенным подразделам:

(тыс. руб.)

	Утвержденный объем - сводная бюджетная роспись	Увеличение	Уточненная сводная бюджетная роспись
1	2	3	4
Госкапвложения, всего	50220666,0	+10518315,3	60738981,3
в том числе:			
"Строительство, архитектура"	41545667,1	+6206938,7	47752605,8
"Мероприятия в области..."	8674998,9	+4311376,6	12986375,5
Федеральные целевые программы	24321344,6	+7626207,8	31947552,4
Доля в общем объеме, в %	48,4	72,5	52,6
в том числе:			
"Строительство, архитектура"	20505284,6	+3746967,4	24252252,0
"Мероприятия в области ..."	3816060,0	+3879240,4	7695300,4

1	2	3	4
Непрограммная часть	25899321,4	+2892107,5	28791428,9
Доля в общем объеме, в %	51,6	27,5	47,4
в том числе:			
“Строительство, архитектура”	21040382,5	+2459971,3	23500353,8
“Мероприятия в области ...”	4858938,9	+432136,2	5291075,1

По итогам 2002 года в соответствии с уточненной сводной бюджетной росписью фактически были увеличены расходы по непrogramмной части ФАИП (+2892107,5 тыс. рублей) и на реализацию федеральных целевых программ (+7626207,8 тыс. рублей). Причины увеличения в основном связаны с включением объемов остатков финансирования за 2001 год, задачами, определенными решениями Правительства Российской Федерации (по правоохранительным органам), возможностями исполнения доходной части федерального бюджета и другим.

В таблице приведены данные о финансировании расходов на реализацию ФАИП за 2002 год:

(тыс. руб.)

		Уточнен- ная рос- пись	в том числе:		Профи- наниро- вано	в том числе:	
			0707	2103		0707	2103
Объем госкапвложений		60738981,3	47752605,8	12986375,5	60491637,2	47558673,3	12932963,9
% к годовому объему					99,6	99,6	99,6
в том числе:							
госкапвложения на без- возвратной основе	313	11818853,4	6527778,0	5291075,4	11747002,2	6496720,3	5250281,9
в том числе:							
госкапвложения на безвозвратной основе	313-198	10754240,4	5931681,9	4822558,5	10745077,4	5927978,4	4817099,0
госкапвложения на по- гашение кредиторской задолженности	314	3593,0	3593,0	0	3593,0	3593,0	0
госкапвложения по спе- цотраслям	315	12044952,8	12044952,8	0	12040710,8	12040710,8	0
в том числе:							
кред. задолж. по ГОЗ	462	304088,6	304088,6	0	299851,9	299851,9	0
кред. задолженность	801	117946,7	117946,7	0	110852,2	110852,2	0
госкапвложения по ФЦП	630680	36871582,1	29176282,0	7695300,1	36700331,2	29017649,2	7682682,0
в том числе:							
Чеченская Республика	676	4924029,7	4924029,7	0	4893841,6	4893841,6	0
госкапвложения на реализацию ФЦП без Чеченской Республики		31947552,4	24252252,3	7695300,1	31806489,6	24123807,6	7682682,0
ФАИП		54324710,3	41806851,7	12517858,6	54174479,2	41674698,2	12499781,0
% от объема уточнен- ной росписи					99,7	99,7	99,9

В таблице указаны доли расходов в составе госкапвложений в соответствии с параметрами Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год” по данным уточненной бюджетной росписи расходов на 2002 год, а также по данным фактического финансирования:

(в процентах)

	Утверждено ФЗ “О федеральном бюджете на 2002 год”	Уточненный объем госкапвложений на 2002 г.	Фактическое финанси- рование госкапвложений в 2002 г.
ФЦП “Восстановление эконо- мики и социальной сферы Чеченской Республики”	8,96	8,11	8,09
Погашение задолженности прошлых лет	2,30	2,45	2,35
ФАИП	88,74	89,44	89,56

Доля расходов, включенных в ФАИП, возросла с 89,4 % от общего объема уточненных госкапвложений, утвержденных Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2002 год”, до 89,6 % - по данным фактического финансирования. Доли прочих составляющих госкапвложений (расходов по федеральной целевой программе “Восстановление экономики и социальной сферы Чеченской Республики”, а также расходов на погашение задолженности прошлых лет) за 2002 год изменялись незначительно. Следует отметить, что доля объема по федеральным целевым программам в утвержденных Федеральным законом объемах госкапвложений на реализацию ФАИП составляла 54,6 %, в том числе по подразделам 0707 “Строительство, архитектура” и 2103 “Мероприятия в области регионального развития” - 56,3 % и 46,8 %, соответственно. В уточненной сводной бюджетной росписи это соотношение увеличилось и составило 58,8 %, в том числе по подразделам - 58,0 % и 61,5 %, соответственно. В объемах финансирования это соотношение сохранилось и составило 58,7 % в целом, в том числе по подразделам - 57,9 % и 61,5 процента.

За 2002 год госкапвложения профинансированы в объеме 60491637,2 тыс. рублей, в том числе по подразделу 0707 “Строительство, архитектура” - 47558673,3 тыс. рублей и по подразделу 2103 “Мероприятия в области регионального развития” - 12932963,9 тыс. рублей. Финансирование ФЦП составило (без учета объемов по программе восстановления экономики и социальной сферы Чеченской Республики) - 31806489,6 тыс. рублей, в том числе по подразделам - 24123807,6 тыс. рублей и 7682682,0 тыс. рублей, соответственно.

Программа восстановления экономики и социальной сферы Чеченской Республики (расходы включены в объем госкапвложений по подразделу 0707 “Строительство, архитектура”) профинансирована в 2002 году в размере 4893841,6 тыс. рублей, или на 99,4 % от объема по уточненной сводной бюджетной росписи.

Объемы госкапвложений, предусмотренные на реализацию ФАИП в 2002 году, профинансированы в размере 54174479,2 тыс. рублей (99,7 % к объему уточненной бюджетной росписи), в том числе по подразделам “Строительство, архитектура” - 41674698,2 тыс. рублей и “Мероприятия в области регионального развития” - 12499781,0 тыс. рублей.

Объемы недофинансирования по отношению к уточненной бюджетной росписи в целом по подразделам составили 247344,1 тыс. рублей, в том числе по подразделам 0707 “Строительство, архитектура” - 193932,5 тыс. рублей и 2103 “Мероприятия в области регионального развития” - 53411,6 тыс. рублей.

Предусмотренные расходы на реализацию федеральных целевых программ были профинансированы практически в полном объеме. Финансирование ФЦП включало и объемы на реализацию президентской программы “Государственные жилищные сертификаты” в составе ФЦП “Жилище”, которая была профинансирована в сумме 6315023,3 тыс. рублей, или 98,2 % от объема по уточненной бюджетной росписи расходов на эти цели. Объемы недофинансирования отмечены по нескольким программам: в силу заложенного механизма реализации программы “Государственные жилищные сертификаты” (коды 633-758) объем ее недофинансирования составил 115437,1 тыс. рублей, подпрограммы “Энергоэффективность топливно-энергетического комплекса” (код 669) - 12550,0 тыс. рублей и программы “Восстановление экономики и социальной сферы Чеченской Республики” (код 676) - 30188,1 тыс. рублей.

Финансирование строительства новых линий метрополитенов осуществлялось в составе непрограммной части ФАИП по подразделу 2103 “Мероприятия в области регионального развития” и составило за 2002 год 2675858,5 тыс. рублей; приобретение вагонов для метрополитенов Москвы и Санкт-Петербурга в полном объеме соответствует предусмотренным объемам госкапвложений - 300000,0 тыс. рублей.

По результатам финансирования ФАИП за 2002 года можно сказать, что государственным заказчиком не удалось полностью использовать объемы финансирования госкапвложений, а утвержденная в январе 2003 года уточненная сводная бюджетная роспись включала объемы, которые не были профинансированы в силу различных обстоятельств, связанных:

- с резервированием госзаказчиками средств на финансирование объемов госкапвложений, предусмотренных негосударственным коммерческим организациям, не заключившим своевременно договоры на передачу в федеральную собственность акций;

- с отсутствием проектно-сметной документации, утвержденной госзаказчиками в установленном порядке, но по которой своевременно не были оформлены изменения объемов госкапвложений, что является нарушением главными распорядителями средств федерального бюджета статьи 121 Федерального закона;

- с отсутствием подтверждающих объемы выполненных работ документов, в силу чего государственный заказчик не финансировал стройки, а также иными причинами.

В IV квартале 2002 года Минфином России изменения в объемы средств федерального бюджета, в том числе по госкапвложениям, не вносились, что явилось причиной недоиспользования средств федерального бюджета в сумме 193932,5 тыс. рублей.

В таблице приведены объемы отклонений уточненной сводной бюджетной росписи от утвержденных расходов (суммарное увеличение или уменьшение расходов по отношению к утвержденным), объемы недофинансирования расходов и кассовые остатки в разрезе расходов по подразделу 0707 “Строительство, архитектура”:

(тыс. руб.)					
Коды расходов	Объем увеличения расходов	Объем недофинансирования расходов	Кассовые остатки	Объем неиспользованных средств (гр. 3+ гр. 4)	Объем использованных средств (гр. 2 + гр. 5)
1	2	3	4	5	6
0707	+6206938,7	-193932,5	-661083,5	-855016,0	5352145,2
% от объема по гр. 2					86,2
в том числе:					
313	+580429,4	-31057,7	-50941,8	-81999,5	498429,9
314	0	0	-222,5	-222,5	-222,5
315	+1455512,9	-4243,0	-8208,6	-12451,6	1443061,3
ФЦП “Восстановление экономики и социальной сферы Чеченской Республики”	+424029,7	-30188,1	-251044,1	-281232,2	142797,5
ФЦП	+3746966,7	-128443,7	-350666,5	-479110,2	3267856,5

Как следует из данных, приведенных в таблице, по результатам финансирования и использования средств за 2002 год государственным заказчиком фактически удалось использовать 86,2 % от объема финансирования, направленного на увеличение объема госкапвложений по стройкам и объектам для решения важнейших задач.

Федеральным законом от 24 декабря 2002 года № 176-ФЗ “О федеральном бюджете на 2003 год” (приложение 19) утвержден объем госкапвложений в размере 61668105,1 тыс. рублей, в том числе по подразделу 0707 “Строительство, архитектура” - 47427700,1 тыс. рублей и подразделу 2103 “Мероприятия в области регионального развития” - 14240405,0 тыс. рублей. На реализацию ФАИП направлялось 58158105,1 тыс. рублей, в том числе по подразделу 0707 “Строительство, архитектура” - 43927700,1 тыс. рублей и 2103 “Мероприятия в области регионального развития” - 14240405,0 тыс. рублей. На программу восстановления экономики и социальной сферы Чеченской Республики предусмотрено 3500000,0 тыс. рублей. Во исполнение статьи 118 указанного Федерального закона распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 января 2003 года № 81-р

был утвержден Перечень строек и объектов ФАИП на 2003 год. В последующем были приняты распоряжения Правительства Российской Федерации:

- от 15 мая 2003 года № 621-р об отдельных изменениях объемов госкапвложений Перечня строек;

- от 22 июля 2003 года № 1016-р о перераспределении предусмотренных ФАИП госкапвложений в сумме 1033,51 млн. рублей в связи с их высвобождением из-за отсутствия по состоянию на 1 апреля 2003 года проектно-сметной документации и заключенных с акционерными обществами договоров о передаче в федеральную собственность акций по строкам и объектам Перечня;

- от 2 октября 2003 года № 1441-р о перераспределении объемов госкапвложений по итогам освоения объемов госкапвложений по стройкам и объектам ФАИП за 9 месяцев 2003 года;

- от 19 ноября 2003 года № 1675-р об увеличении объемов госкапвложений за счет уменьшения средств Фонда регионального развития, предусмотренных на финансирование ФЦП.

За 9 месяцев 2003 года финансирование госкапвложений составило 47991031,7 тыс. рублей, или 72,8 % к уточненному объему сводной бюджетной росписи, в том числе по подразделу 0707 “Строительство, архитектура” - 38198999,2 тыс. рублей (74,1 %) и подразделу 2103 “Мероприятия в области регионального развития” - 9792032,5 тыс. рублей (68,1 %). Объем финансирования госкапвложений, предусмотренных на реализацию ФАИП, составил в сумме 45448733,1 тыс. рублей, или 72,8 % к уточненному объему сводной бюджетной росписи, из которых по подразделу 0707 “Строительство, архитектура” профинансировано 35656700,6 тыс. рублей, или 74,2 % к уточненному годовому объему.

В таблице приведены оперативные данные об изменении годовых объемов государственных капитальных вложений и объемах, профинансированных за 9 месяцев 2003 года:

(тыс. руб.)						
	Коды	Утвержденный объем госкап- вложений	Уточненный объем госкап- вложений	Увеличение, уменьшение (+,-)	Профинансиро- вано за 9 мес. 2003 года	Процент финансирова- ния
Объем госкап- вложений, всего		61668105,1	65917099,1	+4248994,0	47991031,7	72,8
в том числе:						
0707	0707	47427700,1	51531419,1	+4103719,0	38198999,2	74,1
2103	2103	14240405,0	14385680,0	+145275,0	9792032,5	68,1
в том числе по видам расходов:						
госкапвложения	313-198	14707003,5	15401014,2	+584010,7	10935769,6	71,0
в том числе:						
0707	313-198	6656910,0	7288290,4	+631380,4	5551087,3	76,2
2103	313-198	6190311,5	6272956,2	+82644,7	4407350,2	70,3
спецотрасли	0707-315-198	15008590,0	15349893,9	+341303,9	12740760,9	83,0
ФЦП, всего		31952511,6	34532431,0	+2579919,4	24262761,5	70,3
в том числе:						
0707		25762200,1	28259474,8	+2497274,7	19855411,3	70,3
2103		6190311,5	6272956,2	+82644,7	4407350,2	70,3

Финансирование ФЦП за 9 месяцев 2003 года осуществлено в объеме 24262761,5 тыс. рублей, или 70,3 % от объема госкапвложений по уточненной сводной бюджетной росписи, в том числе по подразделу “Строительство, архитектура” - 19855411,3 тыс. рублей (70,3 %) и подразделу “Мероприятия в области регионального развития” - 4407350,2 тыс. рублей (70,3 процента).

**Проверка финансирования и целевого использования государственных капитальных вложений, предусмотренных ФАИП в 2002-2003 годах по субъектам Российской Федерации, за 2002 год и истекший период 2003 года (г. Москва, г. Архангельск, г. Благовещенск, г. Калининград)**

**1. Калининградская область**

В состав ФАИП в 2002 году были включены стройки и объекты Калининградской области, находящиеся в ведении Минэнерго России, МПР России, Минздрава России, Госкомрыболовства России, Минсельхоза России, ГТК России, Минобразования России, Госстроя России, УФК Минфина России по Калининградской области.

Общий объем государственных капитальных вложений, предусмотренных ФАИП на 2002 год по объектам, расположенным на территории Калининградской области, составил 696164,2 тыс. рублей. Фактическое финансирование соответствовало уточненным лимитам - 584749,1 тыс. рублей.

Нецелевого назначения платежей и нецелевого использования средств федерального бюджета проверкой не установлено.

В таблицах приведены данные проверки финансирования госкапвложений по объектам ФАИП за 2002 и 2003 годы:

(тыс. руб.)

1	2	3	Фактическое финансирование в 2002 г.			7
			4	5	6	
Утверждено распоряжением Правительства РФ № 207-р	Уточненный объем госкапвложений	сумма	% от утвержд. объема	% от уточн. объема	Примечание	
Госкапвложения, всего	696164,2	584749,1	584749,1	84,0	100,0	
Программная часть, всего	346480,0	351762,0	351762,0	101,5	100,0	
ОАО "Калининградская ТЭЦ-2"	300000,0	300000,0	300000,0	100,0	100,0	Оплата СМР, приобретение оборудования, оплата ПИР
Реконструкция выправительных сооружений и разрушений берегов рек Матросовка и Неман	6000,0	6000,0	6000,0	100,0	100,0	Оплата ПИР, технадзора, подрядных работ
Реконструкция туберкулезного санатория "Советск"	2000,0	4000,0	4000,0	200,0	100,0	Оплата предпроектных работ
Реконструкция корпуса инфекц. больницы для больных СПИДом, г. Калининград	1000,0	1000,0	1000,0	100,0	100,0	Оплата выполненных работ
Музей Мирового океана	5000,0	9342,0	9342,0	186,8	100,0	Оплата выполненных работ
Строительство учебно-лабораторного комплекса кафедры "Судовые энергетические установки и теплоэнергетика" КГТУ	3730,0	3730,0	3730,0	100,0	100,0	Оплата выполненных работ
Реконструкция Приморской дамбы польдеров насосных станций №№ 2, 4, 6, 8 в Полеском районе	3650,0	3650,0	3650,0	100,0	100,0	Оплата выполненных работ
Реконструкция правобережной дамбы канала им. Матросова у пос. Мостовое в Славском районе	2400,0	2400,0	2400,0	100,0	100,0	Оплата выполненных работ
Реконструкция левобережной дамбы канала им. Матросова для защиты польдерных земель у пос. Западное Славского района	4000,0	4000,0	4000,0	100,0	100,0	Оплата выполненных работ
Реконструкция насосной станции № 48-б в Славском	1600,0	1600,0	1600,0	100,0	100,0	Оплата выполненных работ

районе						
1	2	3	4	5	6	7
Реконструкция осушительной сети участка польдера насосной станции № 44 в Славском районе	1100,0	1100,0	1100,0	100,0	100,0	Оплата выполненных работ
ФГУП "ОКБ "Факел", г. Калининград	1200,0	140,0	140,0	11,7	100,0	Оплата выполненных работ
Строительство пристройки к зданию профессионального лицея № 6 в г. Гусеве	2000,0	2000,0	2000,0	100,0	100,0	Оплата выполненных работ
УФК Минфина России по Калининградской области	12800,0	12800,0	12800,0	100,0	100,0	Оплата СМР, ПИР, технадзора, возврат средств - 36,0 тыс. руб.
Непрограммная часть, всего	349684,2	232987,1	232987,1	66,6	100,0	
Строительство регионального перинатального центра по Каштановой аллее, г. Калининград	1000,0	1000,0	1000,0	100,0	100,0	Оплата выполненных работ
Реконструкция межрегионального центра реабилитации и диагностики детей	1000,0	1000,0	1000,0	100,0	100,0	Оплата выполненных работ
"Куршская коса" (трансформаторная подстанция), пос. Морское	546,1	-	-	-	-	Финансирование не осуществлялось
Строительство Международного автомобильного пункта пропуска "Багратионовск", г. Багратионовск	315377,8	218785,7	218785,7	69,4	100,0	Оплата выполненных работ, авансирование работ, содержание службы заказчика
Калининградский тыловой таможенный пост, г. Калининград	8172,5	-	-	-	-	Финансирование не осуществлялось
Неманская таможня, г. Советск	4795,5	4795,5	4795,5	100,0	100,0	Оплата выполненных работ
Оперативная таможня, г. Калининград	1000,0	2405,9	2405,9	240,6	100,0	Оплата выполненных работ, возврат средств - 2,2 тыс. рублей
Северо-Западное таможенное управление, г. Калининград	1000,0	1000,0	1000,0	100,0	100,0	Оплата выполненных работ
Неманская таможня, г. Черняховск	16092,3	4000,0	4000,0	24,9	100,0	Оплата выполненных работ
Главная канализационная насосная станция с канализационным напорным коллектором в г. Светлогорске	700,0	-	-	-	-	Финансирование не осуществлялось

(тыс. руб.)

	Утверждено распоряжением Правительства РФ № 81-р	Уточненный объем госкап- вложений на 2003 г.
1	2	3
Госкапвложения, всего	303133,0	303133,0
Программная часть, всего	272483,0	272483,0
ОАО "Калининградская ТЭЦ-2"	20000,0	20000,0
Реконструкция выправительных сооружений и разрушений берегов рек Матросовка и Неман	4200,0	4200,0
Строительство и реконструкция объектов по сохранению и развитию природного комплекса "Балтийская коса"	3000,0	3000,0
Реконструкция туберкулезного санатория "Советск"	2000,0	2000,0
Реконструкция корпуса инфекционной больницы для больных СПИДом, г. Калининград	1000,0	1000,0
Калининградская областная больница (реконструкция), г. Калининград	1500,0	1500,0
Государственной учреждение "Морская администрация порта Калининград"	20000,0	20000,0
Музей Мирового океана	20000,0	20000,0



Реконструкция Приморской дамбы польдеров насосных станций №№ 2, 4, 6, 8 в Полесском районе	4010,0	4010,0
1	2	3
Реконструкция правобережной дамбы канала им. Матросова у пос. Мостовое в Славском районе	2700,0	2700,0
Реконструкция левобережной дамбы канала им. Матросова для защиты польдерных земель у пос. Западное Славского района	4520,0	4520,0
Реконструкция осушительной сети участка польдера насосной станции № 44 в Славском районе	3220,0	3220,0
Строительство Международного автомобильного пункта пропуска “Багратионовск”, г. Багратионовск	181833,0	181833,0
Строительство пристройки к зданию профессионального лицея № 6 в г. Гусеве	1500,0	1500,0
Реконструкция здания краевого музея, г. Багратионовск	2500,0	2500,0
Историко-архитектурный комплекс - замок “Истербург”, г. Черняховск	500,0	500,0
Непрограммная часть, всего	30650,0	30650,0
Строительство автомобильного пункта пропуска “Пограничный” (энергообеспечение)	650,0	650,0
Строительство автомобильного пункта пропуска “Чернышевское”	3000,0	3000,0
Калининградский тыловой таможенный пост, г. Калининград	7000,0	7000,0
Неманская таможня, г. Советск	8000,0	8000,0
Калининградский торгово-экономический колледж (реконструкция), г. Калининград	3000,0	3000,0
Резервуар питьевой воды с водонапорной насосной станцией и канализационным коллектором, пос. Донское, Светлогорский городской округ, Калининградская обл.	5000,0	5000,0
Калининградский РТПЦ (ПИР и начало строительства), г. Калининград	3000,0	3000,0
Калининградский ГТРК “Янтарь” (приобретение оборудования), г. Калининград	1000,0	1000,0

ФАИП на 2002 год в рамках федеральной целевой программы “Энергоэффективная экономика на 2002-2005 годы и на перспективу до 2010 года”, подпрограммы “Энергоэффективность топливно-энергетического комплекса” предусматривались госкапвложения в объеме 300000,0 тыс. рублей на строительство ОАО “Калининградская ТЭЦ-2”, из средств областного бюджета на 2002 год - 48270,0 тыс. рублей.

Минфином России и Минимуществом России был заключен договор с ОАО “Калининградская ТЭЦ-2” о передаче в 2002 году в федеральную собственность акций общества. После передачи 30 млн. обыкновенных акций номинальной стоимостью 10 рублей каждая, доля государства, в лице Минимущества России, в уставном капитале ОАО “Калининградская ТЭЦ-2” составила 30,6 процента.

Уведомления о лимитах бюджетных обязательств на 2002 год доведены Минэнерго России в объеме 300000,0 тыс. рублей. Лимиты по областной инвестиционной программе доведены на сумму 48270,0 тыс. рублей. Уточненный объем капитальных вложений на строительство ТЭЦ-2 составил: из средств федерального бюджета - 300000,0 тыс. рублей; из средств областного бюджета - 200,0 тыс. рублей; из средств РАО “ЕЭС России” - 50000,0 тыс. рублей; за счет амортизационных отчислений ТЭЦ-2 - 693,0 тыс. рублей.

Предусмотренный объем госкапвложений был профинансирован в полном объеме, в том числе: строительно-монтажные работы - в сумме 81000,0 тыс. рублей, оборудование для ТЭЦ - 169000,0 тыс. рублей, проектно-изыскательские работы - 50000,0 тыс. рублей. Кроме того, постановлением ФЭК России предусматривалось финансирование строительства ТЭЦ-2 за счет целевых инвестиционных средств РАО “ЕЭС России” в объеме 300000,0 тыс. рублей.

Фактическое финансирование из федерального бюджета осуществлено в сумме 300000,0 тыс. рублей, из средств РАО “ЕЭС России” - 50000,0 тыс. рублей, из фонда амортизационных отчислений ОАО “Калининградская ТЭЦ-2” - 727,0 тыс. рублей. Финансирование из бюджета Калининградской области не осуществлялось.

По состоянию на 1 января 2002 года кредиторская задолженность ОАО “Калининградская ТЭЦ-2” составляла за счет всех источников финансирования 2835,0 тыс. рублей, дебиторская задолженность отсутствовала. По состоянию на 1 января 2003 года кредиторская задолженность составила 6748,0 тыс. рублей, дебиторская задолженность - 229000,0 тыс. рублей. Образование дебиторской задолженности связано с авансированием по оплате технологического оборудования.

## 2. Архангельская область

На территории Архангельской области в 2002 года осуществлялось финансирование 7 строек и объектов ФАИП, находящихся в ведении Минкультуры России, Минобразования России, Госстроя России, МПТР России, Минэкономразвития России, Минтруда России, Госкомспорта России, Минэнерго России, Минтранса России, Россудостроения.

ФАИП на 2002 год по стройкам и объектам, расположенным на территории Архангельской области, предусматривались госкапвложения в объеме 133600,0 тыс. рублей, в том числе по подразделу 0707 “Строительство, архитектура” - 110700,0 тыс. рублей, по подразделу 2103 “Мероприятия в области регионального развития” - 22900,0 тыс. рублей.

Уточненный объем составил 184120,0 тыс. рублей, в том числе по подразделу 0707 “Строительство, архитектура” - 161220,0 тыс. рублей. Фактическое финансирование по указанному подразделу составило 160220,0 тыс. рублей (99,4 % уточненного объема). По подразделу 2103 “Мероприятия в области регионального развития” уточнение суммы госкапвложений не производилось, фактически за 2002 год профинансировано 21700,0 тыс. рублей (94,8 % установленного объема).

Финансирование объектов ФАИП в течение года отставало от установленного поквартального распределения объемов госкапвложений, доведенных сводной бюджетной росписью, что связано с поздним заключением договоров и дополнительных соглашений к ним между госзаказчиками строек и объектов и администрацией Архангельской области (апрель-август 2002 года). Учитывая, что строительство в Архангельской области носит сезонный характер, данное обстоятельство явилось сдерживающим фактором при осуществлении строительства объектов ФАИП.

В целом финансирование осуществлено в объеме 181920,0 тыс. рублей (98,8 % уточненной суммы), за исключением реконструкции музея-заповедника “Соловки”, закрепленного за Минкультуры России, по которому финансирование в 2002 году не поступало, а также объекта “Очистные сооружения поверхностных вод в питьевых целях, Соловецкие острова”, находящегося в ведении Госстроя России (70 процентов). По остальным объектам средства освоены полностью. Нецелевого назначения платежей и использования бюджетных средств не установлено.

В таблице приведены данные о финансировании в 2002 году объектов ФАИП, расположенных на территории Архангельской области:

(тыс. руб.)

	Утверждено распоряжением Правительства РФ № 207-р	Уточненный объем госкапвложений	Фактическое финансирование			Примечание
			сумма	% от утвержденного объема	% от уточненного объема	
1	2	3	4	5	6	7
Госкапвложения, всего	133600,0	184120,0	181920,0	136,2	98,8	
Программная часть, всего	125600,0	176120,0	176120,0	140,2	100,0	
ИПП “Правда Севера” (техническое перевооружение)	1500,0	1500,0	1500,0	100,0	100,0	Погашение кредита
Детский дом, г. Сольвычегорск	5000,0	5000,0	5000,0	100,0	100,0	Оплата выполненных работ
Детский дом, г. Каргополь	3400,0	3400,0	3400,0	100,0	100,0	Оплата выполненных работ

1	2	3	4	5	6	7
						ных работ
Реабилитационный центр для детей с ограниченными возможностями (расширение), г. Архангельск	3000,0	3000,0	3000,0	100,0	100,0	Оплата выполненных работ
Реабилитационный центр для детей с ограниченными возможностями, г. Котлас	5000,0	5000,0	5000,0	100,0	100,0	Оплата выполненных работ
Центральный стадион "Груд"	1000,0	1000,0	1000,0	100,0	100,0	Оплата выполненных работ
Школа, пос. Лойга	500,0	500,0	500,0	100,0	100,0	Оплата выполненных работ
Газопровод Нюксеница-Архангельск	90000,0	137160,0	137160,0	152,4	100,0	Оплата выполненных работ, содержание сл. заказчика
Водные пути Северо-Двинской шлюзованной системы (реконструкция)	1500,0	1500,0	1500,0	100,0	100,0	Оплата выполненных работ
ГУП "Севмашпредприятие" (реконструкция)	14400,0	17760,0	17760,0	123,3	100,0	Оплата выполненных работ
ГУП СПО "Арктика"	300,0	300,0	300,0	100,0	100,0	Оплата выполненных работ
Непрограммная часть, всего	8000,0	8000,0	5800,0	72,5	72,5	
Очистные сооружения поверхностных вод в питьевых целях, Соловецкие острова	4000,0	4000,0	2800,0	70,0	70,0	Оплата выполненных работ
Музей-заповедник "Соловки" (реконструкция)	1000,0	1000,0	-	-	-	Финансирование не осуществлялось
Школа искусств, г. Котлас	1000,0	1000,0	1000,0	100,0	100,0	Оплата выполненных работ
ГДП "Силинит" (реконструкция)	2000,0	2000,0	2000,0	100,0	100,0	Оплата выполненных работ

Кроме того, была проведена проверка финансирования расходов, предусмотренных ФАИП на 2002 год, по строительству газопровода Нюксеница-Архангельск в объеме 90000,0 тыс. рублей (подпрограмма "Энергоэффективность топливно-энергетического комплекса" в составе ФЦП "Энергоэффективная экономика"). Уточненный объем госкапвложений составил 137160,0 тыс. рублей. Финансирование из федерального бюджета осуществлено в сумме 137160,0 тыс. рублей и освоено в полном объеме. Из средств федерального бюджета оплачены выполненные работы на сумму 135376,9 тыс. рублей, на содержание службы заказчика-застройщика перечислено 1783,1 тыс. рублей.

На момент проверки дебиторская и кредиторская задолженность за счет средств федерального бюджета отсутствовала.

Из средств бюджета Архангельской области предусматривалось выделение 61805,0 тыс. рублей, в том числе в рамках областной инвестиционной программы - 21805,0 тыс. рублей, из бюджета экологического фонда на 2002 года - 40000,0 тыс. рублей. Фактическое финансирование составило 46406,0 тыс. рублей, в том числе за счет средств областной инвестиционной программы - 21805,0 тыс. рублей, из бюджета экологического фонда - 24601,0 тыс. рублей.

В 2003 году планируется ввод в эксплуатацию первого пускового комплекса 0-147 км, а также продолжение строительства газопровода на участке 147-374 километры. В связи с недостаточностью выделяемых средств строительство газопровода ведется низкими темпами и может растянуться на неопределенное время. Необходимо при-

влечение дополнительных источников финансирования помимо средств федерального бюджета.

### 3. Амурская область

В Перечень строек и объектов ФАИП на 2002 год было включено 6 объектов, расположенных в Амурской области, государственными заказчиками которых являлись различные министерства и ведомства.

По данным стройкам предусматривались госкапвложения в объеме 711000,0 тыс. рублей. Уточненный объем составил 667300,0 тыс. рублей. Финансирование осуществлено в полном объеме.

На 2003 год предусмотрено 254550,0 тыс. рублей. Уточненный объем составил 362550,0 тыс. рублей

Нецелевого использования средств по объектам на территории Амурской области не выявлено.

В таблицах приведены данные о финансировании из федерального бюджета объектов ФАИП, расположенных на территории Амурской области, в 2002 и 2003 годах:

(тыс. руб.)

	Утверждено распоряжением Правительства РФ № 207-р	Уточненный объем	Фактическое финансирование в 2002 г.			Примечание
			сумма	% от утвержд. объема	% от уточненного объема	
Госкапвложения, всего	711000,0	667300,0	667300,0	93,9	100	
Программная часть, всего	711000,0	667300,0	667300,0	93,9	100,0	
Строительство Бурейской ГЭС	358000,0	304300,0	304300,0	85,0	100,0	Оплата выполненных работ
Аэропорт "Благовещенск"	5000,0	5000,0	5000,0	100,0	100,0	Оплата выполненных работ; возврат средств - 0,1 тыс. руб.
Строительство учебного корпуса со спортзалом университета	3000,0	3000,0	3000,0	100,0	100,0	Оплата выполненных работ
Дом-интернат для умственно отсталых детей, с. Мали-новка, Бурейский район	5000,0	5000,0	5000,0	100,0	100,0	Оплата выполненных работ
Дом-интернат для престарелых и инвалидов в п. Новый Быт Ромненского района	3000,0	3000,0	3000,0	100,0	100,0	Оплата выполненных работ
ОГУП "Строитель" (зона затопления Бурейской ГЭС), г. Благовещенск	337000,0	347000,0	347000,0	103,0	100,0	Оплата выполненных работ; возврат средств - 25660,9 тыс. рублей

(тыс. руб.)

1	Утверждено распоряжением Правительства РФ № 81-р	Уточненный объем госкапвложений	Фактическое финансирование в 2003 г.			Примечание
			сумма	% от утвержд. объема	% от уточненного объема	
2	3	4	5	6	7	
Госкапвложения, всего	254550,0	358345,0	60273,2	23,7	16,8	
Программная часть, всего	231450,0	339450,0	48878,2	21,1	14,4	
ОАО "Амурэнерго": Благовещенская ТЭЦ, расширение, 2-я очередь	9000,0	9000,0	9000,0	100,0	100,0	Оплата выполненных работ
ОАО "Амурэнерго": Благовещенская ТЭЦ, золоотвал № 2	2000,0	-	-	-	-	Работы не ведутся в связи с отсутствием ПСД

Областной перинатальный центр, г. Благовещенск	2250,0	2250,0	1030,0	45,8	45,8	Оплата ПИР
Аэропорт "Благовещенск"	12500,0	12500,0	12500,0	100,0	100,0	Оплата выполненных работ
1	2	3	4	5	6	7
Строительство учебного корпуса со спортзалом университета	10000,0	10000,0	8500,0	85,0	85,0	Оплата выполненных работ
Школа (2-я очередь), пос. Усть-Нюкжа, Тындинский район Амурской обл.	1700,0	1700,0	1190,0	70,0	70,0	Оплата выполненных работ
Школа, пос. Уркан, Тындинский район Амурской обл.	1750,0	1750,0	1225,0	70,0	70,0	Оплата выполненных работ
Дом-интернат для умственно отсталых детей, с. Малиновка, Бурейский район	6500,0	6500,0	4650,2	71,5	71,5	Оплата выполненных работ
Дом-интернат для престарелых и инвалидов в п. Новый Быт Ромненского района	4000,0	4000,0	1983,0	49,6	49,6	Оплата выполненных работ
Канализационный коллектор (реконструкция), г. Свободный	3000,0	3000,0	2500,0	83,3	83,3	Оплата выполненных работ
Жилой дом для участников боевых действий, г. Благовещенск	11750,0	11750,0	3800,0	32,3	32,3	Оплата выполненных работ
Спец. жилой дом на 59 кв. для одиноких престарелых граждан, г. Райчихинск	1000,0	1000,0	-	-	-	Объемов выполненных работ не было, финансирование не осуществлялось
ОГУП "Строитель" (зона затопления Бурейской ГЭС), г. Благовещенск	166000,0	276000,0	2500,0	1,5	0,9	Оплата выполненных работ
Непрограммная часть, всего	23100,0	18895,0	11395,0	49,3	60,3	
Центральная районная больница (хирургический корпус с поликлиникой), г. Свободный, Амурская обл.	1400,0	1400,0	1400,0	100,0	100,0	Оплата выполненных работ
Областной онкологический диспансер, г. Благовещенск	1000,0	1000,0	1000,0	100,0	100,0	Оплата выполненных работ
Больница (лечебно-диагностический корпус), г. Шимановск	3700,0	3700,0	3700,0	100,0	100,0	Оплата выполненных работ
Общественно-культурный центр, г. Благовещенск	10000,0	10000,0	5000,0	50,0	50,0	Оплата выполненных работ
Берегоукрепление р. Амур (реконструкция), г. Благовещенск	1500,0	-	-	-	-	Работы не ведутся
Государственное протезно-ортопедическое предприятие, г. Благовещенск	1000,0	-	-	-	-	Работы не ведутся
Реконструкция дет. оздоровит. комплекса под центр реабилитации детей и подростков с огранич. возможностями, г. Благовещенск	1000,0	-	-	-	-	Работы не ведутся
Амурский научный центр (инженерно-лабораторный корпус), г. Благовещенск	1000,0	295,0	295,0	29,5	100	Оплата выполненных работ
Магистральные тепловые сети № 3, г. Благовещенск	2500,0	2500,0	-	-	-	Работы не ведутся в связи с отсутствием ПСД

Госкапвложения на строительство Бурейской ГЭС предусматривались в 2002 году по подпрограмме “Энергоэффективность топливно-энергетического комплекса” в составе федеральной целевой программы “Энергоэффективная экономика” в объеме 304300,0 тыс. рублей (уточненный объем).

В соответствии с действующим законодательством советом директоров ОАО “Бурейская ГЭС” 10 июля 2002 года утверждено решение о выпуске ценных бумаг (акции обыкновенные, именные, бездокументарные) в количестве 102,8 млн. штук номинальной стоимостью 10 рублей каждая на общую сумму 1028000,0 тыс. рублей путем открытой подписки, в том числе:

- Минимущество России - 30430000 штук на сумму 304300,0 тыс. рублей;
- РАО “ЕЭС России” - 65576120 штук на сумму 655761,2 тыс. рублей;
- прочие акционеры - 6793880 штук на 67938,8 тыс. рублей.

Выпуск прошел государственную регистрацию в соответствии с распоряжением Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг Российской Федерации от 15 ноября 2002 года № 1460/р, регистрационный номер № 1-03-30281-Е.

В сентябре 2002 года ОАО “Амурэнерго” был заключен договор с Минфином России и Минимуществом России на передачу в федеральную собственность по рыночной стоимости акций на сумму средств, предусмотренных в рамках финансирования расходов на госкапвложения по строительству Бурейской ГЭС.

Объем освоенных капитальных вложений в 2002 году составил 5283000,0 тыс. рублей, в том числе объем строительно-монтажных работ - 4035900,0 тыс. рублей, или 76,4 % от общего объема госкапвложений. За счет средств федерального бюджета оплачены строительно-монтажные работы на сумму 304300,0 тыс. рублей. Другими источниками финансирования выполненных строительно-монтажных работ являлись средства РАО “ЕЭС России”, амортизационные отчисления, кредиты коммерческого банка “Межтопэнергобанк”, полученные под векселя ОАО “Бурейская ГЭС”. В 2003 году средства федерального бюджета на строительство Бурейской ГЭС не выделялись.

**Проверка финансирования и целевого использования  
государственных капитальных вложений, предусмотренных ФАИП  
в 2002 году на реализацию ФЦП “Сохранение и развитие архитектуры  
исторических городов” (2002-2010 годы), в том числе подпрограммы  
“Возрождение, строительство, реконструкция и реставрация исторических  
малых и средних городов в условиях экономической реформы”, и  
“Сейсмобезопасность территории России” (2002-2010 годы)**

**ФЦП “Сохранение и развитие архитектуры исторических городов”  
(2002-2010 годы) - подпрограмма “Возрождение, строительство, реконструкция  
и реставрация исторических малых и средних городов  
в условиях экономической реформы”**

В состав программы “Сохранение и развитие архитектуры исторических городов” (2002-2010 годы) (далее - Программа) входят подпрограммы “Сохранение и развитие исторического центра г. Санкт-Петербурга” и “Возрождение, строительство, реконструкция и реставрация исторических малых и средних городов России в условиях экономической реформы” (далее - подпрограмма “Возрождение”). Программа разработана на основе и с учетом ранее утвержденных федеральных целевых программ “Развитие малых и средних городов Российской Федерации в условиях экономической реформы” и “Сохранение и развитие исторического центра г. Санкт-Петербурга”.

Проверка финансирования и целевого использования средств, направленных в 2002 году на реализацию указанной подпрограммы проведена в Госстрое России, как госу-

дарственном заказчике Программы, а также по объектам подпрограммы, расположенным в г. Александрове Владимирской области и г. Дмитрове Московской области.

Общее руководство и контроль за ходом реализации Программы на федеральном уровне осуществляют государственные заказчики - Госстрой России (по памятникам градостроительства, архитектуры, инженерного искусства и прочим объектам недвижимости) и Минкультуры России (по иным объектам исторического культурного наследия).

ФАИП на 2002 год определен объем финансирования по Программе в сумме 520200,0 тыс. рублей, в том числе по подпрограмме "Возрождение" - 23300,0 тыс. рублей. Уточненный лимит госкапвложений на 2002 год по Программе составил 580700,0 тыс. рублей, в том числе по подразделу 0707 "Строительство, архитектура" - 450800,0 тыс. рублей, по подразделу 2103 "Мероприятия в области регионального развития" - 129900,0 тыс. рублей. Фактическое финансирование осуществлено в полном объеме.

Отбор городов для включения в подпрограмму "Возрождение" осуществляется на конкурсной основе. В 2002 году выбраны 23 объекта, расположенные на территории 21 субъекта Российской Федерации. Общий объем капитальных вложений на реализацию подпрограммы в 2002 году составил 121000,0 тыс. рублей, в том числе из федерального бюджета - 60800,0 тыс. рублей, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов - 35100,0 тыс. рублей, из внебюджетных источников - 25100,0 тыс. рублей.

Данные о финансировании программы в 2002 году:

(тыс. руб.)

	Утверждено распоряжением Правительства РФ № 207-р	Уточненный объем	Фактическое финансирование		
			сумма	% от утвержденного объема	% от уточненного объема
Всего	23300,0	60800,0	60800,0	260,9	100,0
0707	9100,0	46600,0	46600,0	512,1	100,0
2103	14200,0	14200,0	14200,0	100,0	100,0

Значительное увеличение госкапвложений по подпрограмме связано с дополнительным финансированием работ по реконструкции комплекса зданий XIX века музея-заповедника "Дмитровский Кремль".

Финансирование подпрограммы осуществлено в 2002 году в полном объеме. Касовые расходы составили 60000,0 тыс. рублей, что соответствует фактическим расходам. Остатки финансирования по состоянию на 1 января 2003 года в объеме 800,0 тыс. рублей возвращены в бюджет.

Несмотря на стабильную ситуацию с финансированием, заказчикам строек и объектов подпрограммы не всегда удается вводить объекты в срок, предусмотренный проектно-сметной документацией. Основной причиной увеличения сроков ввода объектов является недостаточность предусматриваемых средств.

Для проведения работ на объекте "Историческое здание - памятник архитектуры на ул. Восстания 1905 года (реконструкция), г. Александров, Владимирская область" на 2002 год предусматривались госкапвложения по подразделу 2103 "Мероприятия в области регионального развития" в объеме 1500,0 тыс. рублей. Средства поступили и использованы в полном объеме. На оплату выполненных работ перечислено 1477,5 тыс. рублей, на содержание заказчика-застройщика - согласно договору, 22,5 тыс. рублей (1,5 процента).

На реконструкцию комплекса зданий музея-заповедника "Дмитровский Кремль" (г. Дмитров, Московская область) Перечнем строек и объектов ФАИП на 2002 год предусматривались ассигнования по подразделу 0707 "Строительство, архитектура" в объеме 2000,0 тыс. рублей. В течение 2002 года объем финансирования работ по данному объекту был увеличен на 37500,0 тыс. рублей. Средства выделены в IV квартале 2002 года и использованы в полном объеме. На оплату выполненных работ перечислено 38993,1 тыс.

рублей, на содержание службы заказчика-застройщика - согласно договору, 506,9 тыс. рублей (1,28 процента).

Нецелевого использования средств федерального бюджета на указанных объектах не установлено.

### **ФЦП “Сейсмобезопасность территории России” (2002-2010 годы)**

Федеральная целевая программа “Сейсмобезопасность территории России” (2002-2010 годы) (далее - Программа) разработана в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 марта 2001 года № 424-р и утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 25 сентября 2001 года № 690. Сроки реализации мероприятий I этапа Программы установлены - 2002-2005 годы.

Проверка финансирования и целевого использования средств федерального бюджета на реализацию в 2002 году федеральной целевой программы “Сейсмобезопасность территории России” (2002-2010 годы) проведена в Госстрое России, как государственном заказчике и разработчике программы, на который возложены функции организации управления и контроля за исполнением программы, а также в администрации Камчатской области по стройкам и объектам ФАИП, включенным в указанную программу.

На 2002 год предусматривались ассигнования на реализацию Программы:

- по подразделу 0602 “Разработка перспективных технологий и приоритетных направлений научно-технического прогресса” - 5000,0 тыс. рублей;
- по подразделу 0707 “Строительство, архитектура” - 5000,0 тыс. рублей;
- по подразделу 2103 “Мероприятия в области регионального развития” - 65400,0 тыс. рублей.

Уточненный объем госкапвложений по Программе составил по подразделу 0707 “Строительство, архитектура” - 5000,0 тыс. рублей, по подразделу 2103 “Мероприятия в области регионального развития” - 57590,4 тыс. рублей.

Передача Госстроем России функций заказчика-застройщика по стройкам и объектам Программы, включенным в ФАИП в 2002 году, осуществлялась в соответствии с государственными контрактами. Отбор исполнителей программных мероприятий проводился на конкурсной основе.

Предусмотренные госкапвложения в сумме 5000,0 тыс. рублей по подразделу 0707 “Строительство, архитектура” профинансированы в полном объеме и направлены Госстроем России администрации Карачаево-Черкесской Республики на выполнение работ по сейсмоусилению санатория “Теберда”. Средства освоены полностью.

По подразделу 2103 “Мероприятия в области регионального развития” финансирование составило 57590,4 тыс. рублей. Указанные средства Госстроем России были использованы не в полном объеме, кассовые расходы составили 53340,4 тыс. рублей, кассовые остатки - 4250,0 тыс. рублей. Средства были направлены:

- администрации Камчатской области - в объеме 28350,4 тыс. рублей (с учетом направленных на финансирование Программы остатков в сумме 2000,4 тыс. рублей) по 5 объектам Программы;
- УКСу администрации г. Иркутска - в объеме 2890,0 тыс. рублей на финансирование усиления школы № 15 в г. Иркутске;
- ОКСу г. Южно-Сахалинска - в объеме 6800,0 тыс. рублей на финансирование усиления школ № 10 и № 13 в г. Южно-Сахалинске;
- Минстрою Республики Дагестан - в объеме 4250,0 тыс. рублей на финансирование усиления объектов республиканской клинической больницы в г. Махачкале;



- Минстрою Республики Бурятия - в объеме 6800,0 тыс. рублей на финансирование усиления республиканской клинической больницы (хирургического корпуса) в г. Улан-Удэ;

- Минстрою Республики Северная Осетия-Алания - в объеме 4250,0 тыс. рублей на финансирование усиления клинической больницы скорой помощи в г. Владикавказе.

Госстроем России своевременно не было осуществлено перераспределение средств на другие объекты ввиду отсутствия предложений от заказчиков; также не была профинансирована городская клиническая больница в г. Краснодаре, по которой госзаказчиком не был заключен договор на сейсмоусиление больницы.

Финансирование осуществлено в соответствии с уточненными объемами госкапвложений на 2002 год. Нецелевого использования средств федерального бюджета по объектам Программы не выявлено.

Перечнем строек и объектов для федеральных государственных нужд на 2003 год предусмотрены ассигнования лишь по 3 из 5 начатых в 2002 году строек Программы на территории Камчатской области. Учитывая сейсмическую специфику региона и социальную значимость объектов сейсмоусиления (школы, больница, роддом), приостановка строительства объектов является недопустимой.

В связи с этим областной инвестиционной программой на 2003 год предусмотрено выделение средств областного бюджета на сейсмоусиление по всем объектам Камчатской области в объеме 47171,1 тыс. рублей, в том числе по 3 объектам, финансируемым в 2003 году из федерального бюджета.

В рамках осуществленной проверки данной Программы по подразделу 0602 "Разработка перспективных технологий и приоритетных направлений научно-технического прогресса" установлено нецелевое использование средств в сумме 282,5 тыс. рублей по договору, заключенному Госстроем России с ФГУП "ПНИИИС" по теме "Методические рекомендации по категорированию объектов строительства, жилищно-коммунальной сферы и жизнеобеспечения по степени их потенциальной опасности и уязвимости", что не соответствует целям и задачам данной ФЦП.

В таблицах приведены данные об объемах финансирования Программы в 2002 году в целом, а также по объектам Программы, расположенным на территории Камчатской области, за счет средств федерального бюджета:

(тыс. руб.)

Госкапвложения	Утверждено распоряжением Правительства РФ № 207-р	Уточненный объем	Фактическое финансирование			Примечание
			сумма	% от утвержденного объема	% от уточненного объема	
Всего	75400,0	67441,4	67441,4	89,4	100,0	
0602	5000,0	4851,0	4851,0	4850,0	4850,0	Договор между Госстроем России и ФГУП "ПНИИИС" не соответствует тематике ФЦП
0707	5000,0	5000,0	5000,0	5000,0	5000,0	
2103	65400,0	57590,4	57590,4	53340,4	53340,4	

(тыс. руб.)

	Утверждено распоряжением Правительства РФ № 207-р	Уточненный объем	Фактическое финансирование			Примечание
			сумма	% от утвержденного объема	% от уточненного объема	
1	2	3	4	5	6	7
Госкапвложения, всего	31000,0	26350,0	26350,0	85,0	100,0	
Здравоохранение	14000,0	11900,0	11900,0	85,0	100,0	

Детская областная больница (лечебный корпус), г. Петропавловск-Камчатский	7000,0	5950,0	5950,0	85,0	100,0	Оплата СМР, содержания службы заказчика, авторского надзора
Родильный дом № 2 (сейсмоусиление), г. Петропавловск-Камчатский	7000,0	5950,0	5950,0	85,0	100,0	Оплата СМР, содержания службы заказчика, авторского надзора
1	2	3	4	5	6	7
Образование	17000,0	14450,0	14450,0	85,0	100,0	
Средняя школа, г. Елизово	5000	4250	4250	85,0	100,0	Оплата СМР, содержания службы заказчика, авторского надзора
Сейсмоусиление школы № 4, г. Петропавловск-Камчатский	6000	5100	5100	85,0	100,0	Оплата СМР, содержания службы заказчика, авторского надзора
Сейсмоусиление школы № 18, г. Петропавловск-Камчатский	6000	5100	5100	85,0	100,0	Оплата СМР, содержания службы заказчика, авторского надзора

В таблице приведены данные о финансировании объектов Программы за счет средств бюджета Камчатской области:

(тыс. руб.)

	Предусмотрено	Уточненный объем	Фактическое финансирование			Примечание
			сумма	% от утвержденного объема	% от уточненного объема	
Госкапвложения, всего	2160,9	616,0	616,0	28,5	100,0	
Здравоохранение	754,0	-	-	-	-	
Детская областная больница (лечебный корпус), г. Петропавловск-Камчатский	459,6	-	-	-	-	Финансирование не осуществлялось
Родильный дом № 2 (сейсмоусиление), г. Петропавловск-Камчатский	294,4	-	-	-	-	Финансирование не осуществлялось
Образование	1406,9	616,0	616,0	43,8	100,0	
Средняя школа, г. Елизово	622,4	616,0	616,0	99,0	100,0	Оплата проектных работ
Сейсмоусиление школы № 4, г. Петропавловск-Камчатский	455,4	-	-	-	-	Финансирование не осуществлялось
Сейсмоусиление школы № 18, г. Петропавловск-Камчатский	329,1	-	-	-	-	Финансирование не осуществлялось

### Выводы

Отклонений от предусмотренного федеральными законами, нормативными документами порядка финансирования госкапвложений, а также нецелевого назначения финансирования и использования средств федерального бюджета, выделенных в 2002 году на финансирование госкапвложений, предусмотренных на реализацию программной и непрограммной частей Федеральной адресной инвестиционной программы, проведенными проверками не выявлено.

Установлено нецелевое использование средств федерального бюджета, предусмотренных на выполнение НИОКР по федеральной целевой программе "Сейсмотерритория России" (2002-2010 годы) в сумме 282,5 тыс. рублей.

Некоторые объекты ФАИП в 2002 году не были профинансированы или же уровень финансирования составлял 10-12 % (из числа проверенных объектов подобная ситуация наблюдалась на 8 стройках), так как заказчиками-застройщиками и подрядными организациями не были урегулированы объемы выполненных работ, предъявляемые к оп-

лате, в срок не была подготовлена проектно-сметная документация и не были заключены соответствующие договора на выполнение строительных работ.

Объемы госкапвложений, предусматриваемые ФАИП на строительство крупных объектов, недостаточны, сроки завершения строительства откладываются на неопределенное время. Необходимо увеличение объемов предусматриваемых госкапвложений при формировании проекта перечня строек и объектов ФАИП и концентрация ресурсов на пусковых объектах.

По-прежнему на низком уровне остаются вводы строек и объектов (мощностей) за 2002 год и 9 месяцев 2003 года, включенных в Федеральную адресную инвестиционную программу на соответствующий год. Это приводит к снижению результативности осуществляемого финансирования.

Со стороны государственных заказчиков ослаблен контроль за своевременной подготовкой проектно-сметной документации в части ее пересмотра и утверждения дополнительных решений, прохождением экспертных инстанций и получением положительных заключений к ним. Это приводит к потере объемов выделяемых госкапвложений, их неэффективному использованию.

### **Предложения**

По результатам проверки предлагается направить:

- информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации М.М. Касьянову;
- представление Председателю Госстроя России Н.П. Кошману;
- представление Минфину России;
- отчет в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**М. И. БЕСХМЕЛЬНИЦЫН**

**Аналитическая записка  
по выполнению Программы реформирования  
электроэнергетической отрасли Российской Федерации  
в соответствии с принятыми законодательными актами  
на основании проведенных проверок финансово-хозяйственной  
деятельности и хода реформирования региональных энергетических  
акционерных обществ (ОАО “Красноярскэнерго”, ОАО “Ивэнерго”,  
ОАО “Ростовэнерго”, ОАО “Владимирэнерго”)**

Указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 1997 года № 426 были утверждены “Основные положения структурной реформы в сферах естественных монополий”, тем самым была признана необходимость реструктуризации естественных монополий и определены меры, необходимые для ее осуществления.

Однако, несмотря на вступление названного документа в силу, реальных изменений в энергетике ни на практике, ни в правовом регулировании не последовало. Не произошло отделение конкурентных видов деятельности от монопольных. РАО “ЕЭС России” по-прежнему охватывает как монопольные (передача электроэнергии), так и конкурентные (производство, сбыт) сферы деятельности. Идея создания конкурентного оптового рынка на основе свободного ценообразования осталась нереализованной.

11 июля 2001 года постановлением Правительства Российской Федерации № 526 были приняты “Основные направления реформирования электроэнергетики Российской Федерации”. В данном документе описана модель российского рынка электроэнергетики, которая должна быть реализована в результате проведения реформы. Определены цели, задачи, принципы реформирования, указаны ключевые шаги реализации реформы в ходе подготовительных работ по созданию конкурентного рынка электроэнергии, функционированию субъектов рынка электроэнергии и организации его работы, ценообразованию на рынке электроэнергии, а также обеспечению надежности работы отрасли в переходный период.

Таким образом, указанным документом был дан старт масштабной структурной реформе российской электроэнергетики.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 августа 2001 года № 1040-р был утвержден “План мероприятий первого этапа реформирования электроэнергетики”.

28 февраля 2002 года Правительством Российской Федерации были одобрены законопроекты о реформировании электроэнергетики.

На основании постановления Правительства Российской Федерации от 11 июля 2001 года № 526 были созданы: ОАО Федеральная сетевая компания, управляющая единой национальной (общероссийской) электрической сетью, - ОАО “ФСК ЕЭС” - 21 июля 2002 года (распоряжение РАО “ЕЭС России” от 18 июня 2002 года № 42-р) и ОАО “Системный оператор, осуществляющий диспетчерское управление единой электрической сетью России” - ОАО “СО-ЦДУ ЕЭС” - 17 июня 2002 года (распоряжение РАО “ЕЭС России” от 13 июня 2002 года № 39-р). Указанные компании созданы в виде 100-процентных дочерних обществ РАО “ЕЭС России”.

Уставный капитал ОАО “ФСК ЕЭС” (далее - ФСК) составляет 127 млрд. руб. В состав ФСК передаются магистральные линии электропередачи и сетевое оборудование, необходимое для их эксплуатации, принадлежащие РАО “ЕЭС России”. Передаче в ФСК

подлежат и магистральные сети АО-энерго, относящиеся согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2001 года № 881 к единой национальной (общероссийской) электрической сети.

Уставный капитал ОАО “СО-ЦДУ ЕЭС” (далее - СО-ЦДУ ЕЭС) составляет 992,8 млн. руб. В состав СО-ЦДУ ЕЭС передаются: Центральное диспетчерское управление ЕЭС (ЦДУ), объединенные диспетчерские управления (ОДУ), региональные диспетчерские управления (РДУ), входящие в настоящее время в АО-энерго. С 21 июля 2001 года диспетчерское управление РАО “ЕЭС России” передано СО-ЦДУ ЕЭС.

Одним из важнейших аспектов реформирования электроэнергетики является преобразование АО-энерго.

Базовый вариант предусматривал реорганизацию АО-энерго путем выделения акционерных обществ с пропорциональным распределением акций вновь создаваемых компаний между акционерами АО-энерго. Предполагалось, что до реорганизации из АО-энерго будут выделены магистральные сети, подлежащие передаче в Федеральную сетевую компанию. На базе аппарата управления АО-энерго будет создана управляющая компания, исполняющая функции исполнительного органа созданных субъектов.

В РАО “ЕЭС России” издан приказ от 10 апреля 2002 года № 200 “О задачах по реализации проектов реформирования АО-энерго в 2002 году”. В приказе устанавливаются следующие требования к проектам реформирования энергосистем - дочерних и зависимых обществ РАО “ЕЭС России”:

**1.** Генерирующие активы должны быть выделены из АО-энерго. Электростанции АО-энерго, которые должны войти в генерирующие компании оптового рынка, станут отдельными юридическими лицами.

**2.** Сетевые активы АО-энерго распределяются следующим образом:

- распределительные сети передаются региональной сетевой компании (за ней в переходный период сохраняется функция гарантирующего поставщика);
- магистральные сети сосредотачиваются в межрегиональные магистральные сетевые компании (в дальнейшем передаются в ФСК).

**3.** Создаваемые сбытовые компании являются прообразом будущих независимых сбытовых компаний.

**4.** Все имущество АО-энерго, необходимое для функционирования региональных диспетчерских управлений, передается Системному оператору по договорам купли-продажи или долгосрочным договорам аренды.

**5.** Все генерирующие, сетевые и сбытовые компании, создаваемые в процессе реорганизации АО-энерго, могут управляться одной управляющей компанией.

Проверка РАО “ЕЭС России” и его дочерних обществ (ОАО “Красноярскэнерго”, ОАО “Ростовэнерго”, ОАО “Владимирэнерго”, ОАО “Ивэнерго”) в части выполнения Программы реформирования электроэнергетики Российской Федерации в соответствии с принятыми законодательными актами показала следующее.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июля 2001 года № 526 определено, что в 2001-2002 годах в рамках первой фазы первого этапа реформирования, носящей в основном подготовительный характер, необходимо осуществить меры по финансовому оздоровлению организаций отрасли, в частности, по снижению издержек, реструктуризации кредиторской и дебиторской задолженности, сформировать систему раздельного учета затрат по видам деятельности, создать механизм, обеспечивающий равный доступ к сетевой инфраструктуре.

В ходе второй фазы, заканчивающейся в июле 2004 года, должно завершиться реформирование акционерных обществ энергетики и электрификации, объединение ре-

формированных акционерных обществ электроэнергетики и электрификации по видам деятельности, а также реформирование РАО “ЕЭС России” путем создания независимых обществ с контрольным пакетом акций, принадлежащих государству.

В нарушение указанного постановления Правительства Российской Федерации, которым установлен срок исполнения мероприятий первой фазы первого этапа реформирования в январе 2003 года, РАО “ЕЭС России” своим приказом от 17 октября 2001 года № 563 определило досрочное завершение подготовительного этапа преобразований АО-энерго и АО-электростанций и обязало акционерные общества энергетики приступить к реформе путем реализации проектов по реформированию отдельных АО-энерго или их групп, предусматривающих учреждение дочерних компаний, слияние, поглощение и разделение компаний, а также иные действия, связанные с изменением структуры собственности. Одновременно указанным документом РАО “ЕЭС России” был образован Проектный комитет по вопросам реформирования АО-энерго, в который до 15 ноября 2001 года департаменты РАО “ЕЭС России” должны внести предложения по формированию методических рекомендаций для АО-энерго по подготовке заявок по их реформированию.

Разделом III “Нормативное правовое обеспечение реформирования электроэнергетики Российской Федерации и системы государственного регулирования”, содержащимся в Основных направлениях реформирования электроэнергетики Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июля 2001 года № 526, установлено, что реформа электроэнергетики может основываться только на прочной нормативной правовой базе, формирование которой должно иметь опережающий характер и осуществляться при непосредственном участии и контроле государства.

Проекты реформирования ОАО “Красноярскэнерго”, ОАО “Ростовэнерго”, ОАО “Владимирэнерго” и ОАО “Ивэнерго” разрабатывались со ссылкой на соответствие постановлению Правительства Российской Федерации от 11 июля 2001 года № 526 и распоряжению Правительства Российской Федерации от 3 августа 2001 года № 1040-р, фактически разработка указанных документов основывалась на приказе РАО “ЕЭС России” от 17 октября 2001 года № 563, а также на иных внутренних нормативных актах РАО “ЕЭС России”, утвержденных приказами, протоколами и решениями совета директоров РАО “ЕЭС России”.

В ходе проведения проверок установлено, что распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 августа 2001 года № 1040-р “О плане первоочередных мероприятий первого этапа реформирования электроэнергетики Российской Федерации” в 2001 году практически не выполнялось.

Из 20 мероприятий, предусмотренных к исполнению в 2001 году, выполнено только 7. В связи с распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2002 года № 471-р утверждена новая редакция “Плана мероприятий первого этапа реформирования электроэнергетики Российской Федерации”, и сроки реализации мероприятий перенесены на 2002 год. Необходимо отметить, что приоритетность законодательного обеспечения реформирования естественных монополий была закреплена также распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 июля 2000 года № 1072-р.

В течение 2001-2002 годов ОАО “Красноярскэнерго”, ОАО “Ростовэнерго”, ОАО “Владимирэнерго”, ОАО “Ивэнерго” активно выполнялись мероприятия подготовительного этапа преобразований, в том числе:

- выполнена большая работа по технической инвентаризации, паспортизации и оформлению в учреждениях юстиции прав собственности на объекты недвижимости энергосистемы;

- выполнена и продолжается работа по оформлению правоустанавливающих документов на землю под объектами энергосистемы;
- введена система раздельного учета по видам деятельности на предприятиях энергосистемы;
- проводятся мероприятия по прекращению участия в неэффективных непрофильных видах деятельности путем продажи, передачи, ликвидации объектов таких видов деятельности и т. д.

Советом директоров РАО “ЕЭС России” одобрена технология укрупнения и порядок образования межрегиональных сетевых компаний на базе магистральных сетей АО-энерго.

В соответствии с приказом РАО “ЕЭС России” от 5 апреля 2002 года № 200 “О задачах по реализации проектов реформирования АО-энерго в 2002 году” реформирование электросетевого комплекса проверяемых обществ сопровождается передачей магистральных сетей (в соответствии с критериями, установленными постановлением Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2001 года № 881 “О критериях отнесения магистральных линий электропередачи и объектов электросетевого хозяйства к единой национальной (общероссийской) электрической сети”) в Межрегиональную магистральную сетевую компанию (ММСК) в обмен на акции ММСК.

Во исполнение приказа РАО “ЕЭС России” № 260 от 13 мая 2002 года для обеспечения и укрепления оперативно-технического управления в составе ОАО “Ростовэнерго”, ОАО “Красноярскэнерго”, ОАО “Владимирэнерго”, ОАО “Ивэнерго” обособлены РДУ (региональные диспетчерские управления) как структурные подразделения аппаратов управления обществ.

Советом директоров РАО “ЕЭС России” (протокол № 128 от 27 сентября 2002 года) принято решение о реформировании сервисных и ремонтных подразделений АО-энерго опережающими темпами по отношению к реорганизации АО-энерго в целях повышения эффективности использования средств на ремонтные работы и техпервооружение и развитие конкурентных рыночных отношений в сфере ремонтов. В качестве способа обособления ремонтных и сервисных подразделений АО-энерго принято решение об учреждении новых юридических лиц - 100-процентных дочерних акционерных обществ АО-энерго.

Проекты реформирования ремонтных видов деятельности ОАО “Ростовэнерго”, ОАО “Владимирэнерго”, ОАО “Красноярскэнерго”, ОАО “Ивэнерго”, разработанные во исполнение упомянутого решения совета директоров РАО “ЕЭС России”, прошли рассмотрение рабочей группой по реформированию ремонтных видов деятельности РАО “ЕЭС России” и одобрены проектной группой.

Таким образом, на момент проведения проверок в результате проведенных мероприятий общества были полностью готовы приступить к реализации проекта реформирования по схеме выделения генерирующей, теплосетевой, сбытовой и управляющей компаний. При этом необходимо обратить внимание на то обстоятельство, что, если в дореформенный период программы технического перевооружения, реконструкции и развития выполнялись за счет собственных источников (амортизация, прибыль), то в дальнейшем предполагается привлечение для этих целей стратегических инвесторов и, прежде всего, в генерирующие компании. Однако следует отметить, что электроэнергетическая отрасль в настоящее время характеризуется инвестиционной непривлекательностью. Проверки показали полное отсутствие в обществах работы по привлечению инвесторов. Ни одной из проверенных энергосистем не были заключены соглашения о намерениях с потенциальными инвесторами.

Учитывая вышеизложенное, можно констатировать, что правовая разработка реформы и управление ею производится самими реформируемыми структурами без должного активного участия в этом процессе государства, и осуществляется в первую очередь в соответствии с интересами руководства реформируемых структур без учета интересов экономики страны в целом, что может привести к негативным социально-экономическим последствиям.

Учитывая важность выполнения комплекса мер по реформированию электроэнергетики Российской Федерации, Счетной палатой Российской Федерации были направлены письма в адрес 38 губернаторов (глав администраций) субъектов Российской Федерации с предложением изложить свое мнение по основным направлениям реформирования электроэнергетики Российской Федерации. Получены ответы из 32 регионов России.

### **Анализ полученных ответов позволил выделить основные проблемы, волнующие регионы**

1. Реформирование сектора электроэнергетики, создание конкурентного рынка, организация инвестиционной привлекательности сопряжены с изменением принципов взаимодействия в первую очередь между промышленными потребителями и производителями электроэнергии. Более всего могут подвергнуться риску те отрасли, у которых доля затрат на приобретение электроэнергии в конечной цене продукции максимальна. К ним относятся: предприятия нефтеперерабатывающей промышленности, угольная промышленность, черная металлургия, цветная металлургия, химическая и нефтехимическая промышленность и др.

Меньшим рискам, сопряженным с реформой сектора электроэнергетики, будут подвержены предприятия легкой и пищевой промышленности.

В итоге реформа электроэнергетики (при условии создания действительно единого на территории всей страны конкурентного оптового рынка электроэнергии) в переходный период с большей вероятностью негативно отразится на базовых отраслях промышленности. Реформа электроэнергетики обернется существенными издержками, связанными как с серьезным ухудшением финансового положения ряда отраслей, вносящих существенный вклад в сегодняшний экономический рост, так и с устранением перекрестного субсидирования.

2. Создание Федеральной сетевой компании и Системного оператора в форме дочерних обществ РАО «ЕЭС России» усиливает монопольное положение РАО «ЕЭС России» на федеральном оптовом рынке электроэнергии, создает конфликт интересов на оптовом рынке с независимыми производителями электроэнергии (АЭС и др.) и фактически устраняет государство от управления этими монопольными видами деятельности как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации.

3. Государством практически бесплатно передается имущество (активы) ФСК и СО-ЦДУ ЕЭС - объекты электрических сетей, отнесенных к единой национальной (общероссийской) электрической сети, и активы Центрального диспетчерского управления, диспетчерских управлений объединенных энергосистем и их региональных диспетчерских управлений, уставные капиталы которых определены в 128 млрд. рублей.

4. На переходный период реформирования электроэнергетики у государства остаются только опосредованные рычаги влияния (через совет директоров РАО «ЕЭС России») на деятельность ключевых инфраструктурных звеньев электроэнергетики, так как уже созданные ФСК и СО-ЦДУ ЕЭС полностью подконтрольны только РАО «ЕЭС России» (в связи с тем, что 49 % акций указанных компаний останутся в собственности РАО «ЕЭС России»), что неизбежно приведет к нарушению прав независимых производителей электроэнергии, а также крупных потребителей электроэнергии, попадающих под



контроль РАО “ЕЭС России”, которое само будет через ФСК и СО-ЦДУ ЕЭС определять, какая энергия, по каким сетям и, следовательно, по какой цене пойдет к данному потребителю.

5. Высокая степень износа основных производственных фондов и растущая потребность в инвестициях, необходимых для обновления основных фондов энергосистем, может привести к скачку цен (тарифов), что отразится на отечественных товаропроизводителях и экономике страны в целом.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июля 2001 года № 526 установлено, что реформа электроэнергетики может основываться только на прочной нормативной правовой базе, формирование которой должно иметь опережающий характер и осуществляться при непосредственном участии и контроле государства. Однако, несмотря на то, что в 2001-2002 годах не было принято в полном объеме ни одного законодательного акта по реорганизации крупнейшей энергокомпании мира, РАО “ЕЭС России” начато форсированное реформирование отрасли, что создает неоправданно высокие риски в энергообеспечении потребителей Российской Федерации.

Таким образом, РАО “ЕЭС России” в 2001-2002 годах своими действиями систематически нарушало указанное постановление Правительства Российской Федерации.

Поспешное проведение реформирования электроэнергетики без всестороннего обсуждения и принятия необходимых нормативных и правовых актов было преждевременно.

9 октября 2002 года Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации рассмотрены и приняты в первом чтении шесть законопроектов:

- “Об электроэнергетике” - главный концептуальный документ, закрепляющий основные параметры реорганизации РАО “ЕЭС России” и региональных АО-энерго. Он закладывает правовые основы экономических и производственных отношений в электроэнергетике, в том числе в части определения полномочий органов государственной власти по регулированию этих отношений;

- “О введении в действие Федерального закона “Об электроэнергетике” - устанавливает некоторые сроки и регламентирует деятельность отрасли в переходный период;

- “О внесении поправок в Федеральный закон “О государственном регулировании тарифов” - устанавливает на переходный период до 2005 года государственное регулирование тарифов;

- “О внесении поправок в Гражданский кодекс Российской Федерации” - поправки в статью “Энергоснабжение”, которые в значительной степени будут влиять на деятельность бытовых компаний;

- “О внесении поправок в Федеральный закон “Об энергосбережении”;

- “О внесении поправок в Федеральный закон “О конкуренции и антимонопольной политике”.

Указанные законопроекты не решали обозначенных проблем и нуждались в существенной доработке. Таким образом, правовой вакуум в реформировании электроэнергетики продолжал сохраняться.

С целью оценить стартовое состояние энергетической отрасли перед началом структурных преобразований в ней, Счетной палатой в 2001-2003 годах проводился ряд проверок финансово-хозяйственной деятельности предприятий энергетической отрасли, входящих в единую энергетическую систему Российской Федерации, а также региональных энергетических комиссий соответствующих регионов и областей. В частности, были проверены ОАО “Красноярскэнерго”, ОАО “Ростовэнерго”, ОАО “Владимирэнерго”, ОАО “Свердловскэнерго”, ОАО “Ивэнерго”, ОАО “Белгородэнерго” и др., а также региональные энергетические комиссии соответствующих регионов.

Проведенные проверки выявили критическое техническое состояние значительной части основных фондов энергокомпаний. Идет быстрый процесс старения оборудования, и в ближайшие годы потребуются вывод из баланса большого объема генерирующих мощностей.

Около 25 % мощности энергоблоков и более 40 % неблочного оборудования ТЭС ЕЭС России находятся за пределами физической и экономической целесообразности их эксплуатации. Срок службы блочного оборудования составляет 70 %, а неблочного – более 80 % от нормативного. Мощности ТЭС, достигшие предельных наработок, составляют 35 млн. кВт.

Тяжелое положение и в электрических сетях. В среднем протяженность ЛЭП, находящихся в неудовлетворительном и непригодном состоянии, в 2 раза превышает протяженность ЛЭП, подвергаемых реконструкции, техническому перевооружению и капитальному ремонту, а по электрическим сетям энергозоны восточной части страны – более чем в 5 раз. Причем ежегодный прирост ЛЭП, находящихся в неудовлетворительном и непригодном состоянии, составляет 1-2 %. Между тем, статистика показывает, примерно 90 % общего количества нарушений в работе энергосистем происходит в электрических сетях, что связано, прежде всего, со старением сетевого оборудования. В частности, тревогу вызывают состояния вводов 110-220 кВ (износ составляет примерно 70 %), а также устаревшие устройства релейной защиты и автоматики (РЗА).

Несвоевременная замена мощностей электростанций и котельных создает реальную угрозу энергетической безопасности регионов страны и может привести к технологическим авариям с тяжелыми социально-экономическими последствиями, особенно в осенне-зимний период.

Постоянно растет объем полностью амортизированных основных фондов (25 % машин и оборудования ТЭС). В масштабах отрасли понадобится не менее 25 лет, чтобы это оборудование было введено в эксплуатацию при современных темпах его выбытия.

Поддержание изношенных основных фондов электроэнергетики в эксплуатационном состоянии требует все возрастающих затрат на ремонты, приближающихся к стоимости вновь вводимых основных фондов. Удельные затраты на ремонты в электроэнергетике почти в 2 раза выше, чем в смежных отраслях.

Еще в 70-х годах было определено, что широкомасштабный ввод мощностей на ТЭС и ГЭС, имевший место в конце 50-х - начале 60-х годов, неизбежно потребует значительного увеличения объемов работ по техническому перевооружению в 90-х годах. Однако проверки показали, что эти работы в последние годы сведены к минимуму.

Рост затрат на ремонты обусловлен ростом стоимости материалов и запасных частей без увеличения объемов ремонтных работ. Затраченные средства направляются на выполнение минимально необходимой ремонтной программы для поддержания оборудования в работоспособном состоянии. Выделенные средства на ремонты основных фондов концентрируются на наиболее важных объектах и агрегатах.

Основными источниками финансирования капитальных вложений в строительство и реконструкции энергосистем являются амортизация и прибыль.

Однако проверки показали, что при увеличении количества физически изношенного и устаревшего оборудования, нехватке средств на реконструкцию и техническое перевооружение энергосистем, значительная часть прибыли обществ, получаемая от реализации продукции, расходуется на финансирование непрофильных объектов и программ, тем самым из хозяйственного оборота предприятий отвлекаются финансовые средства, которые могли быть использованы для улучшения производственного потенциала энергосистем.

Выявлены факты необоснованного отвлечения денежных средств из оборота предприятий на финансирование строительства непрофильных объектов. ОАО «Красноярскэнерго» на финансирование внереализационных расходов израсходовало в 2002 году 816,4 млн. рублей при утвержденной советом директоров Общества сумме указанных расходов в размере 229,2 млн. рублей. При этом на финансирование капитального строительства и реконструкцию средства из фонда накопления не выделялись. ОАО «Ростовэнерго» израсходовало на финансирование внереализационных расходов 280,9 млн. рублей, или 83 % от всего объема прибыли Общества, и лишь 17 % прибыли направлено на финансирование капитального строительства и реконструкцию основных фондов.

Финансирование энергосистемами указанных расходов из фонда потребления практически ничем не регламентировано и не ограничено. Акционеры обществ вынуждены утверждать уже фактически произведенные расходы из прибыли, отнесенные к внереализационным, и лишь малая часть прибыли (чистая) подлежит распределению на собрании акционеров. Данная ситуация приводит к бесконтрольному расходованию прибыли энергосистемами, в том числе на непрофильную деятельность.

Особое внимание необходимо обратить на значительный рост амортизационных отчислений в структуре себестоимости, связанный с переоценкой основных фондов. На основании приказа РАО «ЕЭС России» от 30 октября 2001 года № 603 энергосистемы и станции федерального уровня приступили к переоценке основных фондов. Так, по ОАО «Владимирэнерго» рост амортизационных отчислений в связи с проведенной переоценкой составил 224 %, по ОАО «Ростовэнерго» - 50 %, ОАО «Красноярскэнерго» - 209 процентов.

Анализ показал, что переоценка основных фондов дочерними предприятиями РАО «ЕЭС России» приводит к росту среднего тарифа по энергосистемам субъектов Российской Федерации от 70 до 220 процентов. Особенно негативно это скажется на энергоемких и энергозависимых производствах (металлургический комплекс, железнодорожный транспорт, газовая отрасль, коммунальное хозяйство). Кроме того, столь значительный рост тарифов на электроэнергию может привести к сокращению платежеспособного спроса в отрасли и, как следствие, к новому витку кризиса неплатежей.

Несмотря на значительный рост амортизационных отчислений, полученный в результате переоценки, и достаточный объем средств, заложенных для этих целей в тариф для потребителя, программы капитальных ремонтов и технического перевооружения АО-энерго не выполняются, что ставит под сомнение целевое использование указанных средств. Например, в ОАО «Владимирэнерго» выполнение программы капитальных ремонтов при росте амортизационных отчислений на 224 % составило в 2001 году - 78,9 %, в 2002 году - 80 %, в ОАО «Красноярскэнерго» эти показатели при росте амортизации на 209 % составили 63,7 % и 39 %, соответственно.

Таким образом, вопрос переоценки основных фондов дочерними и зависимыми предприятиями РАО «ЕЭС России» необходимо взять под жесткий контроль государства и поручить ФЭК России и РЭК на местах провести экспертный анализ инвестиционных программ дочерних и зависимых предприятий РАО «ЕЭС России», проводимых за счет средств амортизации, полученных от переоценки основных фондов.

РАО «ЕЭС России», чьими дочерними компаниями являются проверяемые энергосистемы, несмотря на своевременное перечисление последними денежных средств в виде абонентной платы на счета РАО «ЕЭС России», не принимало участия в формировании источников финансирования капитальных вложений (строительства и реконструкции).

Вопрос об инвестиционной составляющей в структуре абонентной платы РАО «ЕЭС России» заслуживает особого внимания.

В соответствии с пунктом 3 постановления Правительства Российской Федерации от 3 апреля 1997 года № 390 ФЭК России, по согласованию с Минэкономки России и Минтопэнерго России, утверждает перечень объектов капитального строительства в электроэнергетике и определяет обоснованную величину инвестиционных средств, включаемых в абонентную плату РАО «ЕЭС России», формируя их за счет прибыли после уплаты всех платежей в бюджет и внебюджетные фонды.

Отношения, связанные с инвестиционной деятельностью, осуществляемой в форме капитальных вложений, регулируются Федеральным законом «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений».

В соответствии с пунктом 2 статьи 4 вышеуказанного закона РАО «ЕЭС России» и АО-энерго вправе заключить двусторонний договор на оказание услуг по капитальному строительству объектов электроэнергетики, который должен содержать обязательства сторон: АО-энерго, как инвестор, передает РАО «ЕЭС России» инвестиционные средства, после чего РАО «ЕЭС России», как подрядчик, выполняет услугу для АО-энерго по строительству объектов электроэнергетики. В соответствии с частью 2 пункта 1 статьи 421 Гражданского кодекса Российской Федерации понуждение к заключению договора не допускается, за исключением случаев, когда обязанность заключить договор предусмотрена настоящим Кодексом, законом или добровольно принятым обязательством.

Из статьи 1 Федерального закона от 26 февраля 1999 года № 39-ФЗ следует, что «инвестиционная деятельность - это вложение инвестиций и осуществление практических действий в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта».

Предложенная РАО «ЕЭС России» форма договора не содержит обязательств по строительству объектов электроэнергетики, использование которых может принести прибыль АО-энерго или дать другой положительный эффект для ее потребителей, более того, она содержит явные преференции в пользу РАО «ЕЭС России». При просрочке оплаты более чем на 45 дней, РАО «ЕЭС России» имеет право вводить безакцептную форму расчетов. В случае несвоевременной оплаты АО-энерго оплачивает РАО «ЕЭС России» проценты из расчета двойной ставки рефинансирования ЦБ России за каждый день просрочки платежа, начиная с 1 числа месяца, следующего за расчетным.

Несмотря на то, что Указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 1997 года № 426 «Об Основных положениях структурной реформы в сферах естественных монополий» «принудительная» процедура взимания инвестиционной составляющей путем ее включения в тариф для конечных потребителей определена как неэффективная, порядок ее утверждения со стороны ФЭК России и взимания со стороны РАО «ЕЭС России» сохраняется. Инвестиционная составляющая абонентной платы собирается с каждого кВтч, отпущенного потребителям Российской Федерации, и включается на основании решений ФЭК России в тарифы для конечных потребителей.

Таким образом, увеличение имущества коммерческой организации РАО «ЕЭС России» обеспечено за счет средств других коммерческих организаций, в том числе региональных энергосистем, и в конечном итоге за счет средств потребителей Российской Федерации без учета их интересов как инвесторов, что является нарушением статьи 8 Федерального закона от 25 февраля 1999 года № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений», предусматривающей, что отношения между субъектами инвестиционной деятельности осуществляются на договорной основе и (или) в соответствии с государственным контрактом.

Анализ выполнения (освоения) капитальных вложений по Перечню важнейших строек и объектов в электроэнергетике показал, что РАО «ЕЭС России» проводит политику увеличения инвестиционных ресурсов в основном за счет тарифной составляющей и крайне низкого объема привлеченных средств. Отчеты о целевом использо-

вании средств, поступающих в виде инвестиционной составляющей абонентной платы на счета РАО «ЕЭС России», в ФЭК России в установленном порядке не представляются. По имеющимся в ФЭК России отчетам отследить, за счет каких средств профинансированы указанные в них объекты строительства, не представляется возможным. Имеют место самовольные переброски РАО «ЕЭС России» инвестиционных средств с одного объекта строительства на другой без соответствующего согласования с Правительством Российской Федерации и ФЭК России. Средства, поступающие в виде абонентной платы на счета РАО «ЕЭС России», в первую очередь направляются на финансирование эксплуатационных затрат и только после 100 % их покрытия остаток средств распределяется по объектам, финансируемым за счет инвестиционной составляющей.

Абонентная плата - это плата, взимаемая за услуги по организации функционирования и развитию Единой энергетической системы России, однако большая часть статей расходов, финансируемых РАО «ЕЭС России» из абонентной платы, не соответствует этому определению. В частности, это такие статьи расходов, как: «проценты по кредитам банков», «дивиденды», «реализация проекта содействия реформам», «реорганизация РАО «ЕЭС России», «ремонт здания, пострадавшего от пожара» (в 2001-2002 годах эта сумма оставалась неизменной - 21,8 млн. рублей), «перепланировка здания».

Все это говорит о бесконтрольном использовании целевых инвестиционных средств со стороны руководства РАО «ЕЭС России», поскольку ФЭК России, устанавливающая объем этих средств, не наделена правом контроля за их использованием и, следовательно, лишена возможности соблюдать баланс интересов потребителей и производителей энергии.

Средства инвестиционной составляющей абонентной платы РАО «ЕЭС России», предназначенные для строительства генерирующих мощностей, включенные в тарифы на электроэнергию в виде обязательных платежей и оплаченные потребителями энергии, по сути дела, передаются в безвозмездное пользование РАО «ЕЭС России», тем самым фактически обогащая частных акционеров, в том числе иностранных.

Основная цель, ради которой государство пошло на реформирование электроэнергетической отрасли и фактически отказалось от управления ею - привлечение инвестиций. Однако уже имеющийся на сегодняшний день в отрасли инвестиционный ресурс используется крайне неэффективно. В связи с этим решение проблемы привлечения инвестиций за счет реструктуризации отрасли представляется сомнительным. Отсутствие гарантии целевого и эффективного использования средств, полученных, в том числе и от продажи объектов энергетики, приведет к деградации энергетической отрасли. Кроме того, необходимо обратить внимание на тот факт, что помимо таких сомнительных источников инвестирования, как распродажа объектов энергетики и механическое повышение тарифов, существуют наиболее реальные и приемлемые источники инвестирования, а именно:

- снижение транзитных акционных издержек;
- сокращение потерь в сетях, которые выросли за период с 2000 по 2003 год с 8 до 13 процентов;
- развитие энергосбережения у потребителей;
- оптимизация загрузки электростанций.

В целях повышения эффективности инвестиционной деятельности субъектов естественных монополий и обеспечения государственного контроля за использованием инвестиционных средств необходимо:

- обеспечить контроль за формированием и реализацией инвестиционных средств, а также доступ к их использованию на конкурсной основе;

- инвестиционные средства, включаемые в структуру государственных регулируемых цен (тарифов), должны носить целевой характер и предназначаться исключительно для финансирования инвестиционных программ и проектов в энергетической отрасли;
- аккумулярование финансовых средств осуществлять на специальных бюджетных счетах в согласованном с Минфином России и Центральным банком Российской Федерации уполномоченном банке определенным техническим порядком, который должен быть разработан и утвержден Минфином России, Минэнерго России и ФЭЖ России;
- предоставлять финансовые средства на развитие генерирующих мощностей РАО "ЕЭС России" на возвратной основе или на условиях увеличения доли государства в акционерном капитале компании;
- придать инвестиционным ресурсам статус инвестиционного сбора для развития электроэнергетики и энергосбережения.

Важнейшей проблемой, выявленной в ходе проверок финансово-хозяйственной деятельности энергосистем и заслуживающей пристального внимания, является проблема роста их затрат на производство продукции. По рассматриваемым энергосистемам рост составил от 22 % до 42 % за год.

Анализ структуры себестоимости показал, что основную долю в структуре себестоимости занимают так называемые "внешние затраты" (топливо, покупная энергия, абонентная плата), которые оказывают существенное влияние на рост себестоимости продукции. Например, по ОАО "Ростовэнерго" удельный вес "внешних затрат" составлял 68% в 2001 году и 65 % в 2002 году; по ОАО "Владимирэнерго" - 75,3% и 67,9%, соответственно. Увеличение наблюдалось по всем статьям затрат, но различными темпами.

Значительная доля в структуре затрат приходится на топливную составляющую. Доля газа в выработке электроэнергии составляет в среднем около 57 процентов. В связи с этим реформирование энергетической отрасли в отрыве от газовой может привести, во-первых, к продолжению тенденции сокращения поставок необходимого для производства электроэнергии объема газа и, во-вторых, к увеличению объемов так называемого "сверхлимитного" объема газа по завышенным ценам, не регулируемым ФЭЖ России.

Несмотря на то, что рост себестоимости продукции обусловлен объективными экономическими причинами и в большей мере зависит от внешних факторов, на которые энергосистемы не могут оказывать влияния, тем не менее у обществ есть резервы для продолжения работы по экономии как собственных затрат, так и "внешних", в частности, по топливной составляющей, по сокращению затрат на оплату труда за счет сокращения управленческого персонала.

Необходимо отметить улучшение финансовых показателей по энергосистемам в части сбыта продукции и расчетов с кредиторами. За счет высокого уровня реализации и большого объема средств, поступающих от потребителей, обществ удалось сократить кредиторскую задолженность, реструктуризировать значительную ее часть и полностью погасить долги в бюджеты всех уровней. В то же время процесс взыскания с потребителей накопившейся задолженности сопровождается списанием большого объема безнадёжной дебиторской задолженности, что отрицательно влияет на финансовые результаты энергосистем.

Кроме того, в процессе проведения проверок выявлено необоснованное списание на финансовые результаты кредиторской задолженности предприятий. В частности, выявлено необоснованное списание средств бюджетных кредитов, выделенных на возвратной основе предприятиям энергетического комплекса в соответствии со статьей 3 Федерального закона "О федеральном бюджете на 1996 год" и статьей 36 Федерального закона "О федеральном бюджете на 1997 год". По ОАО "Красноярскэнерго" объем

указанных средств с учетом процентов за пользование чужими деньгами и штрафных санкций составил 299,0 млн. рублей, по ОАО “Ростовэнерго” - 32,5 млн. рублей, по ОАО “Владимирэнерго” - 107,3 млн. рублей

Предоставленные в 1996 и 1997 годах предприятиям энергетической отрасли средства федерального бюджета являлись государственными активами Российской Федерации, срок давности на них не распространяется, указанные средства приравниваются к платежам в бюджет и списанию не подлежат.

В соответствии с представлениями, направленными Счетной палатой в адрес энергосистем, при проверках которых было выявлено указанное нарушение, бюджетные средства были восстановлены на балансах энергосистем, и начаты конструктивные переговоры с уполномоченными органами власти по урегулированию данного вопроса.

Необходимо отметить неудовлетворительную работу по указанному вопросу Минфина России и ОАО “Российский банк развития”, которым в соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 2001 года № 194-ФЗ “О федеральном бюджете на 2002 год” предоставлено право требования от имени Российской Федерации возврата бюджетных кредитов.

По информации, представленной Счетной палате ОАО “Российский банк развития” и Минэнерго России, общая сумма ущерба, нанесенного федеральному бюджету в случае невозврата указанных бюджетных средств, может составить без учета процентов и штрафных санкций 1372,2 млн. рублей.

Проведенный в ходе проверок анализ финансовой деятельности обществ позволяет сделать вывод о неустойчивом финансовом положении большинства рассмотренных энергосистем. В 2002 году за счет опережающих темпов роста себестоимости продукции над темпами роста выручки от реализации, а также за счет роста расходов, производимых предприятиями из прибыли от реализации, финансовая ситуация в ряде энергосистем еще более усугубилась. Так, по ОАО “Красноярскэнерго” в 2002 году получен убыток в сумме 294,2 млн. рублей, по ОАО “Владимирэнерго” - 150,4 млн. рублей.

Таким образом, не выполнено одно из основных условий, оговоренных в постановлении Правительства Российской Федерации от 11 июля 2001 года № 526 и позволяющих приступить к началу реформирования энергосистем, а именно: не закончен этап финансового оздоровления обществ электроэнергетики. В этой связи возможность создания на базе убыточных предприятий инвестиционно привлекательных обществ с высокой финансовой устойчивостью представляется сомнительной.

Анализ расчетов с поставщиками электроэнергии на ФОРЭМ показал, что имеет место завышение плановых заданий оперативной комиссией РАО “ЕЭС России” по расчетам с поставщиками энергии на ФОРЭМ. Это приводит к необоснованному отвлечению финансовых средств из хозяйственного оборота предприятий-покупателей электроэнергии на авансирование поставщиков электрической энергии и к необходимости привлечения кредитных ресурсов для своевременных расчетов по завышенным счетам-требованиям, выставляемым ЗАО “ЦДР ФОРЭМ”. Практика расчетов с поставщиками энергии через расчетные счета ЗАО “ЦДР ФОРЭМ”, определенная приказом РАО “ЕЭС России” от 6 октября 1999 года № 374 в нарушение условий договоров на ФОРЭМ, приводит к аккумуляции финансовых средств на указанных счетах и несвоевременному перечислению их поставщикам энергии на ФОРЭМ.

Таким образом, несовершенство системы расчетов на ФОРЭМ приводит к невыполнению условий договоров, заключенных на ФОРЭМ, авансированию одних поставщиков электроэнергии за счет других, что является нарушением основных принципов функционирования и развития федерального (общероссийского) оптового рынка

электрической энергии (мощности), утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 12 июля 1996 года № 793.

Особое внимание при проведении проверок уделялось анализу экономической обоснованности установления тарифов на электроэнергию и теплоэнергию региональными энергетическими комиссиями. В тарифе на электроэнергию фокусируются противоречивые интересы поставщиков, потребителей, властей региона. Конфликты интересов зачастую возникают из-за отсутствия эффективного взаимодействия энергоснабжающей организации и потребителей при разработке тарифов. В мировой практике в качестве основного принципа государственного регулирования принят коллегиальный подход, предполагающий публичность, прозрачность информации и всем понятную обоснованность решений.

Анализ тарифной политики в отрасли электроэнергетики показал, что ФЭК России практически не участвует в процессе тарифного регулирования в субъектах Российской Федерации, данными полномочиями наделены РЭК, осуществляющие свою деятельность по данному вопросу независимо от ФЭК России, что приводит к частичной зависимости процесса тарифного регулирования от экономической и политической ситуации в регионах. При этом ФЭК России предоставлено право осуществления функций арбитража и контроля.

Основные полномочия РЭК заключаются в установлении экономически обоснованных тарифов на электроэнергию и теплоэнергию, поставляемую энергоснабжающими организациями потребителям на территории соответствующих субъектов Российской Федерации.

Следует обратить внимание на общие недостатки деятельности РЭК:

- непрофессиональную основу деятельности многих комиссий;
- зависимость от администрации субъекта Российской Федерации;
- узкую трактовку своих функций, сводящуюся, по существу, только к регулированию тарифов;
- отсутствие в структуре комиссии эффективных аналитических подразделений, адекватных сложности решаемых задач.

Уровень тарифов на энергию по региону зависит от структуры генерирующих мощностей (доли выработки энергии на ТЭС, ГЭС), а также от доли покупной энергии с ФОРЭМ, структуры потребляемого топлива и цен на него, организационной структуры энергосистемы (величины цеховых и общесистемных затрат), уровня технологических и коммерческих потерь при передаче электроэнергии и ряда других факторов.

Особое внимание при проведении проверок уделялось соблюдению процедуры согласования тарифов в соответствии с порядком, утвержденным постановлениями Правительства Российской Федерации от 4 февраля 1997 года № 121 и от 2 апреля 2002 года № 226. Несоблюдение указанной процедуры согласования тарифов приводит к необоснованному росту тарифов на электроэнергию.

В ходе проведения проверок установлены факты нарушения порядка утверждения тарифов, определенных указанными постановлениями Правительства Российской Федерации, в таких энергосистемах как ОАО «Свердловэнерго», ОАО «Красноярскэнерго», ОАО «Ростовэнерго», ОАО «Владимирэнерго». Имели место случаи принятия решений РЭК о пересмотре тарифов для отдельных групп потребителей без наличия обосновывающих документов, подтверждающих экономическую правомерность указанных решений.

Анализ структуры тарифов в разрезе потребителей показал, что в проверяемом периоде сохранялась неудовлетворительная структура тарифов на энергию по группам потребителей.



Во всех проверяемых регионах не выполняются указы Президента Российской Федерации от 17 октября 1996 года № 1451 “О дополнительных мерах по ограничению роста цен (тарифов) на продукцию (услуги) естественных монополий и созданию условий для стабилизации работы промышленности” (пункт 3), от 28 апреля 1997 года № 425 “О реформе жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации”; постановления Правительства Российской Федерации от 3 апреля 1997 года № 389 “О поэтапном прекращении перекрестного субсидирования в отраслях естественных монополий”, от 10 сентября 1999 года № 1037 “О программе мер по поэтапной отмене льготных тарифов на электрическую и тепловую энергию для организаций агропромышленного комплекса на период до 31 декабря 2000 года” в части устранения перекрестного субсидирования одних групп потребителей за счет других.

Сохранение перекрестного субсидирования в энергетической отрасли нарушает баланс экономических интересов между промышленностью, энергосистемами и льготными группами потребителей.

Наряду с существующей проблемой ликвидация перекрестного субсидирования в отрасли электроэнергетики в последнее время в регионах остро встал вопрос о возможности самостоятельного выхода крупных промышленных потребителей электроэнергии на федеральный оптовый рынок электрической энергии. Указанные проблемы имеют тесную взаимосвязь. Перекрестное субсидирование населения и бюджетозависимых предприятий осуществляется в основном за счет энергоснабжения крупных промышленных потребителей. Таким образом, выход указанных потребителей на ФОРЭМ без предварительного поэтапного прекращения процесса перекрестного субсидирования приведет к резкому, более чем в два раза, увеличению уровня тарифов для населения и других бюджетозависимых потребителей. Для исключения данной ситуации целесообразно осуществлять поэтапный вывод на ФОРЭМ крупных потребителей электроэнергии одновременно с реализацией процесса ликвидации перекрестного субсидирования.

Сохраняется субсидирование потребителей теплоэнергии за счет потребителей электроэнергии. В тарифе на электроэнергию региональными энергетическими комиссиями согласовывались завышенные суммы прибыли, направляемые на возмещение убытка по теплоэнергии, а также суммы на финансирование различных областных программ.

На основании вышеизложенного можно говорить о том, что российская энергетика нестабильна, и ее развитие сдерживается, прежде всего, критическим износом основных фондов, низким технико-экономическим уровнем систем электроснабжения и теплоэнергии, серьезными проблемами в топливоснабжении электростанций. Это происходит на фоне нестабильного финансового положения региональных энергокомпаний, дезорганизации инвестиционных процессов и неэффективного регулирования цен на электроэнергию и теплоэнергию. В результате электроэнергетика может оказаться неспособной обеспечить необходимые темпы экономического роста и технического перевооружения промышленности, которое должно осуществляться преимущественно на основе повышения уровня электрификации, т. е. внедрения прогрессивных, как правило, энергоемких технологий. Более того, часто возникающие нарушения в энергоснабжении народного хозяйства представляют непосредственную угрозу для нормальной жизнедеятельности общества.

В такой ситуации необходимы антикризисные меры, предполагающие участие государства в управлении отраслью, а именно:

- отделение естественно монопольных видов деятельности от конкурентных;
- обеспечение полной организационной и финансовой прозрачности деятельности предприятий электроэнергетики;

- создание условий для установления тарифов на электрическую и тепловую энергию через конкурентное ценообразование, обеспечивающее полную компенсацию обоснованных затрат, постепенное доведение цен и тарифов до уровня самофинансирования, уменьшение перекрестного субсидирования;

- развитие единой федеральной сетевой инфраструктуры;
- формирование технологической инфраструктуры рынка электроэнергии;
- обеспечение условий для недискриминационного доступа независимых производителей на рынок электроэнергии.

В апреле 2003 года вступил в силу пакет законодательных актов о реформировании электроэнергетики, включающий в себя федеральные законы:

- “Об электроэнергетике”;
- “Об особенностях функционирования электроэнергетики в переходный период и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “Об электроэнергетике”;
- “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации”;
- “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О естественных монополиях”;
- “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об энергосбережении”;
- “О внесении изменений и дополнений в часть вторую Гражданского кодекса Российской Федерации”.

Данными документами законодательно определено следующее:

- гарантии надежного обеспечения потребителей электроэнергией, гарантии прав акционеров и интересов государства;
- процесс создания рынка электроэнергии со свободным ценообразованием;
- процесс создания новой структуры отрасли: создание инфраструктуры и участников рынка;
- система государственного регулирования рынка электроэнергии;
- разделение потенциально-конкурентных и естественно монопольных видов деятельности.

Однако, проведенный анализ процессов, происходящих в электроэнергетике, позволяет сделать вывод о наличии существенных недоработок в действующем законодательстве, регулирующем процесс реформирования, а именно:

1. В 2002 году остался невыполненным план мероприятий по реформированию электроэнергетики (утвержденный в новой редакции распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2002 года № 471-р), которым было предусмотрено принятие ряда нормативных актов, регулирующих процесс реформирования. Из 15 мероприятий, предусмотренных к выполнению в 2002 году, выполнено лишь 6, и срок их выполнения датируется 2003 годом.

В 2003 году распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 июня 2003 года № 865-р утвержден новый план мероприятий по реформированию электроэнергетики на 2003-2005 годы, однако и он не выполняется. Из 25 мероприятий, предусмотренных к выполнению в 2003 году, выполнено около десяти мероприятий.

Учитывая тот факт, что указанные планы на 90 % состоят из мероприятий, предусматривающих принятие нормативных и правовых актов, призванных регулировать процесс реформирования электроэнергетики, можно сделать вывод, что правовая разработка реформы значительно отстает от практических действий, предпринимаемых в этом направлении руководством РАО “ЕЭС России”.

2. Самоустранение государства от правовой разработки реформы, отсутствие в законодательстве детальной проработки механизмов ее осуществления приводит к тому, что разделение АО-энерго на генерирующие проводящие и распределяющие компании осуществляется без конкретного законодательно закрепленного описания как должны распределяться между этими компаниями финансовые потоки, где будет концентрироваться прибыль, и как она будет расходоваться на нужды вновь созданных субъектов энергетического комплекса.

9 апреля 2003 года подписан приказ РАО “ЕЭС России” “О начале реализации пилотных проектов реформирования региональных энергокомпаний”. Однако в ходе разделения обществ велика вероятность завышения или занижения стоимости активов, неравномерного распределения долгов реформируемых обществ. Кредиторская задолженность по итогам реформирования может остаться у управляющей компании, а наиболее ликвидные активы выведены “очищенными” во вновь создаваемые дочерние общества.

В соответствии с Федеральным законом “Об акционерных обществах” кредиторы Общества в течение 30 дней с даты направления им уведомлений или в течение 30 дней с даты опубликования сообщения о решении Общества реорганизоваться вправе потребовать досрочного прекращения или исполнения соответствующих обязательств Общества и возмещения им убытков. Следствием использования этого права могут стать массовые обращения кредиторов в судебные органы о взыскании имеющейся задолженности и последующее инициирование процедуры банкротства обществ электроэнергетики. В этой связи необходимо до начала реорганизации предприятий электроэнергетики урегулировать все вопросы, связанные с кредиторской задолженностью. В качестве одного из возможных вариантов решения этой проблемы может стать работа по заключению соглашений с потенциальными кредиторами. Особое внимание необходимо обратить на задолженность обществ энергетики перед федеральным бюджетом, которая до настоящего времени не урегулирована.

3. Федеральным законом Российской Федерации от 26 марта 2003 года № 36-ФЗ “Об особенностях функционирования электроэнергетики в переходный период” (статья 8) закреплена модель, по которой 52 % акций организации по управлению Единой национальной энергетической сетью и Системного оператора принадлежат государству (аналогичные положения содержатся в пункте 2 статьи 8 и пункте 3 статьи 12 Федерального закона Российской Федерации от 26 марта 2003 года № 35-ФЗ “Об электроэнергетике”). Однако в указанных документах отсутствует законодательно проработанный механизм передачи пакета акций от РАО “ЕЭС России” государству, что обуславливает риск полного отстранения государства от процесса управления ЕЭС России. Другой немаловажный фактор ущемления интересов государства - это отстранение его от управления компаниями, создаваемыми на базе АО-энерго, в частности, генерирующими компаниями. До настоящего времени обеспечение интересов государства в АО-энерго осуществлялось через его представителей в РАО “ЕЭС России”, обязанных обеспечивать необходимый уровень государственного контроля. В реформированных же структурах, которые могут стать в ходе приватизации частными, государственный контроль будет полностью утрачен. Однако все проблемы сосредоточены в основном именно в генерирующих мощностях, и в случае возникновения критических ситуаций может оказаться, что ответственность за возникновение данной ситуации нести некому, так как собственник генерирующей компании может являться нерезидентом и находиться за пределами Российской Федерации.

Закрепление законодательно положений об образовании коммерческих генерирующих компаний без контрольного пакета акций в них государства приводит к утрате государственного контроля над федеральными энергетическими системами и тем самым

к нарушению статьи 71 Гражданского кодекса Российской Федерации, которой определено, что эти системы находятся в ведении Российской Федерации.

Таким образом, государственные полномочия законодательно сужены до организации процесса передачи электроэнергии и оперативно-диспетчерского управления.

**4.** Российская энергетика имеет 30 % (по балансовым оценкам) избыток мощностей. Производственное оборудование используется не на полную мощность. Приоритетом в этом отношении пользуются ГЭС во избежание холостых сбросов воды и затопления прилегающих к ним территорий. В условиях конкурентного рынка избыток мощностей должен вести к снижению тарифов, однако ради поддержания уровня тарифов руководством РАО “ЕЭС России” проводится политика ограничения доступа на ФОРЭМ прямых производителей дешевой электроэнергии и перекоса инвестиционных программ в пользу строительства новых мощностей в ущерб строительству сетей. В результате избыточные мощности остаются “запертыми”.

При сохранении такого положения в сетевом хозяйстве страны полноценный конкурентный рынок электроэнергии создать невозможно, так как в ряде случаев покупатель физически не сможет получить приобретенный им товар.

**5.** На данном этапе потребитель вынужден одновременно заключать три договора - на поставку энергии, на оказание услуг по передаче энергии, на оказание услуг по развитию ЕЭС, однако это не решает, а лишь усложняет процесс расчетов на ФОРЭМ. Введенные в действие законы по электроэнергетике не решили проблему договорных отношений на оптовом рынке. Остался не проработанным механизм расчетов. В соответствии со статьей 38 Федерального закона “Об электроэнергетике” за надежность энергообеспечения перед потребителями отвечают все субъекты электроэнергетики, в том числе производитель, ФСК, несколько региональных сетевых компаний, системный оператор, нижестоящие диспетчерские звенья, сбытовые компании (в том числе имеющие статус гарантирующих поставщиков). В пункте 1 указанной статьи сказано, что сетевые компании и сбытовые звенья отвечают перед потребителем в пределах своих полномочий. Однако у мелкого потребителя нет возможности заключения договоров со всеми звеньями цепочки энергоснабжения; кроме того, такое множество ответственных лиц ведет к полной безответственности за надежность энергообеспечения. По-прежнему возможно нарушение сетевой компанией или сетевым оператором своих обязательств, что даже при наличии договора с генерирующей компанией может стать причиной неполучения энергии потребителем. Необходимо законодательно закрепить ответственность за надежность энергоснабжения за одним юридическим лицом (например, сбытовой компанией), которое в случае нарушения договора энергоснабжения одним из его контрагентов (генерирующей, сетевой компаниями и др.) вправе выставлять им регрессивные требования.

Учитывая имеющийся недостаточно высокий уровень договорных отношений, базирующийся на спорной правовой основе, необходимо отметить неоправданно высокий риск нарушения технологического единства функционирования энергетической системы России.

**6.** Создание свободного рынка электроэнергии невозможно до прекращения управления РАО “ЕЭС России” генерирующими компаниями и АО-энерго, а также при его доминирующем участии в некоммерческом партнерстве “Администратор торговой сети”. До момента передачи акций основных инфраструктурных элементов государству доминирующее положение РАО “ЕЭС России” на рынке электроэнергии останется неизменным. Структура акционерного капитала вновь создаваемых юридических лиц напрямую зависит от состава акционеров на момент реформирования. РАО “ЕЭС России” является основным акционером подавляющего большинства АО-энерго. Таким

образом, предложенный вариант реформирования АО-энерго не обеспечивает демонополизации энергетики.

7. Наиболее существенной и важной проблемой реформирования является рост тарифов. Утвержденные Комиссией по реформированию проекты реструктуризации АО-энерго, подготовленные РАО “ЕЭС России”, предусматривают значительный рост тарифов для населения в первый же год реформы. Рост обусловлен отменой перекрестного субсидирования, неконтролируемым ростом административных расходов, связанных с созданием вместо одной полугосударственной организации 5-6 частных, отсутствием механизма государственного установления сбытовых надбавок. В новой редакции Федерального закона “О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации” предусмотрено, что при установлении для отдельных потребителей льготных тарифов на электрическую и тепловую энергию не допускается повышение тарифов на электрическую и тепловую энергию для других потребителей. Однако не обозначен источник компенсации энергосбытовым организациям расходов, которые в настоящее время несут крупные промышленные предприятия. Возможное в этой связи увеличение тарифов для населения и организаций, финансируемых из бюджета, повлечет за собой крайне неблагоприятные социально-экономические последствия.

Кроме того, непосредственное влияние на тарифы оказывает размер платы за услуги вновь созданных 100 % дочерних предприятий РАО “ЕЭС России”, а именно ФСК, СО-ЦДУ и ЗАО “ЦДР ФОРЭМ”. ФЭК России своим постановлением от 18 октября 2003 года утвердила тарифы на 2004 год за услуги, оказываемые этими организациями. В результате общая стоимость этих услуг с учетом абонентной платы РАО “ЕЭС России” составила 92,46 руб./тыс. кВтч, в то время как абонентная плата “РАО “ЕЭС России”, взимаемая с 1 января 2003 года, составляла 51,85 руб./тыс. кВтч. Таким образом, рост только этой составляющей тарифа в 2004 году составит 78 процентов.

Формирование тарифов по “затратному” методу является простейшим и наиболее доступным способом пополнения оборотных средств для производителя и не стимулирует его к сокращению собственных издержек и поиску иных способов повышения инвестиционной привлекательности компаний.

Принятые законы по реформированию энергетики являются скорее рамочными и требуют принятия ряда подзаконных нормативных актов, детально прописывающих механизм реформирования.

Анализ хода процесса реформирования позволяет сделать вывод о существовании недоработок во всех существующих аспектах реформы. Отсутствие подзаконных актов делает невозможным осуществление основных идей реформирования, в то время как сохраняются основные проблемы, приведшие к необходимости реформирования: растущий износ основного оборудования, “затратный” метод формирования тарифов, перекрестное субсидирование, неурегулированность договорных отношений на ФОРЭМ и др.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**М. И. БЕСХМЕЛЬНИЦЫН**

## **Аналитическая записка по результатам установления единого социального налога**

Единый социальный налог был введен с 2001 года и заменил собой страховые взносы, уплачиваемые в государственные внебюджетные фонды (Пенсионный фонд Российской Федерации (далее - ПФР), Фонд социального страхования Российской Федерации (далее - ФСС), Федеральный фонд обязательного медицинского страхования (далее - ФФОМС) и территориальные фонды обязательного медицинского страхования (далее - ТФОМС). Единый социальный налог (далее - ЕСН) установлен главой 24 "Единый социальный налог" Налогового кодекса Российской Федерации (далее - Налоговый кодекс) и предназначен, согласно статье 234 этого Кодекса, для мобилизации средств для реализации права граждан на государственное пенсионное и социальное обеспечение (страхование) и медицинскую помощь.

Таким образом, средства, получаемые в результате администрирования единого социального налога, носят целевой характер.

С введением единого социального налога контроль за его уплатой возложен на налоговые органы.

В 2002 году, с введением в действие Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ "Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации", единый социальный налог, зачисляемый в ПФР, трансформировался в единый социальный налог, поступающий в федеральный бюджет и направляемый на финансирование базовой части трудовой пенсии, и страховые взносы на обязательное пенсионное страхование, поступающие в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации и направляемые на финансирование страховой и накопительной части трудовой пенсии. В соответствии с положениями главы 24 "Единый социальный налог" Налогового кодекса страховые взносы на обязательное пенсионное страхование квалифицируются как налоговый вычет, применяемый налогоплательщиками при определении суммы единого социального налога, подлежащего уплате в федеральный бюджет.

Контроль за уплатой страховых взносов на обязательное пенсионное страхование возложен на налоговые органы, а взыскание недоимки и пеней по ним осуществляется органами ПФР в судебном порядке.

**1. Результаты администрирования налоговыми органами единого социального налога характеризуются следующими данными.**

**1.1.** Поступления единого социального налога (по данным формы налоговой отчетности № 1-НМ "Отчет о поступлении налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации") за 2001 год составили 566,9 млрд. рублей, в том числе в разрезе государственных внебюджетных фондов: ПФР - 439,5 млрд. рублей, ФСС (с учетом сумм расходов, произведенных на цели государственного социального страхования) - 71,1 млрд. рублей, ФФОМС - 3,6 млрд. рублей, ТФОМС - 52,7 млрд. рублей. За указанный период по Управлению МНС России по г. Санкт-Петербургу поступления единого социального налога составили 25763,7 млн. рублей, в том числе: в ПФР - 20295,3 млн. рублей, ФСС - 2886,6 млн. рублей, ФФОМС - 158,6 млн. рублей, ТФОМС - 2423,2 млн. рублей; по Управлению МНС России по Саратовской области - 6012,8 млн. рублей, в том числе: в ПФР - 4687,8 млн. рублей, ФСС - 731,3 млн. рублей, ФФОМС - 36,5 млн. рублей, ТФОМС - 557,2 млн. рублей.

Указанные поступления обеспечили исполнение показателей бюджетов федеральных государственных внебюджетных фондов на 2001 год, утвержденных соответствующими федеральными законами, в части доходов от единого социального налога в следующих размерах: ПФР - 110,1 %, ФСС - 129,9 %, ФФОМС - 135,7 процента. Ис-

полнение указанных показателей по г. Санкт-Петербургу составило: ПФР - 104,3 %, ФСС - 122,1 %, ТФОМС - 104,6 %; по Саратовской области: ПФР - 96,0 %, ФСС - 132,4 %, ТФОМС - 106,7 процента.

Коэффициент собираемости единого социального налога за 2001 год, исчисленный как отношение поступивших средств единого социального налога к сумме его поступления и сложившейся на 1 января 2002 года недоимки, составил в целом 92,9 процента. В разрезе государственных внебюджетных фондов указанный показатель равен: ПФР - 92,5 %, ФСС - 97,3 %, ФФОМС - 91,0 %, ТФОМС - 90,8 процента.

По УМНС России по г. Санкт-Петербургу коэффициент собираемости сложился в целом на уровне 96,4 %, в том числе: ПФР - 96,2 %, ФСС - 98,6 %, ФФОМС - 95,3 %, ТФОМС - 95,1 %; по УМНС России по Саратовской области - в целом 93,0 %, в том числе: ПФР - 92,6 %, ФСС - 97,0 %, ФФОМС - 92,2 %, ТФОМС - 90,7 процента.

За 2002 год поступления единого социального налога составили 503,3 млрд. рублей, в том числе: единого социального налога, зачисляемого в федеральный бюджет, - 339,5 млрд. рублей, в ФСС - 81,7 млрд. рублей, в ФФОМС - 4,9 млрд. рублей, в ТФОМС - 77,2 млрд. рублей. Кроме того, страховые взносы на обязательное пенсионное страхование в Российской Федерации, зачисляемые в ПФР, поступили в сумме 299,1 млрд. рублей. За указанный период по УМНС России по г. Санкт-Петербургу поступления ЕСН составили 24085,5 млн. рублей, в том числе: в федеральный бюджет - 16194,7 млн. рублей, в ФСС (с учетом сумм расходов, произведенных на цели государственного социального страхования) - 3973,8 млн. рублей, ФФОМС - 230,6 млн. рублей, ТФОМС - 3686,4 млн. рублей; кроме того, страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, зачисляемых в ПФР, поступило 14258,3 млн. рублей. По УМНС России по Саратовской области поступления ЕСН составили 5455,0 млн. рублей, в том числе: в федеральный бюджет - 3693,3 млн. рублей, ФСС - 873,6 млн. рублей, ФФОМС - 52,1 млн. рублей, ТФОМС - 836,0 млн. рублей; кроме того, страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, зачисляемых в ПФР, поступило 3352,4 млн. рублей.

Бюджеты государственных внебюджетных фондов в части поступлений единого социального налога за 2002 год также исполнены со значительным превышением утвержденных показателей: ПФР - 117,9 %, ФСС - 109,7 %, ФФОМС - 129,4 %, в том числе по г. Санкт-Петербургу: ПФР - 113,2 %, ФСС - 104,0 %, ТФОМС - 100,3 %; по Саратовской области: ПФР - 121,7 %, ФСС - 110,1 %, ТФОМС - 108,8 процента.

Коэффициент собираемости, исчисленный как отношение поступивших сумм единого социального налога (с учетом погашения задолженности по нему за предыдущий период) к начисленным (по форме налоговой отчетности № 5-НБН "Отчет о базе налогообложения по основным видам налогов"), составил в целом за 2002 год 112,0 %, в том числе: по единому социальному налогу, зачисляемому в федеральный бюджет, - 113,3 %, ФСС - 112,0 %, ФФОМС - 115,5 %, ТФОМС - 106,1 процента. Следует отметить, что данный коэффициент собираемости определен с учетом поступлений сумм в счет погашения задолженности по единому социальному налогу за предыдущий период, ввиду отсутствия статистической базы для расчета собираемости налога по поступлениям текущего года. По г. Санкт-Петербургу коэффициент собираемости по ЕСН сложился в целом на уровне 101,7 %, в том числе: по ЕСН, зачисляемому в федеральный бюджет, - 103,8 %, ФСС - 94,1 %, ФФОМС - 109,9 %, ТФОМС - 103,0 %; по Саратовской области - в целом 101,6 %, в том числе: по ЕСН, зачисляемому в федеральный бюджет, - 105,2 %, ФСС - 91,4 %, ФФОМС - 105,9 %, ТФОМС - 97,9 процента.

За 10 месяцев 2003 года поступления единого социального налога составили 454,3 млрд. рублей, в том числе: единого социального налога, зачисляемого в федеральный бюджет, - 290,7 млрд. рублей, в ФСС - 88,4 млрд. рублей, в ФФОМС - 4,5 млрд. рублей, в

ТФОМС - 70,7 млрд. рублей. Кроме того, страховые взносы на обязательное пенсионное страхование в Российской Федерации, зачисляемые в ПФР, поступили в сумме 310,8 млрд. рублей. По УМНС России по г. Санкт-Петербургу поступило единого социального налога в сумме 22453,3 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 14596,4 млн. рублей, в ФСС - 4081,4 млн. рублей, в ФФОМС - 225,7 млн. рублей, в ТФОМС - 3549,8 млн. рублей, страховых взносов на обязательное пенсионное страхование - 15116,2 млн. рублей; по Саратовской области - в целом 5077,7 млн. рублей, в том числе: федеральный бюджет - 3235,4 млн. рублей, ФСС - 1031,4 млн. рублей, ФФОМС - 47,0 млн. рублей, ТФОМС - 763,9 млн. рублей, страховых взносов на обязательное пенсионное страхование - 3480,5 млн. рублей.

При этом исполнение бюджетов федеральных государственных внебюджетных фондов в части доходов от единого социального налога за 10 месяцев 2003 года составило: по ПФР - 82,2 %; ФСС - 81,3 %; ФФОМС - 88,2 процента. По г. Санкт-Петербургу исполнение указанных показателей за I полугодие 2003 года составило: ПФР - 51,1 %, ФСС - 47,2 %, ТФОМС - 47,4 %; по Саратовской области: ПФР - 48,0 %, ФСС - 52,0 %, ТФОМС - 40,3 процента. Следует отметить, что в 2003 году по сравнению с 2001 и 2002 годами складывается относительно низкий уровень исполнения заданий по мобилизации единого социального налога в федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов.

Одной из основных причин недопоступления в федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов единого социального налога является выпадение значительных сумм налога в связи с переходом налогоплательщиков на специальные налоговые режимы: упрощенную систему налогообложения и единого налога на вмененный доход, предусматривающих освобождение от уплаты единого социального налога налогоплательщиков - субъектов малого предпринимательства, применяющих указанные системы налогообложения. По проведенным расчетам, выпадающие суммы единого социального налога в связи с применением налогоплательщиками специальных налоговых режимов в 2003 году значительно превышают их объем, учтенный при составлении проекта федерального бюджета на 2003 год, что приводит к невыполнению утвержденных показателей по мобилизации единого социального налога. Общий объем выпадающих сумм единого социального налога в целом за 2003 год составит, по предварительной оценке, свыше 30 млрд. рублей (5,3 % от общей суммы бюджетных назначений по ЕСН на 2003 год), из них по единому социальному налогу, зачисляемому в федеральный бюджет, - свыше 20 млрд. рублей (5,5 процента).

Коэффициент собираемости, исчисленный как отношение поступивших сумм единого социального налога (с учетом погашения задолженности по нему за предыдущий период) к начисленным (по форме налоговой отчетности № 5-НБН) составил в целом за I полугодие 2003 года 101,7 %, в том числе: по единому социальному налогу, зачисляемому в федеральный бюджет, - 101,2 %, ФСС - 102,6 %, ФФОМС - 106,9 %, ТФОМС - 102,1 процента.

Сопоставление темпов роста фонда заработной платы, являющегося основным объектом налогообложения по единому социальному налогу, и роста объемов поступлений ЕСН и страховых взносов на обязательное пенсионное страхование (для сопоставимости показателей) с уровнем прошлого года свидетельствует о том, что в 2002 году темп роста объема поступлений ЕСН и страховых взносов на обязательное пенсионное страхование (141,5 %) опережал темп роста фонда заработной платы (134,5 %); темп роста номинально начисленной среднемесячной заработной платы одного наемного работника (136,2 %) также был ниже темпов роста ЕСН и страховых взносов на обязательное пенсионное страхование. Однако темп роста ЕСН и страховых



взносов на обязательное пенсионное страхование по утвержденным на 2003 год объемам к их фактическим поступлениям за 2002 год (118,8 %) ниже темпов роста фонда заработной платы, принятой при расчете ЕСН на 2003 год, к его фактическому объему за 2002 год (119,3 %) и ниже темпов роста номинально начисленной среднемесячной заработной платы одного наемного работника за аналогичный период (123,0 процента).

**1.2.** Динамика задолженности по единому социальному налогу и страховым взносам на обязательное пенсионное страхование свидетельствует о том, что объем указанной задолженности, как в целом, так и в разрезе государственных внебюджетных фондов, продолжает увеличиваться.

Так, по сравнению с суммой задолженности по ЕСН на 1 января 2002 года (46,9 млрд. рублей) общий объем задолженности по ЕСН и страховым взносам на обязательное пенсионное страхование (для сопоставимости данных) на 1 января 2003 года увеличился на 26,4 млрд. рублей, или на 56,1 %, и составил 73,3 млрд. рублей; за 10 месяцев 2003 года рост задолженности составил 33,8 млрд. рублей, или 46,1 %, и достиг 107,0 млрд. рублей, что в 2,3 раза, или на 60,1 млрд. рублей, превышает объем задолженности на 1 января 2002 года. Объем задолженности по ЕСН, без учета ее объема по страховым взносам на обязательное пенсионное страхование, составил на 1 ноября 2003 года 85,3 млрд. рублей и увеличился по сравнению с ее суммой на 1 января 2002 года на 38,4 млрд. рублей, или 81,6 процента. При этом в общей сумме задолженности недоимка по налогу и страховым взносам на обязательное пенсионное страхование увеличилась по состоянию на 1 ноября 2003 года по сравнению с ее уровнем на 1 января 2002 года (43,3 млрд. рублей) на 43,3 млрд. рублей, или в 2 раза, и составила 86,6 млрд. рублей (по ЕСН увеличилась на 12,3 млрд. рублей, или 28,3 процента).

Задолженность по уплате пеней и налоговых санкций по ЕСН и страховым взносам на обязательное пенсионное страхование (для сопоставимости данных) составила на 1 января 2003 года 24,7 млрд. рублей и увеличилась по сравнению с 1 января 2002 года (8,0 млрд. рублей) на 16,7 млрд. рублей (в 3,1 раза); на 1 ноября 2003 года - 38,2 млрд. рублей и увеличилась по сравнению с ее объемом на 1 января 2002 года на 30,3 млрд. рублей, или в 4,8 раза. По ЕСН указанная задолженность составила на 1 ноября 2003 года 30,2 млрд. рублей и возросла по сравнению с ее суммой на 1 января 2002 года на 22,2 млрд. рублей, или в 3,8 раза.

Следует отметить, что в общей структуре задолженности по ЕСН и страховым взносам на обязательное пенсионное страхование по состоянию на 1 ноября 2003 года значительный удельный вес занимают приостановленные к взысканию платежи (35,1 млрд. рублей, или 32,8 %), объем которых увеличился по сравнению с 1 января 2002 года на 31,6 млрд. рублей, или в 9,2 раза; по ЕСН они составили на 1 ноября 2003 года 29,2 млрд. рублей (34,2 %) и возросли на 25,7 млрд. рублей (в 8,5 раза). Данное положение распространяется и на задолженность по уплате пеней и налоговых санкций.

В разрезе государственных внебюджетных фондов, а также по ЕСН, зачисляемому в федеральный бюджет, сложилась аналогичная ситуация по динамике задолженности.

Задолженность по ЕСН, зачисляемому в федеральный бюджет, на 1 ноября 2003 года составила 67,4 млрд. рублей и увеличилась на 20,4 млрд. рублей (43,6 %) по сравнению с ее объемом на 1 января 2003 года (47,0 млрд. рублей); задолженность по уплате пеней и налоговых санкций за указанный период составила 24,3 млрд. рублей и увеличилась на 7,3 млрд. рублей (43,1 процента).

По ФСС объем задолженности по налогу на 1 ноября 2003 года составил 3,7 млрд. рублей и увеличился по сравнению с ее уровнем на 1 января 2002 года (2,1 млрд. рублей) на 1,6 млрд. рублей (77,7 %); задолженность по уплате пеней и налоговых санкций увеличилась на 0,9 млрд. рублей и составила 1,3 млрд. рублей.

По ФФОМС объем задолженности по налогу на 1 ноября 2003 года составил 0,96 млрд. рублей и увеличился по сравнению с ее уровнем на 1 января 2002 года (0,38 млрд. рублей) на 0,58 млрд. рублей (в 2,5 раза); задолженность по уплате пеней и налоговых санкций увеличилась на 0,2 млрд. рублей и составила 0,28 млрд. рублей.

По ТФОМС задолженность по ЕСН на 1 ноября 2003 года составила 13,2 млрд. рублей и увеличилась по сравнению с ее уровнем на 1 января 2002 года (5,7 млрд. рублей) на 7,5 млрд. рублей (в 2,3 раза); задолженность по уплате пеней и налоговых санкций увеличилась на 3,3 млрд. рублей и составила 4,3 млрд. рублей.

Динамика задолженности по ЕСН и взносам на обязательное пенсионное страхование в разрезе территориальных управлений МНС России в основном соответствует общей динамике задолженности в целом по Российской Федерации.

По УМНС России по г. Санкт-Петербургу общий размер этой задолженности на 1 ноября 2003 года составил 1693,6 млн. рублей и увеличился по сравнению с ее уровнем на 1 января 2002 года на 682,9 млн. рублей, или 67,6 процента. При этом недоимка увеличилась на 468,1 млн. рублей (48,1 %) и составила 1441,5 млн. рублей. Задолженность по уплате пеней и налоговых санкций увеличилась на 466,4 млн. рублей (в 3,8 раза) и составила 633,0 млн. рублей. Суммарная задолженность по единому социальному налогу, зачисляемому в федеральный бюджет, и страховым взносам на обязательное пенсионное страхование увеличилась по сравнению с уровнем задолженности по единому социальному налогу, зачисляемому в Пенсионный фонд Российской Федерации, на 1 января 2002 года на 607,5 млн. рублей (73,0 %) и составила 1440,1 млн. рублей; по ФСС объем задолженности по налогу возрос на 34,1 млн. рублей (81,6 %) и составил 75,9 млн. рублей; по ФФОМС - на 7,9 млн. рублей (98,8 %) и составил 15,9 млн. рублей; по ТФОМС - на 33,4 млн. рублей (26,1 %) и составил 161,7 млн. рублей.

По УМНС России по Саратовской области общий размер указанной задолженности на 1 ноября 2003 года составил 1320,2 млн. рублей и увеличился по сравнению с ее уровнем на 1 января 2002 года на 846,7 млн. рублей (в 2,8 раза). При этом недоимка увеличилась на 359,7 млн. рублей (79,1 %) и составила 814,1 млн. рублей. Задолженность по уплате пеней и налоговых санкций увеличилась на 328,6 млн. рублей (в 5 раз) и составила 410,4 млн. рублей. Суммарная задолженность по единому социальному налогу, зачисляемому в федеральный бюджет, и страховым взносам на обязательное пенсионное страхование увеличилась по сравнению с уровнем задолженности по единому социальному налогу, зачисляемому в Пенсионный фонд Российской Федерации, на 1 января 2002 года на 688,9 млн. рублей (в 2,8 раза) и составила 1077,0 млн. рублей; по ФСС объем задолженности по налогу возрос на 38,5 млн. рублей (в 2,7 раза) и составил 61,5 млн. рублей; по ФФОМС - на 7,1 млн. рублей (в 3,1 раза) и составил 10,4 млн. рублей; по ТФОМС - на 112,1 млн. рублей (в 2,9 раза) и составил 171,2 млн. рублей.

Основными причинами задолженности по налогу в данных регионах являются:

- неуплата текущих платежей организациями, находящимися на различных стадиях процедуры банкротства, сумма задолженности по которым увеличивается;
- недофинансирование из бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов за выполненные работы и услуги;
- недостаточное финансирование предприятий и организаций военно-промышленного комплекса;
- недопоступление средств из бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на компенсацию транспортным предприятиям части тарифа по проезду льготных категорий пассажиров (социальных перевозок).

В отраслевом разрезе общая сумма недоимки по единому социальному налогу по УМНС России по г. Санкт-Петербургу по состоянию на 1 июля 2003 года распределена

лась следующим образом: промышленность - 34,1 %, транспорт - 26,8 %, строительство - 6,4 %, торговля и общественное питание - 5,7 %, другие отрасли - 26,9 процента.

Следует отметить, что по УМНС России по г. Санкт-Петербургу задолженность по единому социальному налогу по состоянию на 1 июля 2003 года (716,9 млн. рублей) без учета задолженности по страховым взносам на обязательное пенсионное страхование имела тенденцию к снижению по сравнению с ее уровнем на 1 января 2002 года (1010,7 млн. рублей). При этом ряд организаций, имеющих недоимку свыше 1 млн. рублей, длительное время не погашает числящуюся за ним задолженность. Так, на 47 таких организаций приходилось 62 % (366,3 млн. рублей) общей суммы недоимки по единому социальному налогу. Среди них: трамвайно-троллейбусные парки ГУП "Горэлектротранс" (88,3 млн. рублей); автопарки - филиалы ГУП "Пассажиравтотранс" (56,3 млн. рублей); ФГУП "Обуховский завод" (43,4 млн. рублей); ФГУП "Кронштадтский морской завод" (35,5 млн. рублей); ОАО "Пролетарский завод" (25,3 млн. рублей); ОАО "МЗ "Арсенал" (23,5 млн. рублей). Недоимка указанных организаций составила 272,3 млн. рублей, или 46 % к общей сумме недоимки по ЕСН в целом по г. Санкт-Петербургу.

По УМНС России по Саратовской области по состоянию на 1 июля 2003 года 49 организаций имели недоимку по ЕСН свыше 1 млн. рублей на сумму 164,8 млн. рублей, что составляет 44,4 % от общей суммы недоимки по единому социальному налогу. Среди них: ГУП "Саратовское пассажирское автотранспортное предприятие № 4" (20,1 млн. рублей); ФГУП "Петровский электромеханический завод "Молот" (14,6 млн. рублей); ФГУП "Саратовский завод приборных устройств" (11,0 млн. рублей); ООО "Капрон" (6,2 млн. рублей); ОАО "Нефтемаш-Сапкон" (5,8 млн. рублей); МУП "Тепловые сети и котельные" (5,8 млн. рублей); ГУП "Пассажирское автотранспортное предприятие "Балаковское" (5,3 млн. рублей); ЗАО ПЗА "АМО ЗИЛ" (5,0 млн. рублей).

В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено, что налоговыми органами указанных регионов принимаются все меры взыскания задолженности, предусмотренные Налоговым кодексом. Следует отметить, что предусмотренное Федеральным законом от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ разделение функций по контролю за уплатой страховых взносов на обязательное пенсионное страхование (осуществляемое налоговыми органами) и взысканием недоимок и пеней по ним (осуществляемое органами ПФР в судебном порядке) привело к снижению эффективности работы по взысканию задолженности по страховым взносам на обязательное пенсионное страхование. Так, по Отделению ПФР по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области сумма взысканной задолженности по страховым взносам на обязательное пенсионное страхование за период с 1 января 2002 года (с введением в действие Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ) по 1 октября 2003 года составила 3,1 млн. рублей, или 0,4 % от общей суммы задолженности по Отделению на указанную дату. В то же время указанным Отделением за 2000 год было взыскано задолженности на сумму 959,5 млн. рублей, или 35,8 % от общей суммы задолженности на 1 января 2001 года, из них в судебном порядке - 12,6 млн. рублей. В немалой степени столь значительному снижению показателя по взысканию задолженности способствует низкая эффективность исполнительного производства.

**1.3.** Данные налоговой отчетности свидетельствуют о выпадении значительных сумм единого социального налога и страховых взносов на обязательное пенсионное страхование в результате применения налогоплательщиками регрессивной шкалы налогообложения, налоговых льгот и иных предусмотренных Налоговым кодексом освобождений от уплаты налога и взносов.

В 2001 году потери государственных внебюджетных фондов от применения льгот по налогу и регрессивной шкалы налогообложения составляли 57,1 млрд. рублей, или 9,2 % от суммы начисленных авансовых платежей. В 2002 году суммарные потери от

применения регрессивной шкалы налогообложения, налоговых льгот и иных предусмотренных Налоговым кодексом освобождений от налогообложения по ЕСН и страховым взносам на обязательное пенсионное страхование составили 143,5 млрд. рублей, или 18,1 %, из них по ЕСН - 92,4 млрд. рублей (19,4 % от суммы начисленных авансовых платежей по налогу), страховым взносам на обязательное пенсионное страхование - 51,1 млрд. рублей (16,1 % от суммы начисленных авансовых платежей по взносам). За I полугодие 2003 года указанные потери составили 65,6 млрд. рублей (15,1 %), из них по ЕСН - 43,0 млрд. рублей (16,7 %), по страховым взносам на обязательное пенсионное страхование - 22,5 млрд. рублей (12,7 процента).

В результате применения налогоплательщиками регрессивных ставок налогообложения в доходы бюджетов государственных внебюджетных фондов недопоступило единого социального налога в 2001 году 40,3 млрд. рублей, или 6,5 % к сумме начисленных авансовых платежей, из них: в ПФР - 31,7 млрд. рублей; в ФСС - 4,4 млрд. рублей; в ФФОМС - 0,2 млрд. рублей; в ТФОМС - 4,0 млрд. рублей. По г. Санкт-Петербургу недопоступило ЕСН в сумме 1385,2 млн. рублей, или 4,9 % к сумме начисленных авансовых платежей, в том числе: в ПФР - 1077,4 млн. рублей; в ФСС - 152,9 млн. рублей; в ФФОМС - 8,6 млн. рублей, в ТФОМС - 146,2 млн. рублей.

В 2002 году потери доходов федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов от применения регрессивных ставок налогообложения составили с учетом потерь по страховым взносам на обязательное пенсионное страхование 70,2 млрд. рублей (8,8 % от начисленных авансовых платежей), без учета потерь по страховым взносам на обязательное пенсионное страхование - 42,1 млрд. рублей (8,8 %), в том числе: по ЕСН, зачисляемому в федеральный бюджет, - 27,5 млрд. рублей; ФСС - 6,9 млрд. рублей; ФФОМС - 0,4 млрд. рублей; ТФОМС - 7,3 млрд. рублей. По г. Санкт-Петербургу недопоступившие суммы ЕСН и страховых взносов на обязательное пенсионное страхование составили 2496,3 млн. рублей, или 6,5 % к сумме начисленных авансовых платежей, без учета потерь по страховым взносам на обязательное пенсионное страхование - 1528,1 млн. рублей (6,6 %), в том числе: в федеральный бюджет - 991,4 млн. рублей; ФСС - 273,9 млн. рублей; ФФОМС - 14,5 млн. рублей, ТФОМС - 248,3 млн. рублей. По Саратовской области недопоступило ЕСН и страховых взносов на обязательное пенсионное страхование 140,4 млн. рублей, или 2,9 % к сумме начисленных авансовых платежей, без учета потерь по страховым взносам на обязательное пенсионное страхование - 91,0 млн. рублей, в том числе: в федеральный бюджет - 52,0 млн. рублей; ФСС - 22,5 млн. рублей; ФФОМС - 1,4 млн. рублей, ТФОМС - 15,1 млн. рублей.

В I полугодии 2003 года указанные потери составили с учетом потерь по страховым взносам на обязательное пенсионное страхование 24,3 млрд. рублей (5,6 % от начисленных авансовых платежей), без учета потерь по страховым взносам на обязательное пенсионное страхование - 14,7 млрд. рублей (5,7 %), в том числе: по ЕСН, зачисляемому в федеральный бюджет, - 9,2 млрд. рублей; ФСС - 3,1 млрд. рублей; ФФОМС - 0,1 млрд. рублей; ТФОМС - 2,3 млрд. рублей. По г. Санкт-Петербургу суммарные потери составили 890,6 млн. рублей (4,6 %), без учета потерь по страховым взносам на обязательное пенсионное страхование - 533,9 млн. рублей (4,6 %), в том числе: по ЕСН, зачисляемому в федеральный бюджет, - 345,4 млн. рублей; ФСС - 99,1 млн. рублей; ФФОМС - 5,0 млн. рублей; ТФОМС - 84,4 млн. рублей.

Недопоступившие в бюджеты государственных внебюджетных фондов суммы единого социального налога в связи с предоставлением льгот по указанному налогу составили в 2001 году 28,2 млрд. рублей, или 4,5 % от суммы начисленных в указанные фонды авансовых платежей, в том числе по г. Санкт-Петербургу - 749,0 млн. рублей (2,6 %), Саратовской области - 285,9 млн. рублей (4,2 процента).

В 2002 году недопоставившая сумма ЕСН в связи с предоставлением льгот (статья 239 Налогового кодекса) составила 13,6 млрд. рублей (2,9 %), в том числе по г. Санкт-Петербургу - 715,5 млн. рублей (3,1 %), Саратовской области - 113,1 млн. рублей (2,1 процента). В I полугодии 2003 года недопоставившая сумма ЕСН в связи с предоставлением льгот составила 7,9 млрд. рублей (3,1 %), в том числе по г. Санкт-Петербургу - 366,3 млн. рублей (1,6 %), Саратовской области - 64,5 млн. рублей (1,2 процента).

В связи с применением налогоплательщиками пункта 3 статьи 236 Налогового кодекса, в соответствии с которым не признаются объектом налогообложения по ЕСН и страховым взносам на обязательное пенсионное страхование выплаты и вознаграждения, если они не отнесены к расходам, уменьшающим налоговую базу по налогу на прибыль (налогу на доходы физических лиц) в текущем отчетном (налоговом) периоде, в доход федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов недопоставило в 2002 году 18,2 млрд. рублей (2,3 % от начисленных за 2002 год сумм платежей по ЕСН и страховым взносам на обязательное пенсионное страхование), в том числе по г. Санкт-Петербургу - 613,1 млн. рублей (1,6 %), Саратовской области - 193,2 млн. рублей (2,1 процента).

В связи с применением налогоплательщиками пункта 3 статьи 236 Налогового кодекса в I полугодии 2003 года недопоставило в доход федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов 10,1 млрд. рублей (2,3 %), из них по ЕСН - 6,2 млрд. рублей (2,4 %), по страховым взносам - 3,9 млрд. рублей (2,2 %), в том числе по г. Санкт-Петербургу - 436,1 млн. рублей (2,2 %), Саратовской области - 101,4 млн. рублей (2,1 процента).

Недопоставившие суммы налога и страховых взносов на обязательное пенсионное страхование в связи с выплатами сумм, не подлежащих налогообложению в соответствии со статьей 238 Налогового кодекса, составляли в 2002 году 41,5 млрд. рублей (5,2 % от общей суммы начисленных авансовых платежей), из них по ЕСН - 25,7 млрд. рублей (5,4 %), по страховым взносам на обязательное пенсионное страхование - 15,8 млрд. рублей (5,0 процента). В I полугодии 2003 года недопоставившие по указанным основаниям суммы налога и страховых взносов на обязательное пенсионное страхование составили 23,3 млрд. рублей (5,4 %), из них по ЕСН - 14,3 млрд. рублей (5,5 %), страховым взносам на обязательное пенсионное страхование - 9,0 млрд. рублей (5,1 процента). По г. Санкт-Петербургу указанные суммы в 2002 году составили в целом 1411,5 млн. рублей (3,7 %), из них по ЕСН - 875,6 млн. рублей (3,8 %), по страховым взносам на обязательное пенсионное страхование - 535,9 млн. рублей (3,5 %); в I полугодии 2003 года - в целом 678,9 млн. рублей (3,5 %), из них по ЕСН - 426,6 млн. рублей (3,7 %), по страховым взносам на обязательное пенсионное страхование - 252,3 млн. рублей (3,2 %). По Саратовской области суммы недопоставлений составили в 2002 году в целом 369,0 млн. рублей (4,1 %), из них по ЕСН - 226,8 млн. рублей (4,2 %), по страховым взносам на обязательное пенсионное страхование - 142,2 млн. рублей (3,9 %); в I полугодии 2003 года - в целом 237,4 млн. рублей (4,9 %), из них по ЕСН - 145,1 млн. рублей (5,1 %), по страховым взносам на обязательное пенсионное страхование - 92,3 млн. рублей (4,6 процента).

2. Одним из аргументов целесообразности введения единого социального налога была замена страховых взносов, уплачиваемых в государственные социальные внебюджетные фонды в соответствии с различными нормативными правовыми актами, единым платежом, что позволило бы их плательщикам упростить учет и уменьшить количество оформляемых платежных документов.

В результате “трансформации” в 2001 году взносов в государственные социальные внебюджетные фонды в единый социальный налог, зачисляемый в соответствующих долях в эти фонды, и последующего “расщепления” в 2002 году доли единого соци-

ального налога, зачисляемой в Пенсионный фонд Российской Федерации, на страховые взносы на обязательное пенсионное страхование и долю единого социального налога, зачисляемую в федеральный бюджет, количество платежных документов по платежам в государственные внебюджетные фонды, оформляемых плательщиками, увеличилось с 5 документов в 2000 году до 11 документов в 2002-2003 годах.

Если в 2000 году плательщик страховых взносов в государственные внебюджетные фонды оформлял отдельными платежными поручениями их уплату в каждый из 5 фондов (Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования, территориальный фонд обязательного медицинского страхования, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации), то в 2003 году он должен оформлять отдельными платежными документами следующие платежи:

- единый социальный налог, зачисляемый в федеральный бюджет, (код бюджетной классификации 1010510);

- единый социальный налог, зачисляемый в Фонд социального страхования Российской Федерации, (1010520);

- единый социальный налог, зачисляемый в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования, (1010530);

- единый социальный налог, зачисляемый в территориальные фонды обязательного медицинского страхования, (1010540);

- страховые взносы на обязательное пенсионное страхование, направляемые на выплату страховой части трудовой пенсии, (1010610);

- страховые взносы на обязательное пенсионное страхование, направляемые на выплату накопительной части трудовой пенсии, (1010620);

- задолженность предыдущих лет по уплате страховых взносов, пеней и штрафов в Государственный фонд занятости населения Российской Федерации (1400305);

- задолженность по страховым взносам, пеням и штрафам, зачисляемым в Пенсионный фонд Российской Федерации, (1400310);

- задолженность по страховым взносам, пеням и штрафам, зачисляемым в Фонд социального страхования Российской Федерации, (1400311);

- задолженность по страховым взносам, пеням и штрафам, зачисляемым в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования, (1400312);

- задолженность по страховым взносам, пеням и штрафам, зачисляемым в территориальные фонды обязательного медицинского страхования, (1400313).

Таким образом, введение ЕСН не только не сократило количество платежных документов для налогоплательщика, но и увеличило их более чем в 2 раза.

Следует отметить, что само название - единый социальный налог (по аналогии с другими налогами, имеющими в своем названии слово “единый” - единый налог на вмененный доход, единый сельскохозяйственный налог) - предусматривает для плательщика указанного налога производить его уплату одним платежным документом с последующим расщеплением средств этого налога органами федерального казначейства между бюджетами разных уровней по установленным нормативам. Так, в соответствии со статьей 48 Бюджетного кодекса Российской Федерации доходы от уплаты единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности распределяются органами федерального казначейства по уровням бюджетной системы Российской Федерации по следующим нормативам отчислений: в федеральный бюджет - 30 %; в бюджеты субъектов Российской Федерации - 15 %, в местные бюджеты - 45 %, в бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования - 0,5 %, в бюджеты территориальных

фондов обязательного медицинского страхования - 4,5 %, в бюджет Фонда социального страхования Российской Федерации - 5 процентов.

Статья 346.9 Налогового кодекса предусматривает, что суммы единого сельскохозяйственного налога, уплачиваемые организациями, зачисляются на счета органов федерального казначейства для их последующего распределения по следующим нормативам: в федеральный бюджет - 30,0 % общей суммы налога, в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования - 0,2 %, в территориальные фонды обязательного медицинского страхования - 3,4 %, в Фонд социального страхования Российской Федерации - 6,4 %, в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты - 60,0 % общей суммы налога.

Что касается единого социального налога, то в Налоговом кодексе имеются нормы, специально подчеркивающие, что этот “единый” налог исчисляется и уплачивается налогоплательщиками отдельно в федеральный бюджет и каждый фонд (статья 243). А пункт 6 названной статьи еще раз уточняет, что уплата налога (авансовых платежей по налогу) осуществляется отдельными платежными поручениями в федеральный бюджет, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования. Следует отметить, что в настоящее время структура налоговой базы по единому социальному налогу различна по его долям. Так, пунктом 3 статьи 238 Налогового кодекса предусмотрено, что в налоговую базу (в части суммы налога, подлежащей уплате в Фонд социального страхования Российской Федерации) не включаются любые вознаграждения, выплачиваемые физическим лицам по договорам гражданско-правового характера, авторским и лицензионным договорам.

Кроме того, в соответствии с пунктом 2 статьи 243 Налогового кодекса при уплате единого социального налога сумма, подлежащая уплате в Фонд социального страхования Российской Федерации, подлежит уменьшению на сумму произведенных налогоплательщиками самостоятельно расходов на цели государственного социального страхования, предусмотренные законодательством Российской Федерации, а сумма налога, подлежащая уплате в федеральный бюджет, уменьшается на сумму начисленных налогоплательщиками страховых взносов на обязательное пенсионное страхование (налоговый вычет).

Таким образом, в настоящее время порядок исчисления единого социального налога таков, что осуществлять его уплату единым платежом с последующим расщеплением этой суммы органами федерального казначейства по установленным действующим законодательством ставкам практически не представляется возможным.

**3.** Другой провозглашаемой при введении единого социального налога целью была передача функций администрирования страховых взносов, осуществлявшихся органами управления государственных внебюджетных фондов, одному органу - Министерству Российской Федерации по налогам и сборам, что позволило бы плательщикам сократить количество представляемой в контролирующие органы информации, а также уменьшило бы количество осуществляющих контроль (и являющихся получателями обязательной отчетности налогоплательщиков) органов. Однако и эта цель в полном объеме достигнута не была.

В настоящее время действующим законодательством предусмотрено 4 вида страховых взносов, уплачиваемых страхователями - юридическими и физическими лицами (помимо единого социального налога) в рамках обязательного социального страхования, контроль за уплатой которых в полном объеме или частично осуществляют органы государственных внебюджетных фондов:

- страховые взносы на обязательное пенсионное страхование - индивидуально возмездные обязательные платежи, которые уплачиваются в бюджет Пенсионного фонда

Российской Федерации и персональным целевым назначением которых является обеспечение права гражданина на получение пенсии по обязательному пенсионному страхованию в размере, эквивалентном сумме страховых взносов, учтенной на его индивидуальном лицевом счете (Федеральный закон от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ “Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации”);

- страховые взносы в Пенсионный фонд Российской Федерации, уплачиваемые работодателями, использующими труд членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации, для финансирования доплаты к пенсии (Федеральный закон от 27 ноября 2001 года № 155-ФЗ “О дополнительном социальном обеспечении членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации”);

- страховые взносы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний - обязательные платежи по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, рассчитанные исходя из страхового тарифа, скидки (надбавки) к страховому тарифу, который страхователь обязан внести страховщику - Фонду социального страхования Российской Федерации (Федеральный закон от 24 июля 1998 года № 125-ФЗ “Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний”);

- страховые взносы на социальное страхование работников на случай временной нетрудоспособности, уплачиваемые отдельными категориями работодателей добровольно в соответствии с Федеральным законом от 31 декабря 2002 года № 190-ФЗ “Об обеспечении пособиями по обязательному социальному страхованию граждан, работающих в организациях и у индивидуальных предпринимателей, применяющих специальные налоговые режимы, и некоторых других категорий граждан”.

Администрирование страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а также страховых взносов на социальное страхование работников на случай временной нетрудоспособности, уплачиваемых отдельными категориями работодателей добровольно, осуществляется в полном объеме исполнительными органами Фонда социального страхования Российской Федерации; страховые взносы в Пенсионный фонд Российской Федерации, уплачиваемые работодателями, использующими труд членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации, администрируются органами Пенсионного фонда Российской Федерации. Контроль за уплатой страховых взносов на обязательное пенсионное страхование осуществляет МНС России, однако, статьей 25 Федерального закона “Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации” предусмотрено, что взыскание недоимки по этим взносам и пеней осуществляется органами ПФР в судебном порядке.

Кроме этого, согласно пункту 5 статьи 243 Налогового кодекса, ежеквартально не позднее 15 числа месяца, следующего за истекшим кварталом, налогоплательщики обязаны представлять в региональные отделения ФСС сведения (отчеты) по форме, утвержденной ФСС, о суммах единого социального налога:

- начисленных в ФСС;

- использованных на выплату пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, при рождении ребенка, на возмещение стоимости гарантированного перечня услуг и социального пособия на погребение, на другие виды пособий по государственному социальному страхованию;

- направленных ими в установленном порядке на санаторно-курортное обслуживание работников и их детей;

- расходов, подлежащих зачету;



- уплачиваемых в ФСС.

Согласно пункту 7 статьи 243, налогоплательщики представляют копию налоговой декларации по единому социальному налогу с отметкой налогового органа или иного документа, подтверждающего представление декларации в налоговый орган, не позднее 1 июля года, следующего за истекшим налоговым периодом, в территориальный орган ПФР. Налоговые органы обязаны представлять в органы ПФР копии платежных поручений налогоплательщиков об уплате налога, а также иные сведения, необходимые для осуществления органами ПФР обязательного пенсионного страхования, включая сведения, составляющие налоговую тайну.

Со ссылкой на статьи 63 и 64 Налогового кодекса, наделяющих органы государственных внебюджетных фондов правом принимать решения об изменении срока уплаты налогов, поступающих в их бюджеты, органы ПФР и ФСС продолжают принимать участие в предоставлении налогоплательщикам отсрочек (рассрочек) по уплате авансовых платежей по единому социальному налогу. Постановлением Правления ПФР от 5 сентября 2001 года № 146 был утвержден Порядок организации работы по предоставлению налогоплательщикам отсрочки или рассрочки по уплате авансового платежа по единому социальному налогу, зачисляемого в федеральный бюджет; постановлением ФСС от 19 марта 2002 года № 28 утвержден Порядок организации работы по предоставлению отсрочек или рассрочек по уплате авансового платежа по единому социальному налогу в части суммы, зачисляемой в ФСС.

Таким образом, и органы Пенсионного фонда Российской Федерации, и органы Фонда социального страхования Российской Федерации продолжают, как принимать участие в администрировании единого социального налога (получая при этом соответствующую отчетность от налогоплательщиков), так и осуществлять контроль за уплатой соответствующих страховых взносов, упомянутых выше.

4. До настоящего времени вопрос об отличии единого социального налога от страховых взносов, уплачиваемых в государственные внебюджетные фонды, как до его введения, так и в настоящее время, а также правовой природе страховых взносов и их отличии от налогов остается дискуссионным. Так, из четырех признаков налога, содержащихся в статье 8 Налогового кодекса (обязательность уплаты, индивидуальная безвозмездность для плательщика, взимание в форме отчуждения части собственности плательщика, направление налогов на финансовое обеспечение деятельности государства), страховые взносы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний отвечают трем признакам, за исключением признака индивидуальной безвозмездности для плательщика, если в качестве индивидуальной возмездности рассматривать право страхователя требовать от ФСС возмещения расходов на выплаты пострадавшим в объемах, превышающих суммы начисленных страховых взносов и пеней (пункт 10 Правил начисления, учета и расходования средств на осуществление обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, утвержденных постановлением Правительства России от 2 марта 2000 года № 184). Однако при такой постановке вопроса единый социальный налог (в части, зачисляемой в ФСС) не отвечает признаку индивидуальной безвозмездности (и, соответственно, налогом с точки зрения налогового законодательства не является), поскольку его плательщики также вправе требовать от ФСС возмещения средств, выплаченных ими в качестве пособий по временной нетрудоспособности и др., в объемах, превышающих начисленные суммы единого социального налога (пункт 2.7 Инструкции о порядке расходования средств Фонда социального страхования Российской Федерации, утвержденной постановлением ФСС от 9 февраля 2001 года № 11).

**5.** Законодательно установленный целевой характер использования средств, получаемых от уплаты единого социального налога (на государственное пенсионное и социальное обеспечение (страхование) и медицинскую помощь), наряду с зачислением части средств этого налога в федеральный бюджет, приводит при составлении федерального бюджета к невозможности реализации в полном объеме установленного статьей 35 Бюджетного кодекса принципа общего (совокупного) покрытия расходов федерального бюджета. Согласно части второй указанной статьи, доходы бюджета не могут быть увязаны с определенными расходами бюджета, за исключением доходов целевых бюджетных фондов, средств целевых иностранных кредитов, а также в случае централизации средств из бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Однако в федеральные законы о федеральном бюджете на 2002 и 2003 годы были включены нормы, устанавливающие, что в доходы федерального бюджета на 2002 и 2003 годы зачисляются поступления единого социального налога, направляемые в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации на выплату базовой части трудовой пенсии (статья 1 Федерального закона от 30 декабря 2001 года № 194-ФЗ “О федеральном бюджете на 2002 год”, статья 1 Федерального закона от 24 декабря 2002 года № 176-ФЗ “О федеральном бюджете на 2003 год”). Таким образом, в федеральном бюджете без образования целевого бюджетного фонда и выполнения иных условий, предусмотренных статьей 35 Бюджетного кодекса, обособливается в определенном объеме часть доходов, увязываемая с конкретным направлением расходов в том же объеме (в 2003 году доходы федерального бюджета по коду 1010510 “Единый социальный налог, зачисляемый в федеральный бюджет” увязаны с расходами по разделу 21 “Финансовая помощь другим бюджетам бюджетной системы”, подразделу 04 “Средства, передаваемые государственным внебюджетным фондам”, целевой статье 448 “Субсидии из федерального бюджета на выплату базовой части трудовой пенсии за счет средств единого социального налога”, виду расходов 322 “Пособия и социальная помощь”).

Соответствующие нормы включаются в федеральные законы о федеральном бюджете в соответствии с положениями статьи 18 Федерального закона “Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации”, пункт 2 которой гласит, что средства, образовавшиеся в результате превышения сумм поступлений единого социального налога в части, зачисляемой в федеральный бюджет, над расходами, осуществляемыми на финансирование выплаты базовой части трудовой пенсии, зачисляются в бюджет ПФР в полном объеме.

**6.** Анализ действующего законодательства, связанного с единым социальным налогом, а также ведомственных актов (МНС России и др.) показывает наличие ряда пробелов, противоречий и излишней детализации, устранение которых позволило бы улучшить механизм администрирования ЕСН, сделать налоговое законодательство более понятным для налогоплательщиков.

**6.1.** Согласно статье 38 Налогового кодекса, объектами налогообложения могут являться операции по реализации товаров (работ, услуг), имущество, прибыль, доход, стоимость реализованных товаров (выполненных работ, оказанных услуг) либо иной объект, имеющий стоимостную, количественную или физическую характеристики, с наличием которого у налогоплательщика законодательство о налогах и сборах связывает возникновение обязанности по уплате налога. Статьей 53 Налогового кодекса определено, что налоговая база представляет собой стоимостную, физическую или иную характеристики объекта налогообложения.

Таким образом, объекты налогообложения определяются как юридические факты (действия, события, состояния), с наступлением которых возникают обязанности по

уплате налогов, а налоговая база является характеристикой этих юридических фактов, выраженная в стоимостных (денежных) и других единицах измерения.

Статьей 236 Налогового кодекса установлен объект налогообложения по единому социальному налогу - выплаты и иные вознаграждения, начисляемые налогоплательщиками в пользу физических лиц по трудовым и гражданско-правовым договорам, предметом которых является выполнение работ, оказание услуг, а также по авторским договорам. Юридическим фактом, обуславливающим наступление обязанности налогоплательщика уплатить единый социальный налог, является начисление выплат и иных вознаграждений физическим лицам, с которыми заключен трудовой или определенного вида гражданско-правовой договор. Таким образом, необходимыми условиями возникновения обязанности уплатить единый социальный налог для налогоплательщика являются:

- наличие трудовых (в определенных случаях - гражданско-правовых) отношений между налогоплательщиком и физическим лицом;

- начисление выплат, непосредственно (или со ссылкой на коллективный договор, локальный нормативный акт, утвержденный работодателем) предусмотренных в трудовом или гражданско-правовом договоре.

Статьей 237 Налогового кодекса определена налоговая база по единому социальному налогу - сумма выплат и иных вознаграждений, предусмотренных статьей 236 Налогового кодекса, начисленных налогоплательщиками за налоговый период в пользу физических лиц (т. е. налоговая база в данном случае является стоимостной (денежной) характеристикой объекта налогообложения и практически с ним совпадает).

Поскольку налоговая база является характеристикой объекта налогообложения, при решении вопроса о возникновении обязанности налогоплательщика уплатить налог первичным является наличие объекта налогообложения и лишь после установления факта его наличия следует определять налоговую базу. Однако глава 24 "Единый социальный налог" в действующей редакции содержит ряд положений, которые в рамках имеющегося в статье 236 определения объекта налогообложения по этому налогу представляются излишними и приводящими лишь к возникновению неясностей.

**6.1.1.** Часть вторая пункта 1 статьи 237 гласит, что при определении налоговой базы учитываются любые выплаты и вознаграждения (за исключением сумм, указанных в статье 238) вне зависимости от формы, в которой осуществляются данные выплаты, в частности, полная или частичная оплата товаров (работ, услуг, имущественных или иных прав), предназначенных для физического лица - работника или членов его семьи, в том числе коммунальных услуг, питания, отдыха, обучения в их интересах, оплата страховых взносов по договорам добровольного страхования.

Представляется, что наличие этих положений в налоговом законодательстве излишне и не несет никакой самостоятельной информации. Если указанные в вышеназванном подпункте выплаты и вознаграждения (и не только они) осуществляются в соответствии с трудовым (определенного вида гражданско-правовым) договором (причем как в денежной, так и в натуральной форме) и непосредственно перечислены в нем, то они в денежном выражении подлежат включению в налоговую базу в силу статьи 236, определяющей объект налогообложения по единому социальному налогу. Если же эти выплаты производятся вне рамок трудового или гражданско-правового договора, то в силу той же статьи они при определении налоговой базы не учитываются.

**6.1.2.** Статья 238 Налогового кодекса определяет суммы, не подлежащие налогообложению единым социальным налогом. Среди таких сумм в пункте 1 указаны:

- государственные пособия, выплачиваемые в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательными актами субъектов Российской Федерации, решениями представительных органов местного самоуправления, в том числе пособия

по временной нетрудоспособности, пособия по уходу за больным ребенком, пособия по безработице, беременности и родам;

- все виды установленных законодательством Российской Федерации, законодательными актами субъектов Российской Федерации, решениями представительных органов местного самоуправления компенсационных выплат (в пределах норм, установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации), связанных с:

возмещением вреда, причиненного увечьем или иным повреждением здоровья;

бесплатным предоставлением жилых помещений и коммунальных услуг, питания и продуктов, топлива или соответствующего денежного возмещения;

оплатой стоимости и (или) выдачей полагающегося натурального довольствия, а также с выплатой денежных средств взамен этого довольствия;

оплатой стоимости питания, спортивного снаряжения, оборудования, спортивной и парадной формы, получаемых спортсменами и работниками физкультурно-спортивных организаций для учебно-тренировочного процесса и участия в спортивных соревнованиях;

увольнением работников, включая компенсации за неиспользованный отпуск;

возмещением иных расходов, включая расходы на повышение профессионального уровня работников;

трудоустройством работников, уволенных в связи с осуществлением мероприятий по сокращению численности или штата, реорганизацией или ликвидацией организации;

выполнением физическим лицом трудовых обязанностей (в том числе переезд на работу в другую местность и возмещение командировочных расходов);

- стоимость проезда работников и членов их семей к месту проведения отпуска и обратно, выплачиваемая налогоплательщикам лицам, работающим и проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- стоимость форменной одежды и обмундирования, выдаваемых работникам, обучающимся, воспитанникам в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также государственным служащим федеральных органов власти бесплатно или с частичной оплатой и остающихся в личном постоянном пользовании;

- стоимость льгот по проезду, предоставляемых законодательством Российской Федерации отдельным категориям работников, обучающихся, воспитанников.

Однако перечисление указанных выше выплат в Налоговом кодексе, приведенное здесь так подробно, чтобы показать их объем, представляется излишним. Эти выплаты осуществляются работникам не потому, что обязанность их выплачивать предусмотрена в трудовом договоре, а в силу действующего законодательства, предусматривающего для работодателя при возникновении трудовых отношений обязанность осуществлять соответствующие выплаты. Положение трудового договора, дающее право работодателю не осуществлять какую-либо из перечисленных выше выплат, является юридически ничтожным и не влечет за собой каких-либо правовых последствий. Так, обязанность работодателя выплачивать работнику пособие по временной нетрудоспособности является не следствием наличия в трудовом договоре соответствующего пункта, а возникает в силу действующего законодательства об обязательном социальном страховании.

Из положений статьи 236, определяющих, что объектом налогообложения по единому социальному налогу признаются выплаты по трудовому договору, однозначно следует, что таким объектом являются выплаты, предусмотренные непосредственно и только в трудовом договоре (заработная плата, премии и др.), а не законодательно установленные выплаты, связанные с наличием трудовых отношений. Поэтому из статьи 238 “Суммы, не подлежащие налогообложению” целесообразно исключать все выплаты, осу-

пеществляемые в соответствии с действующим законодательством (т. е. не входящие в объект налогообложения).

**6.1.3.** В соответствии с пунктом 2 статьи 245 “Особенности исчисления и уплаты налога отдельными категориями налогоплательщиков” от уплаты единого социального налога освобождаются Минобороны России, МВД России, Государственная противопожарная служба МЧС России, ФСБ России, ФСО России, СВР России, Спецстрой России и другие федеральные органы исполнительной власти, в составе которых проходят службу военнослужащие, Минюст России, ГФС России, ГТК России, Госнаркоконтроль России, военные суды, Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации, Военная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в части сумм денежного довольствия, продовольственного и вещевого обеспечения и иных выплат, получаемых военнослужащими, лицами рядового и начальствующего составов органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы, сотрудниками органов налоговой полиции, уголовно-исполнительной системы, таможенной системы Российской Федерации и органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, имеющими специальные звания, в связи с исполнением обязанностей военной и приравненной к ней службы в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Наличие приведенной выше нормы об освобождении выплат военнослужащим и иным лицам в связи с исполнением обязанностей военной и приравненной к ней службы от начисления и уплаты единого социального налога в увязке с иными нормами законодательства об уплате этого налога представляется излишним и ведущим к возникновению спорных ситуаций.

Как отмечалось выше, для возникновения объекта налогообложения единым социальным налогом необходимым условием является наличие трудовых (или гражданско-правовых) отношений.

Статьей 11 Трудового кодекса Российской Федерации установлено, что этот Кодекс, законы и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права, не распространяются на военнослужащих при исполнении ими обязанностей военной службы. Соответственно, отношения военнослужащих при исполнении ими обязанностей военной службы, и органов, учреждений и организаций, в которых они ее проходят, не являются трудовыми и не могут быть оформлены трудовым договором. Следовательно, в силу статьи 236 Налогового кодекса выплаты в пользу военнослужащих, проходящих военную службу, не являются объектом налогообложения единым социальным налогом.

Кроме того, положение статьи 245 Налогового кодекса о том, что от уплаты единого социального налога освобождается, среди других ведомств, Минобороны России, является некорректным. В соответствии со статьей 2 Федерального закона “О воинской обязанности и военной службе” граждане Российской Федерации проходят военную службу в Вооруженных Силах Российской Федерации (но не в Министерстве обороны Российской Федерации), а также во внутренних войсках МВД России, в Железнодорожных войсках Российской Федерации и др. Таким образом, при буквальном прочтении названного положения статьи 245 Налогового кодекса можно сделать вывод, что от уплаты единого социального налога освобождаются не выплаты в пользу военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, а выплаты в пользу военнослужащих, проходящих военную службу в аппарате Минобороны России.

Содержащееся в статье 245 Налогового кодекса упоминание о том, что от уплаты единого социального налога с выплат в пользу военнослужащих освобождаются органы исполнительной власти, также вступает в противоречие со статьей 236 этого Кодекса, не учитывая возможность прохождения военной службы на невоенных должностях воен-

нослужащими, которые прикомандированы к органам, предприятиям и организациям, не являющимся органами исполнительной власти.

В связи с изложенным пункт 2 статьи 245 следует исключить из Налогового кодекса.

**6.1.4.** Согласно пункту 3 статьи 238 Налогового кодекса, в налоговую базу в части суммы налога, подлежащей уплате в ФСС, не включаются любые вознаграждения, выплачиваемые физическим лицам по лицензионным договорам. Упоминание лицензионных договоров в данном случае представляется излишним, поскольку выплаты по данному виду договоров в соответствии со статьей 236 Налогового кодекса не входят в объект налогообложения по единому социальному налогу.

**6.1.5.** Следует отметить, что глава 24 “Единый социальный налог” построена таким образом, что статья 236 “Объект налогообложения” не содержит исчерпывающее определение объекта налогообложения по ЕСН. Отдельные положения статьи 238 “Суммы, не подлежащие налогообложению” можно трактовать как расширяющие объект налогообложения, определенный статьей 236.

Исходя из названия статьи 238, а также ее пункта 3, исключающего из налоговой базы в части сумм налога, уплачиваемых в ФСС, ряд вознаграждений, следует предположить, что она в целом посвящена исключению из налоговой базы по ЕСН перечисленных в ней сумм (слово “суммы” как характеристика выплат, использованное в ее названии, может быть применимо только к налоговой базе, исходя из ее определения, содержащегося в статье 237). Из этого можно сделать вывод, что все перечисленные в статье 238 выплаты входят в объект налогообложения по ЕСН в соответствии с его определением, содержащимся в статье 236, но их суммы исключаются из налоговой базы. Однако это не так.

Например, в силу пункта 13 статьи 238 не подлежат налогообложению выплаты в денежной и натуральной формах, осуществляемые за счет членских профсоюзных взносов каждому члену профсоюза, при условии, что данные выплаты производятся не чаще одного раза в три месяца и не превышают 10000 рублей в год. Из этого можно сделать вывод, что выплаты, осуществляемые чаще и в большем размере, ЕСН облагаются, т. е. являются объектом налогообложения. Указанные в пункте 13 статьи 238 выплаты не могут осуществляться вследствие включения соответствующих положений в трудовой договор (т. к. профсоюзная организация не является стороной трудового договора, за исключением случаев, когда она выступает в качестве работодателя), и, соответственно, не являются объектом налогообложения в силу статьи 236. Следовательно, можно сделать вывод о том, что в объект налогообложения по ЕСН дополнительно к статье 236 включаются выплаты в денежной и натуральной формах, осуществляемые за счет членских профсоюзных взносов каждому члену профсоюза, при условии, что данные выплаты производятся чаще одного раза в три месяца и превышают 10000 рублей в год.

Пунктом 2 статьи 238 из налоговой базы “исключаются” суммы выплат, которые даже исходя из их определения, приведенного в этой статье, не являются объектом налогообложения по ЕСН. Так, согласно этому пункту, “не подлежат налогообложению выплаты работникам организаций, финансируемых за счет средств бюджетов, не превышающие 2000 рублей на одно физическое лицо за налоговый период по каждому из следующих оснований:

- суммы материальной помощи, оказываемой работодателями своим работникам, а также бывшим своим работникам, уволившимся в связи с выходом на пенсию по инвалидности или по возрасту;

- суммы возмещения (оплата) работодателями своим бывшим работникам (пенсионерам по возрасту и (или) инвалидам) и (или) членам их семей стоимости приобретенных ими (для них) медикаментов, назначенных им лечащим врачом”.

Отсюда, очевидно, должен следовать вывод о включении в объект налогообложения по ЕСН (и, соответственно, по взносам на обязательное пенсионное страхование) выплат налогоплательщиками пенсионерам и инвалидам - своим бывшим работникам материальной помощи и стоимости медикаментов в суммах свыше 2000 рублей за налоговый период.

В результате статья 238 “Суммы, не подлежащие налогообложению”, содержит, с одной стороны, перечень выплат, которые и без их упоминания в этой статье не подлежат обложению ЕСН в силу определения объекта налогообложения, содержащегося в статье 236 (различные пособия, предусмотренные действующим законодательством), а, с другой стороны, через “освобождение” от налогообложения части выплат, не являющихся объектом налогообложения в силу статьи 236, расширяет объект налогообложения.

Представляется, что исчерпывающее определение объекта налогообложения по ЕСН должно быть сформулировано в статье 236 “Объект налогообложения”, специально для этого предназначенной. Статья 238 “Суммы, не подлежащие налогообложению” должна, в свою очередь, содержать только положения, исключающие из налоговой базы суммы тех или иных выплат, являющихся объектом налогообложения в силу статьи 236 (т. е. применительно к действующей ее редакции - в силу наличия в трудовом (гражданско-правовом) договоре (и только в нем) положений, предусматривающих их выплату).

**6.2.** Согласно пункту 3 статьи 236 Налогового кодекса, указанные в пункте 1 этой статьи выплаты и вознаграждения не признаются объектом налогообложения, если у налогоплательщиков-организаций такие выплаты не отнесены к расходам, уменьшающим налоговую базу по налогу на прибыль организаций в текущем отчетном (налоговом) периоде, а у налогоплательщиков - индивидуальных предпринимателей или физических лиц - по налогу на доходы физических лиц.

Приведенные нормы являются новацией по сравнению с действовавшим до 2001 года законодательством о страховых взносах, уплачиваемых в бюджеты государственных внебюджетных фондов. Следует предположить, что их появление является попыткой гармонизации налогового законодательства (поскольку в ином случае в состав затрат, уменьшающих налоговую базу по налогу на прибыль, будет включаться единый социальный налог, начисленный на суммы выплат, которые сами в состав этих затрат включены не будут).

Использование названных положений налогоплательщиками ведет к потерям доходов бюджетов государственных внебюджетных фондов и федерального бюджета за счет сокращения объекта налогообложения по единому социальному налогу (и страховым взносам на обязательное пенсионное страхование, объект обложения и база начисления по которым идентична единому социальному налогу). Потери в результате применения указанной нормы в 2002 году составили, по данным налоговой отчетности по форме № 5-НБН, 18,2 млрд. рублей, в том числе по ЕСН - 11,1 млрд. рублей и по страховым взносам на обязательное пенсионное страхование - 7,1 млрд. рублей.

Следует отметить, что глава 25 “Налог на прибыль организаций”, а также глава 23 “Налог на доходы физических лиц” Налогового кодекса не содержат прямого указания на обязанность налогоплательщика включать в состав затрат для целей определения налоговой базы по налогу на прибыль и налогу на доходы физических лиц все произведенные им расходы из предусмотренного налоговым законодательством перечня (статьи 221, 252, 255 и др.), а в главе 24 “Единый социальный налог” отсутствуют ссылки на соответствующие статьи названных выше глав (например, статью 270, определяющую, какие расходы не учитываются для целей исчисления налоговой базы по налогу на прибыль). При этом, в соответствии с пунктом 7 статьи 3 Налогового кодекса

все неустрашимые сомнения, противоречия и неясности актов законодательства о налогах толкуются в пользу налогоплательщика.

В условиях установления ставки налога на прибыль организаций в размере 24 % (а также “плоской” ставки налога на доходы физических лиц - 13 %) при сохранении совокупной ставки единого социального налога и страховых взносов на обязательное пенсионное страхование на уровне 35,6 % возможно намеренное завышение налогоплательщиками налоговой базы по налогу на прибыль организаций и налогу на доходы физических лиц путем невключения в расходы для целей исчисления названных налогов затрат на оплату труда (в том числе и осуществляемых в рамках положений трудового договора и упомянутых в статье 255 Налогового кодекса, определяющей перечень выплат на оплату труда, уменьшающих налоговую базу по налогу на прибыль) с целью сокращения налоговой базы по единому социальному налогу и базы начисления по страховым взносам на обязательное пенсионное страхование.

Представляется целесообразным во избежания злоупотреблений дополнить пункт 3 статьи 236 Налогового кодекса об исключении из объекта налогообложения по ЕСН выплат, не уменьшающих налоговую базу по налогу на прибыль, ссылкой на статью 270 Налогового кодекса.

**6.3.** Согласно подпункту 8 пункта 1 статьи 238 Налогового кодекса не подлежат налогообложению ЕСН суммы, выплачиваемые за счет членских взносов садоводческих, садово-огородных, гаражно-строительных и жилищно-строительных кооперативов (товариществ) лицам, выполняющим работы (услуги) для указанных организаций.

Данная норма, помимо потерь средств единого социального налога и страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, приводит к ограничению прав на обязательное социальное страхование работников, выполняющих работы (услуги) для перечисленных выше организаций. В условиях активного развития названных кооперативов, значительного объема средств, выплачиваемых лицам, выполняющим для них работы (услуги), и учитывая, что для них такая работа может быть единственным источником дохода, эти лица лишаются, например, возможности формировать средства на накопительную часть пенсии (поскольку страховые взносы на обязательное пенсионное страхование уплачиваются в порядке, аналогичном порядку уплаты единого социального налога). Это ставит работников названных кооперативов в неравные страховые условия с другими работниками, выполняющими аналогичную работу, оплачиваемую из иных источников. Представляется, что эта проблема может быть решена через предоставление указанным кооперативам права пользования льготами по уплате единого социального налога с выплат, осуществляемых за счет членских взносов (с установлением верхнего предела необлагаемых сумм, выплачиваемых каждому работнику).

**6.4.** Статья 240 Налогового кодекса устанавливает налоговый и отчетный периоды по единому социальному налогу. Согласно указанной статье, налоговым периодом признается календарный год, а отчетными периодами - I квартал, полугодие и 9 месяцев.

Согласно пункту 3 статьи 243 Налогового кодекса, в течение отчетного периода по итогам каждого календарного месяца налогоплательщики производят исчисление ежемесячных авансовых платежей по налогу. Уплата этих платежей производится не позднее 15 числа следующего месяца. По итогам отчетного периода налогоплательщики исчисляют разницу между суммой налога, исчисленной исходя из налоговой базы, рассчитанной нарастающим итогом с начала налогового периода до окончания соответствующего отчетного периода, и суммой уплаченных за тот же период ежемесячных авансовых платежей, которая подлежит уплате в срок, установленный для представления расчета по налогу.



Поскольку календарный год не признается отчетным периодом и по его итогам расчеты по авансовым платежам не представляются, авансовые платежи за октябрь, ноябрь и декабрь налогоплательщики могут не уплачивать.

Разница между суммой налога, подлежащей уплате по итогам налогового периода, и суммами налога, уплаченными в течение налогового периода, подлежит уплате не позднее 15 дней со дня, установленного для подачи налоговой декларации за налоговый период. Такая декларация в соответствии с пунктом 7 статьи 243 должна быть представлена в налоговые органы не позднее 30 марта года, следующего за истекшим налоговым периодом.

Таким образом, начисления единого социального налога за IV квартал истекшего года налогоплательщик вправе заплатить только 14 апреля следующего года, т. е. задержка платежей в рамках действующего законодательства без каких-либо негативных последствий для налогоплательщика может составлять от 3 (для начислений за декабрь) до 5 (для начислений за октябрь) месяцев.

**6.5.** Статьей 239 Налогового кодекса установлены налоговые льготы по уплате единого социального налога, в том числе освобождаются от уплаты налога организации любых организационно-правовых форм с сумм выплат и иных вознаграждений, не превышающих в течение налогового периода 100000 рублей на каждого работника, являющегося инвалидом I, II и III группы (подпункт 1 пункта 1), а также для некоторых других категорий работодателей, использующих труд инвалидов.

В рамках прав, предоставленных МНС России пунктом 2 статьи 4 Налогового кодекса (издавать обязательные для своих подразделений приказы, инструкции и методические указания по вопросам, связанным с налогообложением, которые не относятся к актам законодательства о налогах и сборах), МНС России приказом от 5 июля 2002 года № БГ-3-05/344 утвердило Методические рекомендации по порядку исчисления и уплаты единого социального налога (далее - Методические рекомендации). Пунктом 20 Методических рекомендаций предусмотрено, что правомерность использования организациями льготы по подпункту 1 пункта 1 статьи 239 подтверждается при представлении ими в составе расчета по авансовым платежам и налоговой декларации по единому социальному налогу списка работающих инвалидов (номера и даты выдачи справки учреждения медико-социальной экспертизы, подтверждающей факт установления инвалидности на каждого инвалида).

Проверки, проведенные Счетной палатой Российской Федерации, показали, что среди представляемых работодателями в целях обоснования льгот по уплате единого социального налога в налоговые органы копий справок об установлении групп инвалидности их работникам имеются справки, в графе "Заключение об условиях и характере труда" которых значится запись "Нетрудоспособен". Однако в соответствии со статьей 83 Трудового кодекса Российской Федерации одним из оснований прекращения трудового договора по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон, является признание работника полностью нетрудоспособным в соответствии с медицинским заключением.

С целью предотвращения неправомерного пользования льготами по единому социальному налогу целесообразно рекомендовать территориальным налоговым органам при представлении работодателями в целях обоснования льгот по уплате ЕСН справок об установлении групп инвалидности их работникам, в графе "Заключение об условиях и характере труда" которых значится запись "Нетрудоспособен", сообщать о таких фактах в органы, осуществляющие контроль за соблюдением трудового законодательства (прокуратура, федеральная инспекция труда), а также в органы медико-социальной экспертизы с целью проверки правомерности наличия трудовых отношений между работодателем и инвалидом, признанным нетрудоспособным, а также проверки обоснованности призна-

ния такого инвалида нетрудоспособным. При этом не следует принимать такие справки в качестве документов, обосновывающих право пользования льготами.

Соответственно, в Методические рекомендации целесообразно включить дополнения, предусматривающие представление налогоплательщиками в налоговые органы с целью обоснования пользования льготами по уплате единого социального налога не только списков работающих у них инвалидов, но и копий справок об установлении им групп инвалидности.

**6.6.** В соответствии с подпунктом 2 пункта 1 статьи 239 от уплаты ЕСН освобождаются налогоплательщики-работодатели - общественные организации инвалидов (в том числе созданные как союзы общественных организаций инвалидов), среди членов которых инвалиды и их законные представители составляют не менее 80 %, их региональные и местные отделения с сумм выплат и иных вознаграждений, не превышающих 100000 рублей в течение налогового периода на каждого отдельного работника.

Пользуясь этой льготой, некоторые налогоплательщики исключают из налогообложения по ЕСН значительные суммы. Так, Санкт-Петербургская общественная организация инвалидов “Белый медведь”, учредители которой физические лица - инвалиды (5 человек), являясь, согласно уставу, “некоммерческой организацией и осуществляющей предпринимательскую деятельность постольку, поскольку это служит достижению уставных целей”, осуществляет производство кондитерских изделий. В результате указанная организация, в которой занято 917 человек, не являющихся инвалидами, пользуется льготой по уплате ЕСН с сумм выплат и иных вознаграждений в пользу названных работников, не превышающих 100000 рублей в течение налогового периода на каждого отдельного работника. Так, за 9 месяцев 2003 года этой организацией было начислено ЕСН, зачисляемого в ФСС, 9,4 тыс. рублей, при этом сумма налоговых льгот составила 60398,0 тыс. рублей, а от исполнительного органа ФСС получено в возмещение произведенных расходов (пособия по временной нетрудоспособности, беременности и родам и т. д.) 2077,5 тыс. рублей, что в 221 раз превышает сумму подлежащего уплате налога.

Аналогичные примеры по использованию налогоплательщиками указанной льготы имеются в Саратовской области. Так, Энгельсская городская общественная организация инвалидов “Альфа-Реабилитация”, учредителями которой являются 6 человек, 5 из которых инвалиды, пользуется льготой по единому социальному налогу на основании подпункта 2 пункта 1 статьи 239 Налогового кодекса, и, соответственно, при осуществлении выплат в пользу наемных работников (222 человека) начислений единого социального налога не производит. Только за I полугодие 2003 года в федеральный бюджет недопоступило единого социального налога от данной организации в сумме 0,5 млн. рублей.

Представляется целесообразным в качестве одного из условий предоставления указанной льготы предусмотреть обязательное направление соответствующих средств на достижение уставных целей организации (социальной, психологической и профессиональной адаптации инвалидов; их социальной поддержки и защиты и др.).

**6.7.** Статьей 21 Налогового кодекса налогоплательщикам предоставлено право получать отсрочку, рассрочку, налоговый кредит в порядке и на условиях, установленных указанным Кодексом. Согласно пункту 5 статьи 63 Налогового кодекса, право принятия решения об изменении срока уплаты налогов и сборов, поступающих во внебюджетные фонды, предоставлено органам соответствующих внебюджетных фондов. Однако пункт 7 статьи 61 Налогового кодекса содержит уточнение, гласящее, что правами, предусмотренными главой 9 “Изменение срока уплаты налога и сбора, а также пени” Налогового кодекса в части изменения срока уплаты налогов, пользуются органы государственных внебюджетных фондов, осуществляющие контроль за уплатой этих налогов.

Кроме того, с 2002 года средства единого социального налога не зачисляются непосредственно в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации. Поступления от уплаты единого социального налога, предназначенные для финансирования выплаты базовой части пенсии, зачисляются в доходы федерального бюджета и лишь затем направляются в бюджет ПФР как финансирование расходов федерального бюджета.

Однако органы ПФР и ФСС продолжают принимать участие в предоставлении налогоплательщикам отсрочек (рассрочек) по уплате авансовых платежей по единому социальному налогу.

Пунктом 1 Порядка организации работы по предоставлению налогоплательщикам отсрочки или рассрочки по уплате авансового платежа по единому социальному налогу, зачисляемого в федеральный бюджет, утвержденного постановлением Правления Пенсионного фонда Российской Федерации от 5 сентября 2001 года № 146 (в редакции постановления Правления ПФР от 11 октября 2002 года № 116п), предусмотрено, что в соответствии со статьями 63 и 64 Налогового кодекса отсрочка или рассрочка по уплате авансового платежа по единому социальному налогу, зачисляемого в федеральный бюджет, предоставляется органами ПФР и представляет собой изменение срока уплаты авансового платежа от одного до шести месяцев соответственно с единовременной или поэтапной уплатой налогоплательщиком суммы авансового платежа в федеральный бюджет.

Согласно пункту 3 названного Порядка, вопрос о предоставлении отсрочки или рассрочки по уплате авансового платежа рассматривается по каждому конкретному налогоплательщику. При сумме ежемесячного авансового платежа менее 1 млн. рублей вопросы предоставления отсрочки или рассрочки по уплате авансового платежа рассматривают региональные отделения ПФР. При сумме ежемесячного авансового платежа в 1 млн. рублей и более вопросы предоставления отсрочки или рассрочки по уплате авансового платежа рассматривает ПФР по согласованию с Минфином России. ПФР ежемесячно информирует Минфин России об общем объеме авансовых платежей, на которые предоставлена отсрочка или рассрочка.

Постановлением ФСС от 19 марта 2002 года № 28 утвержден Порядок организации работы по предоставлению отсрочек или рассрочек по уплате авансового платежа по единому социальному налогу в части суммы, зачисляемой в Фонд социального страхования Российской Федерации. При этом соглашение между МНС России и ФСС по информационному взаимодействию, необходимое для исчисления и уплаты единого социального налога, а также осуществления обязательного социального страхования (такой обмен предусмотрено осуществлять в соответствии с пунктом 13 распоряжения Правительства Российской Федерации от 16 октября 2000 года № 1462-р), подписано только 19 августа 2003 года № БГ-16-05/113/02-08/06-1907П.

Федеральный фонд обязательного медицинского страхования до настоящего времени соответствующих документов не принимал. Более того, в письмах, направляемых Федеральным фондом в территориальные фонды обязательного медицинского страхования (например, в Липецкий областной фонд ОМС (письмо от 9 апреля 2002 года № 1239/20-2), территориальный фонд ОМС Санкт-Петербурга (письмо от 22 апреля 2002 года № 1355/20-2), со ссылкой на указанные выше противоречия в Налоговом кодексе сообщалось, что фонды обязательного медицинского страхования, не осуществляющие функции контроля за сбором единого социального налога, не вправе предоставлять налогоплательщикам отсрочки или рассрочки по уплате данного налога в части, подлежащей зачислению в фонды ОМС.

Таким образом, имеет место правовая неопределенность в вопросах предоставления отсрочек (рассрочек) по уплате единого социального налога, в результате чего нарушаются установленные законодательством права налогоплательщиков, и отсутствует

единый подход к решению вопросов о предоставлении отсрочек (рассрочек) по различным частям так называемого “единого” социального налога.

Следует отметить, что по состоянию на 1 ноября 2003 года объем отсроченных (рассроченных) платежей по единому социальному налогу является незначительным (0,5 млрд. рублей, или 0,6 % от общей суммы задолженности по налогу).

**6.8.** Контрольными мероприятиями, проведенными Счетной палатой Российской Федерации, было установлено, что в нарушение статьи 78 Налогового кодекса налоговыми органами производятся зачеты переплаты налоговых платежей, не являющихся источником формирования государственных внебюджетных фондов, в счет единого социального налога, и зачеты переплаты единого социального налога в счет других налогов, а также зачеты переплаты долей единого социального налога и задолженности по страховым взносам между бюджетами различных фондов.

При этом следует отметить, что подобные решения о зачетах излишне уплаченных сумм единого социального налога между бюджетами различных государственных внебюджетных фондов (и бюджетов разного уровня) в ряде случаев позволяют сохранить уже поступившие в бюджетную систему средства, поскольку при возврате средств на счет налогоплательщика в кредитной организации, имеющий картотеку приоритетных перед бюджетной системой требований, возвращенные средства могли быть потеряны для бюджетов государственных внебюджетных фондов. Кроме того, недопустимость проведения зачетов между частями “единого” налога представляется неверной и компрометирующей само существование этого налога. Имея переплату по одной части единого социального налога и недоимку по другой его части, налогоплательщик, находящийся в трудном финансовом положении, не может требовать проведения зачета (даже между бюджетами Федерального и территориального фондов обязательного медицинского страхования, хотя части единого социального налога, зачисляемые в бюджеты этих фондов, отличаются только размером налоговой ставки), должен ждать возврата переплаты (при этом ему будет начисляться пеня на недоимку по другой части единого социального налога) и только затем сможет погасить задолженность, возросшую в результате начисления пени (и то только в том случае, если в “картотеке” к счету, на который будет возвращена сумма переплаты, будут отсутствовать требования, имеющие приоритет перед требованиями об уплате налогов).

**6.9.** Статьей 243 “Порядок исчисления, порядок и сроки уплаты налога налогоплательщиками-работодателями” (абзац второй пункта 2) предусмотрено, что сумма налога (сумма авансового платежа по налогу), подлежащая уплате в федеральный бюджет, уменьшается налогоплательщиками на сумму начисленных ими за тот же период страховых взносов (авансовых платежей по страховому взносу) на обязательное пенсионное страхование (налоговый вычет) в пределах таких сумм, исчисленных исходя из тарифов страховых взносов, предусмотренных Федеральным законом “Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации”. При этом сумма налогового вычета не может превышать сумму налога (сумму авансового платежа по налогу), подлежащую уплате в федеральный бюджет, начисленную за тот же период.

Согласно статье 10 Федерального закона “Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации”, объектом обложения страховыми взносами и базой для начисления страховых взносов являются объект налогообложения и налоговая база по единому социальному налогу, установленные главой 24 Налогового кодекса. Однако в названном законе не предусмотрены льготы по уплате страховых взносов.

Таким образом, суммы налоговых льгот, предоставленные плательщикам единого социального налога, должны облагаться взносами на обязательное пенсионное страхование. В результате у плательщиков, имеющих льготы по уплате единого социального

налога, сумма исчисленных страховых взносов (по ставке 14 % от объема налогооблагаемой базы без льгот) будет превышать сумму единого социального налога, уплачиваемую в федеральный бюджет (по ставке 28 % от налогооблагаемой базы, уменьшенной на сумму льгот, минус 14 % от налогооблагаемой базы без льгот). Соответственно, для таких организаций невозможно выполнить условие недопустимости превышения суммы налогового вычета над суммой налога (суммой авансового платежа по налогу), подлежащей уплате в федеральный бюджет, начисленной за тот же период.

В целях реализации положения, предусмотренного пунктом 2 статьи 243 Налогового кодекса, МНС России приказом от 1 февраля 2002 года № БГ-3-05/49 “Об утверждении формы расчета по авансовым платежам по единому социальному налогу и Порядка ее заполнения” установило, что расчет авансовых платежей по налогу, подлежащих уплате в федеральный бюджет, производится по ставкам единого социального налога, определенным как одна вторая ставок по налогу, установленных для налогоплательщиков статьей 241 Налогового кодекса, с учетом соблюдения условия на право применения регрессивных ставок налога.

Представляется, что для разрешения противоречия между Налоговым кодексом и Федеральным законом “Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации” вышеназванное положение приказа МНС России должно стать нормой налогового законодательства.

**6.10.** Пунктом 3 статьи 243 Налогового кодекса определено, что “в случае, если в отчетном (налоговом) периоде сумма примененного налогового вычета превышает сумму фактически уплаченного страхового взноса за тот же период, такая разница признается занижением суммы налога, подлежащего уплате, с 15 числа месяца, следующего за месяцем, за который уплачены авансовые платежи”. Таким образом, если в отчетном (налоговом) периоде сумма примененного налогового вычета превышает величину фактически уплаченных страховых взносов, возникает недоимка в федеральный бюджет. Кроме того, за налогоплательщиком продолжает числиться недоимка в ПФР по страховым взносам. На обе эти суммы начисляются пени. Реализация положений пункта 3 статьи 243 Налогового кодекса приводит к тому, что общая сумма начислений по ЕСН в федеральный бюджет и страховым взносам в ПФР превышает 28 процентов. В данном случае требуется превратить в налог неналоговый платеж, стимулируя работодателей к полному и первоочередному перечислению страховых взносов через угрозу дополнительного начисления пени и взыскания платежей в повышенном размере. В результате, создается искусственная недоимка по ЕСН, происходит двойное начисление пени на одну и ту же неуплаченную сумму, что отрицательно влияет на камеральную работу налоговых органов, увеличивает трудоемкость контрольной работы.

**6.11.** Статьей 119 Налогового кодекса установлена ответственность налогоплательщика за непредставление налоговой декларации. Однако до настоящего времени остается неясным статус расчета по авансовым платежам, который плательщики единого социального налога обязаны в соответствии с пунктом 3 статьи 243 Налогового кодекса представлять в налоговый орган не позднее 20 числа месяца, следующего за отчетным периодом. Имели место многочисленные судебные споры по вопросу правомерности применения налоговыми органами штрафа, предусмотренного статьей 119 Налогового кодекса, за несвоевременное представление налогоплательщиками расчета по авансовым платежам. При этом арбитражными судами принимались прямо противоположные решения.

Соответствующая практика была обобщена в информационном письме Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 17 марта 2003 года № 71

“Обзор практики разрешения арбитражными судами дел, связанных с применением отдельных положений части первой Налогового кодекса Российской Федерации”.

Из пункта 15 указанного письма следует, что, поскольку положения главы 24 Налогового кодекса разграничивают налоговую декларацию по единому социальному налогу и расчеты авансовых платежей по этому налогу, а также в силу пункта 1 статьи 108, устанавливающего, что никто не может быть привлечен к ответственности за совершение налогового правонарушения иначе, как по основаниям и в порядке, которые предусмотрены Налоговым кодексом, несвоевременное представление расчетов по авансовым платежам не может повлечь применение ответственности, предусмотренной статьей 119 Налогового кодекса в отношении налоговой декларации.

Статья 122 Налогового кодекса предусматривает наложение на налогоплательщиков штрафа за неуплату или неполную уплату сумм налога в результате занижения налоговой базы и других действий (бездействия). Однако из пункта 16 указанного письма следует, что поскольку в процессе правоприменительной практики недопустимо расширять сферу действия норм о налоговой ответственности и поскольку в статье 122 Налогового кодекса прямо указывается на наступление ответственности в случае “неуплаты или неполной уплаты сумм налога”, ответственность за занижение сумм уплаченных авансовых платежей по данной статье не может быть применена.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в настоящее время практически отсутствует налоговая ответственность за несвоевременное представление расчета по авансовым платежам по единому социальному налогу, а также неполную их уплату. Применение к налогоплательщику мер ответственности за несвоевременное представление расчета по авансовым платежам по статье 126 Налогового кодекса (непредставление в установленный срок документов или иных сведений, предусмотренных Налоговым кодексом) - наложение штрафа в размере 50 рублей за каждый непредставленный документ - представляется недостаточным. Расчет по авансовым платежам, очевидно, следует рассматривать как единый документ, и, следовательно, за его непредставление может быть наложен штраф только в размере 50 рублей. Эта сумма представляется совершенно незначительной по сравнению с размерами штрафов, которые предусмотрены статьей 119 Налогового кодекса, - 5 % суммы налога, подлежащей уплате (доплате) на основе несвоевременно представленной декларации, за каждый полный или неполный месяц со дня, установленного для ее представления (но не более 30 % указанной суммы и не менее 100 рублей); а в течение срока более 180 дней по истечении установленного срока представления - 30 % суммы налога, подлежащей уплате на основе декларации, и 10 % за каждый полный или неполный месяц, начиная со 181 дня.

**6.12.** С 2002 года из статьи 243 Налогового кодекса исключено положение о том, что кредитные организации не вправе выдавать своему клиенту средства на оплату труда, если тот не представил платежных поручений на уплату единого социального налога.

Указанная норма существовала в законодательстве о страховых взносах в государственные внебюджетные фонды практически с момента образования этих фондов (пункт 14 Инструкции о порядке взимания и учета страховых взносов (платежей) на обязательное медицинское страхование, утвержденной постановлением Совета Министров Российской Федерации от 11 октября 1993 года № 1018; пункт 5 Порядка уплаты страховых взносов работодателями и гражданами в Пенсионный фонд Российской Федерации, утвержденного постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2122-I; пункт 2.13 постановления Фонда социального страхования Российской Федерации, Минтруда России, Минфина России и Госналогслужбы России от 2 октября 1996 года №№ 162, 2, 87, 07-1-07 “Об утверждении Инструкции о порядке начисления, уп-

латы страховых взносов, расходования и учета средств государственного социального страхования”).

Действующая в 2001 году норма Налогового кодекса носила половинчатый характер, т.к. в обязанность банкам не вменялось оценивать соответствие суммы уплачиваемого единого социального налога, согласно представляемым платежным документам, получаемой сумме средств на оплату труда. Кроме того, в законодательстве не были определены меры ответственности кредитных организаций за ее нарушение.

Начиная с 2002 года, из Налогового кодекса исключено и это единственное положение, возлагающее на кредитные организации функции, стимулирующие налогоплательщика к своевременной уплате единого социального налога.

Следует восстановить обязанность кредитных организаций не выдавать своему клиенту-налогоплательщику средства на оплату труда, если последний не представил платежных поручений на перечисление единого социального налога, установив также обязанность банка проверять соответствие размера уплачиваемого налога и получаемой суммы средств на оплату труда, а также ответственность кредитной организации за нарушение данных обязанностей.

Следует различать оценку эффективности единого социального налога как обязательного платежа, администрируемого налоговыми органами, и оценку эффективности единого социального налога как источника формирования доходной части федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, т. е. средств, имеющих, по существу, целевой характер использования - финансовое обеспечение реализации права граждан на государственное пенсионное и социальное обеспечение (страхование) и медицинскую помощь (статья 234 Налогового кодекса).

Если оценивать эффективность единого социального налога именно как налога, то следует использовать критерии полноты собираемости, роста задолженности по уплате, выполнения бюджетных заданий и другие критерии, характеризующие администрирование налоговых платежей. С этой точки зрения можно утверждать, что данный налог администрируется удовлетворительно.

Однако, если рассматривать его эффективность с позиции достаточности получаемых средств для реализации целей, определенных статьей 234 Налогового кодекса, а также законодательством Российской Федерации о социальном обеспечении, то следует применять совершенно иные критерии, выработка которых наталкивается на ряд препятствий, связанных с недостаточной проработанностью и наличием пробелов в законодательстве о социальном обеспечении.

Во-первых, отсутствует перечень расходов, которые должны финансироваться за счет средств единого социального налога (коль скоро средства единого социального налога имеют целевой характер). Например, расходы Фонда социального страхования Российской Федерации на содержание детско-юношеских спортивных школ, детский отдых осуществляются постольку, поскольку такие расходы предусматриваются в федеральных законах о бюджетах фонда на очередной финансовый год. Эти расходы не предусмотрены в основополагающих законах о социальном обеспечении и финансируются по сложившейся еще с советских времен традиции.

Во-вторых, до настоящего времени отсутствуют четкие нормативы (или социальные стандарты) на осуществление ряда социальных расходов (например, нет нормативов обеспечения населения пособиями на санаторно-курортное лечение из средств Фонда социального страхования Российской Федерации).

Таким образом, сделать вывод об эффективности единого социального налога с точки зрения достаточности поступающих от его администрирования средств можно будет

только после установления четкого перечня выплат, подлежащих финансированию за счет этих средств, а также разработки и утверждения в установленном порядке соответствующих социальных нормативов. Наличие таких перечней и нормативов позволит определить объем средств, которые необходимо получить от уплаты единого социального налога. Это, в свою очередь, даст возможность определить объект налогообложения, налоговую базу, ставки этого налога, а также льготы по его уплате, ставки регрессивной шкалы и прочие элементы налогообложения, совокупность которых с учетом сложившейся практики администрирования позволит сформировать финансовые ресурсы социального обеспечения в достаточном объеме.

Ранее действовавшая редакция пункта 5 статьи 241 Налогового кодекса (глава 24 “Единый социальный налог”) предусматривала, что сумма налогов (взносов), зачисляемая в государственные внебюджетные фонды обязательного социального страхования, определяется на основании актуарных расчетов по каждому виду социального риска в соответствии с законодательством Российской Федерации об обязательном социальном страховании. При этом общая нагрузка на фонд заработной платы не может увеличивать предельную ставку консолидированного тарифа, установленного законодательством Российской Федерации об обязательном социальном страховании.

Представляется, что эта норма позволяла реализовать вышеизложенные подходы к достижению эффективности единого социального налога - на основе актуарных расчетов определить потребность в средствах обязательного социального страхования и, исходя из этой потребности, устанавливать элементы налогообложения единым социальным налогом (с учетом интересов плательщиков этого налога). Однако названная норма из Налогового кодекса была исключена Федеральным законом от 31 декабря 2001 года № 198-ФЗ “О внесении изменений и дополнений в Налоговый кодекс Российской Федерации и в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах” (подпункт 5 пункта 9 статьи 1).

### **Выводы**

1. Цели, декларируемые при введении единого социального налога, не были достигнуты в полном объеме. Количество оформляемых плательщиком платежных документов не уменьшилось, а даже увеличилось; количество органов, осуществляющих контроль за поступлением платежей в государственные внебюджетные фонды, практически не сократилось.

2. Остается дискуссионной правовая природа единого социального налога, обладающего признаками индивидуальной возмездности для его плательщиков, что не соответствует определению налога, содержащегося в действующем налоговом законодательстве.

3. Действующее законодательство по вопросам единого социального налога противоречиво и нуждается в серьезной переработке.

4. Установленный в налоговом законодательстве целевой характер использования средств, получаемых от уплаты единого социального налога, не позволяет в полном объеме реализовать при составлении федерального бюджета принципы бюджетного законодательства.

### **Предложения**

В части законодательства о едином социальном налоге Счетная палата Российской Федерации считает целесообразным рассмотрение следующих вопросов:



1. Создание условий для возможности его уплаты одним платежным документом с последующим расщеплением полученных сумм органами федерального казначейства для зачисления в соответствующие бюджеты.

2. Осуществление мер по администрированию единого социального налога в полном объеме Министерством Российской Федерации по налогам и сборам.

3. Переработку главы 24 “Единый социальный налог” Налогового кодекса Российской Федерации, в том числе уточнение объекта налогообложения и налоговой базы.

4. Проработку в рамках осуществления мероприятий в соответствии с положениями Бюджетного послания Президента Российской Федерации “О бюджетной политике в 2004 году”, предусматривающими с 2005 года одновременно с осуществлением мер в области пенсионного, медицинского и социального страхования снижение эффективной ставки единого социального налога, вопросов:

- четкого разграничения страховых взносов, уплачиваемых в государственные внебюджетные фонды, от налогов;

- передачи функций по контролю за уплатой страховых взносов страховщикам (органам государственных внебюджетных фондов);

- установления исчерпывающего перечня выплат, подлежащих финансированию за счет средств единого социального налога.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**Г. Н. БАТАНОВ**

**Коллегией Счетной палаты Российской Федерации  
в январе 2004 года рассмотрено 56 вопросов,  
среди них:**

1. О результатах проверки финансово-хозяйственной деятельности открытого акционерного общества “Сахалинское морское пароходство” (**Аудитор Счетной палаты М.И. Бесхмельницын**)

2. О результатах проверки строительства завода “ЭкстраСиб” по производству спирта в г. Томске за счет средств областного бюджета и его продажи в 2003 году (**Аудитор Счетной палаты М.И. Бесхмельницын**)

3. О результатах проверки финансирования и целевого использования государственных капитальных вложений за 2002 год, предусмотренных Федеральной адресной инвестиционной программой (**Аудитор Счетной палаты М.И. Бесхмельницын**)

4. О результатах проверки эффективности государственных расходов при реализации мероприятий по развитию российского образования (**Аудитор Счетной палаты Ю.М. Воронин**)

5. О результатах проверки эффективности использования средств, выделенных из федерального бюджета в 2000-2002 годах на оплату долей участия (приобретения акций) в открытом акционерном обществе “Завод по производству труб большого диаметра” (**Аудитор Счетной палаты В.М. Игнатов**)

6. О результатах проверок эффективности и законности использования с 1999 по 2002 годы федеральной собственности в федеральных государственных унитарных предприятиях, находящихся в ведении Министерства финансов Российской Федерации; правильности организации порядка акционирования в 2002-2003 годах федеральных государственных унитарных предприятий, находящихся в ведении Министерства финансов Российской Федерации (**Аудитор Счетной палаты В.М. Игнатов**)

7. О результатах проверки использования средств федерального бюджета и внебюджетных средств в подведомственных Медицинскому центру Управления делами Президента Российской Федерации государственных медицинских учреждениях (**Аудитор Счетной палаты А.Л. Кушнар**)

8. О результатах тематической проверки организации ведения реестра и управления зарубежной федеральной собственностью, урегулирования прав собственности Российской Федерации на недвижимое имущество в зарубежных странах, а также вопросов законности отчуждения федеральной собственности, в том числе российскими организациями за рубежом, а также эффективности расходов на ее содержание (**Аудитор Счетной палаты Н.И. Локтионов**)

9. Об аналитической записке о результатах оценки эффективности для федерального бюджета целевых иностранных заимствований Российской Федерации в 1997-2002 годы: кредитов (займов) международных финансовых организаций, правительств иностранных государств, коммерческих банков и фирм, привлеченных под гарантии Правительства Российской Федерации (**Аудитор Счетной палаты Н.И. Локтионов**)

10. О результатах комплексной проверки внешнеэкономической деятельности (с оценкой эффективности товарных и денежных расчетов) в сфере военно-технического сотрудничества с иностранными государствами, включая выполнение офсетных программ и осуществление расчетов в клиринговых валютах, в федеральном государст-

венном унитарном предприятии “Рособоронэкспорт”, Комитете Российской Федерации по военно-техническому сотрудничеству с иностранными государствами, в иных субъектах военно-технического сотрудничества (**Аудитор Счетной палаты Н.И. Локтионов**)

**11.** О результатах проверки правильности исчисления, полноты и своевременности уплаты налоговых и других обязательных платежей в федеральный бюджет, законности, обоснованности представления и целевого использования налоговых и таможенных льгот, отсрочек и рассрочек налоговых платежей в открытом акционерном обществе “Мосэнерго”, а также проверка правильности и своевременности расчетов предприятий с открытым акционерным обществом “Мосэнерго” за потребляемые энергоресурсы за 2002 год и истекший период 2003 года (**Аудитор Счетной палаты В.Г. Пансков**)

**12.** О результатах тематической проверки правильности расходования средств федерального бюджета на финансирование деятельности территориальных налоговых органов в управлении министерства Российской Федерации по налогам и сборам по Свердловской области (**Аудитор Счетной палаты В.Г. Пансков**)

**13.** О результатах проверки эффективности использования государственных средств и федеральной собственности во взаимоотношениях Министерства обороны Российской Федерации с подведомственными предприятиями (**Аудитор Счетной палаты А.А. Пискунов**)

**14.** О результатах проверки эффективности и целевого использования средств, выделенных Минобороны России в 2001-2002 годах на финансирование фундаментальных и прикладных исследований (включая базовые военные технологии), а также научно-исследовательским организациям, подведомственным Минобороны России, на финансирование расходов на текущее содержание Вооруженных Сил Российской Федерации (**Аудитор Счетной палаты А.А. Пискунов**)

**15.** О результатах проверки использования средств, выделенных на реализацию федеральной целевой программы “Дети Севера” в рамках российско-канадской Программы проведения пилотного проекта “Переход от финансового аудита к аудиту эффективности расходования средств федерального бюджета” (**Аудитор Счетной палаты С.Н. Рябухин**)

**16.** О результатах проверки погашения государственного внешнего долга Российской Федерации товарными поставками (**Аудитор Счетной палаты С.О. Шохин**)

## Официальная хроника

**5 января** Председатель Счетной палаты Российской Федерации Сергей Степашин, прибывший в Испанию с рабочим визитом в качестве Президента Европейской организации высших органов финансового контроля (ЕВРОСАИ), встретился в Мадриде с Генеральным секретарем этой организации Ньето де Альбой.

Состоялось обсуждение актуальных вопросов деятельности секретариата ЕВРОСАИ. Основное внимание было уделено развитию взаимодействия между членами этой организации, объединяющей высшие органы государственного финансового контроля 45 стран Европы, в деле перекрытия каналов финансовой подпитки международного терроризма и борьбы с трансграничным оборотом “грязных денег”. Участники встречи рассмотрели, в частности, вопросы участия ЕВРОСАИ в деятельности Рабочей группы Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) по борьбе с международным отмыванием денег. Группа была создана мировым аудиторским сообществом в минувшем году по инициативе Счетной палаты России.

**27 января** состоялась встреча заместителя Председателя Счетной палаты Александра Семиколенных с директором российско-канадской парламентской Программы Дж. Доброу, на которой был рассмотрен проект новой Программы совместной деятельности Счетной палаты, Комиссии Совета Федерации по взаимодействию со Счетной палатой и Управления Генерального аудитора Канады по переходу от финансового аудита к аудиту эффективности расходования средств федерального бюджета на период до 2006 года.

Были подведены итоги реализации российско-канадского проекта в рамках федеральных целевых программ “Дети Севера” и “Социальная поддержка инвалидов на 2000-2005 годы”.

**27 января** Председатель Счетной палаты Российской Федерации Сергей Степашин принял Президента российско-британской нефтяной компании ТНК-ВР Роберта Дадли и ответил на ряд вопросов о ситуации в стране.

Сергей Степашин рассказал об участии Счетной палаты в деятельности российского руководства по приданию национальной экономике большей прозрачности и улучшению инвестиционного климата в стране. Были затронуты некоторые аспекты нынешнего налогового законодательства и перспективы внесения в него изменений, которые способствовали бы дальнейшему росту экономической активности.

**29 января** Председатель Счетной палаты Российской Федерации Сергей Степашин принял специального представителя руководства английской нефтяной компании “Бритиш Петролеум”, бывшего посла Великобритании в России сэра Эндрю Вуда.

Сергей Степашин рассказал о месте и роли Счетной палаты в реализации курса российского руководства на расширение предпосылок для увеличения отечественных и иностранных инвестиций. Он выразил мнение, что сложившаяся конфигурация политических сил в Государственной Думе позволит в предстоящий период внести в действующее законодательство такие изменения, которые будут стимулировать дальнейшую либерализацию российской экономики, в том числе, применять дифференцированную шкалу налогообложения в нефтедобывающем секторе.

**29 января** в Счетной палате Российской Федерации состоялась встреча заместителя Председателя Счетной палаты Александра Семиколенных и Председателя подкомитета по работе со Счетной палатой Комитета Государственной Думы по

бюджету и налогам Николая Гончара с директором российско-канадской парламентской Программы Дж. Доброу.

На встрече был рассмотрен проект новой Программы совместной деятельности Счетной палаты, Комиссии Совета Федерации по взаимодействию со Счетной палатой, подкомитета по работе со Счетной палатой Государственной Думы и Управления Генерального аудитора Канады по переходу от финансового аудита к аудиту эффективности расходования средств федерального бюджета на период до 2006 года.

**30 января** в Киеве состоялась встреча Председателя Счетной палаты Российской Федерации Сергея Степашина с Президентом Украины Леонидом Кучмой. Руководитель Счетной палаты прибыл в столицу Украины по приглашению главы украинского государства.

Встреча проведена в рамках договоренностей, достигнутых между президентами России и Украины во время недавнего визита в Киев главы российского государства.

Был обсужден ряд конкретных аспектов сотрудничества контрольно-счетных органов государств-участников СНГ. Стороны отметили, что взаимодействие высших органов государственного финансового контроля стран Содружества способствует развитию интеграционных процессов на постсоветском пространстве, помогает бороться с коррупцией и отмыванием “грязных денег”.

Особое внимание в ходе беседы было уделено вопросам дальнейшего углубления взаимодействия между контрольными органами России и Украины.

**30 января** по итогам заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации состоялась пресс-конференция заместителя Председателя Счетной палаты Российской Федерации Александра Семиколенных, посвященная итогам рассмотрения Коллегией экспертно-аналитической программы “Анализ итогов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993-2003 годов” и проблемам исполнения представлений и предписаний Счетной палаты органами государственной власти.

## **Summary**

### **Vladislav Ignatov**

(p. 3)

Report on the results of auditing the efficiency and expediency of managing "Oil and Gas Company "Slavneft" venture's shares held in the federal ownership, timely and complete calculation and transfer of dividends to the federal budget in 2002 as well as timely receipt by the federal budget of funds generated from the sale of "Oil and Gas Company "Slavneft" venture's shares held in the government's ownership.

Purpose of the audit: to estimate the legitimacy, economic expediency and efficiency of managing "Oil and Gas Company "Slavneft" venture's shares held in the federal ownership, timely and complete calculation and transfer of dividends to the federal budget in 2002 as well as timely receipt by the federal budget of funds generated from the sale of "Oil and Gas Company "Slavneft" venture's shares held in the government's ownership.

Objects of audit: OAO "NKG "Slavneft", RF Ministry of Ownership Relations, Russian Fund of Federal Property.

### **Vladimir Panskov**

(p. 17)

Report on the results of auditing the development of the tax basis, timely and complete receipt of excises for excise oil products in 2002 and for the 9 months of 2003 in regional tax offices and organizations.

Subject of the audit: current procedures of calculating and paying excises for excise oil products, the impact thereof on the revenues received by the federal budget and consolidated regional budgets as well as on relations among governments of different level.

### **Sergey Ryabukhin**

(p. 36)

Report on the results of auditing the disbursement of funds allocated for funding of measures connected with the preparation for the autumn-winter season of 2003-2004 in the Republics of Karelia and Sakha (Yakutia), in the Vladimir and Ulyanovsk Regions.

Subject of audits: activities of Governments in Karelia and Sakha (Yakutia) and Administrations of the Vladimir and Ulyanovsk Regions in the field of disbursing funds allocated for funding of measures connected with the preparation for the autumn-winter season of 2003-2004.

### **Mikhail Surkov**

(p. 49)

Report on the results of auditing the targeted disbursement of federal budget funds allocated to the Border Guard Service of the RF Federal Security Service for capital construction, overhaul and maintenance of the military units.

Purpose of the audit: to check the disbursement of federal budget funds allocated to the Border Guard Service of the RF Federal Security Service for capital construction, overhaul and maintenance of the military units in 2002.

Subject of the audit: federal budget funds allocated to the Border Guard Service of the RF Federal Security Service for capital construction, overhaul and maintenance of the military units in 2002.

### **Yuri Voronin**

(p. 66)

Report on the results of auditing the efficient disbursement of natural medicinal resources and federal budget funds allocated for these purposes in 2001-2002 and in the passed period of 2003 to regional resort departments, Scientific Research Institute of resorts of the RF Healthcare Ministry.

Purpose of the audit: to estimate the efficiency of using natural medical resources and federal budget funds allocated for these purposes in the sanatorium-and-health resorts.

Subject of the audit: the use of natural medical resources and federal budget funds in the organization of treatment in sanatorium-and-health resorts, departments and the Scientific Research Institute of the RF Healthcare Ministry.

### **Vladimir Panskov**

(p. 90)

Report on the results of auditing the fulfilment of decisions made by the Board of the RF Chamber of Accounts in accordance with the results of the audits conducted by the division responsible for control over formulation and execution of federal budget revenues that related to compliance with the RF tax and budget laws in the course of the revenue generation in the closed administrative territorial entity Tryokhgornyy of the Chelyabinsk Region in October-November 2002.

Subject of the audit: the extent of fulfilment by federal and regional executive authorities of decisions made by the Board of the RF Chamber of Accounts in respect of removing tax and budget legislation violations detected in October-November 2002 in the course of the thematic audit and measures taken in respect of officials liable for violations of the RF legislation on taxes and dues.

### **Vladimir Panskov**

(p. 96)

Report on the results of the thematic audit conducted to check the work organization in RF Tax Ministry regional offices, RF Finance Ministry's Treasury Offices, Financial Departments of RF regional administrations, lending institutions, taxpayers executing revenue items of the federal budget set by Federal Laws "On 2002 Federal Budget" and "On 2003 Federal Budget" in compliance with the requirements of the RF Tax and Budget Codes in the Voronezh Region.

The purpose of the audit was to check the work organization in RF Tax Ministry regional offices, RF Finance Ministry's Treasury Offices, Financial Departments of RF regional administrations, lending institutions, taxpayers executing revenue items of the federal budget set by Federal laws "On 2002 Federal Budget" and "On 2003 Federal Budget" in compliance with the requirements of the RF Tax and Budget Codes in the Voronezh Region.

### **Alexander Nazarov**

(p. 116)

Report on the results of auditing the removal of violations detected in the course of auditing the targeted disbursement of funds raised against government guarantees for the purchase of grain and estimating the efficiency of local producers' support suggested by the RF Ministry of Agriculture and Federal State Unitary Enterprise "Federal Agency of Foodstuffs Market Regulation" under the RF Ministry of Agriculture.

Purpose of the audit: removal of violations detected in the course of auditing the use of RF Saving Bank's loans granted for the funding of government purchase interventions made in 2002-2003 in respect of grain, and federal budget funds in the form of subventions to cover government grain purchase interventions.

Subject of the audit: regulations and documents justifying allocation and disbursement of federal budget funds in the form of subventions and financial resources raised to cover government grain purchase interventions. Objects of the audit: RF Ministry of Agriculture, Federal Agency of foodstuffs market regulation under the RF Ministry of Agriculture.

**Alexander Nazarov**

(p. 127)

Report on the results of auditing the efficiency and targeted disbursement of federal budget funds allocated in 2002 and for the passed period of 2003 for protection and restoration of wood resources as well as analysis of funds received and disbursed for the use of forests in the RF Ministry of Natural resources and its subordinate units in the Far Eastern Federal Area (Khabarovsk Territory).

Purpose of the audit: efficiency and targeted disbursement of federal budget funds allocated in 2002 and for the passed period of 2003 for protection and restoration of wood resources as well as analysis of funds received and disbursed for the use of forests in the RF Ministry of Natural resources and its subordinate units in the Far Eastern Federal Area (Khabarovsk Territory).

Subject of the audit: federal budget funds allocated in 2002 and for the six months of 2003 for protection and restoration of wood resources as well as funds received as payments for the use of forests.

**Mikhail Surkov**

(p. 148)

Report on the results of auditing the efficiency and targeted disbursement of federal budget funds allocated to the RF Interior Ministry for material and technical support including the Main Material and Technical Support Department of the Rear Service of the RF Interior Ministry, the North-Western Area Department of Material, Technical and Military Supply of the RF Interior Ministry, the Privolzhsky Area department of material, technical and military supply of the RF Interior Ministry.

Purpose of the audit: efficient and targeted disbursement of federal budget funds allocated to the RF Interior Ministry for material and technical support.

Subject of the audit: financial and economic activities carried out by the Main Material and Technical Support Department of the Rear Service of the RF Interior Ministry for the last six months of 2002 and first six months of 2003.

**Sergey Shokhin, Nikolay Loktionov**

(p. 161)

Report on the results of auditing the status of the RF regions' public debt in the RF Finance Ministry and counter audits in RF regions.

The audit showed that the RF Finance Ministry failed to develop legislative acts that regulate the unified accounting methodology for debt commitments, procedures for and dates of transferring information related to debt commitments of RF regions and their municipal entities to the RF Finance Ministry.

**Mikhail Beskhamelnytsin**

(p. 180)

Report on the results of auditing the funding and targeted disbursement of government capital investments provided for by the Federal Target Investment Program (further - FTIP).

Purpose of the audit: to determine amounts of funding and targeted disbursement of government capital investments in 2002 and for the passed period of 2003 provided for by FTIP for



construction of separate projects located on the territory of some RF regions as well as implementation of FTIP.

Subject of the audit: amounts of government investment funding allocated for the funding of FTIP construction projects, construction economic indicators.

Objects of the audit: RF Ministry of Finance, RF State Committee of Construction, Administrations of the Amur, Archangelsk, Kamchatka and Kaliningrad Regions, municipal unit “Dmitrov Department of Capital Construction and Repairs” (Dmitrov, the Moscow Region) and municipal enterprise “Housing Group” (Alexandrov, the Vladimir Region).

### **Mikhail Beskhmelnytsin**

(p. 202)

Analytical note related to implementing the Program of RF electric power generation reform in compliance with laws and regulations based on the audits conducted to check the performance and progress of reform in the regional energy generating joint ventures (OAO “Krasnoyarsk”, OAO “Ivenergo”, OAO “Rostovenergo”, OAO “Vladimirenergo”).

Subject of the audit: Russian joint-venture “UES of Russia” and its subsidiaries (OAO “Krasnoyarsk”, OAO “Ivenergo”, OAO “Rostovenergo”, OAO “Vladimirenergo”) in the part of implementing the Program of RF electric power generation reform in compliance with legislative acts, namely: RF President’s Decree № 426 of April 28, 1997 “Major Provisions of the Structural Reform in Natural Monopolies”, RF Government’s Resolution № 526 of July 11, 2001 “Guidelines of RF Energy Generation Reform”.

### **Gennady Batanov**

(p. 220)

Results of establishing a unified social tax: Analytical note.

The unified social tax was introduced in 2001 and replaced insurance premiums paid to state extrabudgetary funds. Yet the legal nature of this tax remains to be contentious. The goals declared in the course of introduction thereof have not been achieved. Current laws on unified social tax issues are contradictory and require a serious review.