

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 18 февраля 2000 года № 5(197) «О результатах документальной ревизии отдельных вопросов действия механизма «нетрадиционных» методов исполнения федерального бюджета посредством проведения денежных зачетов и расчетов в особом порядке в 1996-1998 годах (с учетом заключительных оборотов) в Минфине России»:

Утвердить отчет по результатам документальной ревизии.

Поддержать предложение аудитора Счетной палаты Э. В. Митрофановой о направлении отчета по результатам ревизии в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации и представлений Счетной палаты в Правительство Российской Федерации и Министерство финансов Российской Федерации.

Протоколно: Принять к сведению, что в рабочем порядке акт о результатах указанной документальной ревизии с приложениями направлен в январе 2000 года в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

ОТЧЕТ

по результатам документальной ревизии отдельных вопросов действия механизма «нетрадиционных» методов исполнения федерального бюджета посредством проведения денежных зачетов и расчетов в особом порядке в 1996 - 1998 годах (с учетом заключительных оборотов) в Министерстве финансов Российской Федерации

Основание для проведения документальной ревизии: План работы Счетной палаты Российской Федерации на 1999 год (п. 5.205), постановление Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 30 июня 1998 г. (протокол № 22(135), постановление Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 20 апреля 1998 года «О назначении комплексной ревизии» и удостоверение на право проведения ревизии от 10 декабря 1998 г. №06-64.

Цель документальной ревизии: определение законности и обоснованности проведения денежных зачетов и расчетов в особом порядке между Министерством финансов Российской Федерации (Минфином России), получателями средств федерального бюджета, уполномоченными банками и недоимщиками (предприятиями, организациями) в ходе исполнения федерального бюджета на 1996 год и на 1997 год (с учетом заключительных оборотов) в течение 1996-1998 годов (в соответствии с вопросами, определенными в программе ревизии, утвержденной постановлением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 30 июня 1998 г., протокол № 22(135), и постановлением Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 20 апреля 1998 г.).

Субъекты документальной ревизии:

1. Министерство финансов Российской Федерации, в том числе:

- Главное управление федерального казначейства (ГУФК);
- Отраслевые департаменты (по запросам).

2. Администрации субъектов Российской Федерации, министерства, ведомства и предприятия (по встречным проверкам):

- администрация Ростовской области;
- администрация Тульской области;
- администрация Калининградской области;
- администрация Камчатской области;
- Министерство культуры Российской Федерации;
- ОАО Нефтяная Компания «ЮКОС».

Объекты ревизии определены в соответствии с постановлениями Генпрокуратуры Российской Федерации от 20 апреля 1998 г. и 1 сентября 1998 г.

Объект документальной ревизии:

первичные и договорные документы (копии указанных документов), нормативные положения и другие документы по проведению денежных зачетов и расчетов в особом порядке в течение (с учетом заключительных оборотов) 1996-1997 годов.

Сроки проведения документальной ревизии:

Ревизия проводилась с 27 января 1998 г. по 20 сентября 1999 года (с учетом проведения встречных проверок).

Ревизуемый период:

Ревизии были подвергнуты представленные документы за период с января 1996 года по август 1999 года по исполнению федерального бюджета на 1996 и 1997 годы с учетом заключительных оборотов (в рамках ревизуемого вопроса согласно постановлениям Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 30 июня 1998 г., протокол

№ 22(135) и Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 20 апреля 1998 г.).

О начале проведения ревизии поставлены в известность Министр финансов Российской Федерации М. М. Задорнов (письменное уведомление от 7 июля 1998 г. № 06-147).

О приостановлении ревизии в связи с непредоставлением помещения для ее проведения был поставлен в известность старший следователь по особо важным делам Генеральной прокуратуры Российской Федерации С. П. Гребенщиков (письменное уведомление от 17 сентября 1998 г.). В части предоставления документов процесс проведения документальной ревизии соблюдался.

В рамках проводимой комплексной документальной ревизии были проведены с выездом на место встречные ревизии:

– отдельных вопросов действия механизма «нетрадиционных» методов исполнения федерального бюджета посредством проведения денежных зачетов и расчетов в особом порядке в 1996-1998 годах в администрациях Ростовской (акт ревизии от 25 февраля 1999 г.), Тульской (акт ревизии от 10 июня 1999 г.), Калининградской (акт ревизии от 7 июня 1999 г.) и Камчатской областей (акт ревизии от 14 июля 1999 г.);

– отдельных вопросов законности, обоснованности, а также своевременности и полноты проведения денежных зачетов в Министерстве культуры Российской Федерации (акт ревизии от 5 августа 1999 г.) и ОАО Нефтяная Компания «ЮКОС» (акт ревизии от 28 сентября 1998 г.) в соответствии с заключенными соглашениями с Минфином России в 1996-1997 годах.

Материалы ревизий, проведенных в субъектах Российской Федерации и Министерстве культуры Российской Федерации, рассматривались на Коллегии Счетной палаты РФ самостоятельно.

Все показатели акта ревизии и отчета по результатам ревизии приведены в неденоминированных рублях.

Документальной ревизией установлено:

1. Применение механизмов денежных зачетов, расчетов в особом порядке и других аналогичных «нетрадиционных» форм финансирования расходов федерального бюджета было обусловлено ростом неплатежей в экономике.

Значительное снижение объемов поступления налоговых платежей в федеральный бюджет сделало невозможным финансирование в полном объеме большинства статей расходов федерального бюджета.

В этих условиях Минфин России приступил к широкому использованию механизма денежных зачетов для проведения расчетов с получателями бюджетных средств и недоимщиками федерального бюджета. В дальнейшем данная практика была продолжена путем проведения расчетов в особом порядке и применения механизма целевого финансирования расходов федерального бюджета.

Несмотря на различные порядки проведения расчетов, цель проводимых операций оставалась единой, а именно: погашение взаимных задолженностей федерального бюджета перед бюджетополучателями, бюджетополучателей перед предприятиями и организациями за выполненные работы (услуги) и задолженности последних по платежам в федеральный бюджет.

Заложенные в нормативные положения по проведению расчетов в особом порядке определенные ужесточения (по условиям проведения расчетов, подбору комплектующих документов для проведения операций и т.д.), сыграли свою позитивную роль, и в ходе проведения встречных проверок было установлено значительно меньше отклонений по осуществлению расчетов в особом порядке по сравнению с операциями, проведенными в виде денежных зачетов.

В результате ревизии установлено, что в регионах, ведомствах и коммерческих структурах надлежащим образом не исполнялись в полном объеме в первую очередь требования Временного порядка проведения денежных зачетов по доходам и расходам федерального бюджета на 1996 год, утвержденном 17 сентября 1996 года Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации - Министром финансов Российской Федерации А. Я. Лившицем.

2. В ходе проведения контрольных мероприятий определен перечень типовых нарушений при проведении зачетов и меры ответственности за данные нарушения.

Перечень типовых нарушений, выявленных в ходе проверки правильности проведения денежных зачетов и виды санкций, подлежащих применению к нарушителям

№	Вид нарушения	Вид санкции	Примечание
1.	Не имелось кредиторской задолженности получателя средств федерального бюджета перед поставщиком (ами):		
	- средства использованы по целевому назначению	- зачет не аннулируется. Применение административной ответственности к должностным лицам.	
	Средства использованы не по целевому назначению, услуги получены.	Зачет не аннулируется. Ответственность за нецелевое использование средств и административная ответственность.	На остальных этапах зачета нарушений нет.
	Средства использованы по целевому назначению, услуги не получены.	Зачет не аннулируется. Ответственность за нецелевое использование средств и	На всех остальных этапах зачета

№	Вид нарушения	Вид санкции	Примечание
		административная ответственность.	нарушений нет.
	Неправильно оформлены документы (или не оформлены) внутри цепочки.	Ответственность по ГК РФ между участниками цепочки за невыполнение договорных отношений (может быть ответственность за нарушение налогового законодательства)	
2.	Не имелось недоимки по платежам в федеральный бюджет	Зачет не аннулируется. Могут быть применены меры административного воздействия к должностным лицам налоговых органов.	При условии соблюдения остальных условий соглашения по денежному зачету.

Отсутствие четкой нормативной базы привело к тому, что при наличии многочисленных нарушений, выявленных при проведении ревизий в администрациях субъектов Российской Федерации и на предприятиях (организациях), находящихся на их территории, практически невозможно привлечь к административной или гражданской ответственности лиц, виновных в этих нарушениях (за исключением случаев нецелевого использования средств федерального бюджета).

3. В ходе проведения контрольных мероприятий выявлены следующие нарушения в субъектах ревизии, определенных Генеральной прокуратурой Российской Федерации:

3.1. Одним из основных условий проведения как денежных зачетов, так и расчетов в особом порядке, являлось наличие кредиторской задолженности бюджетополучателей перед недоимщиками по платежам в федеральный бюджет. Данное обязательное условие закреплено пунктом 4 «Временного порядка проведения денежных зачетов

по доходам и расходам федерального бюджета на 1996 год» и пунктом 5 «Положения об особом порядке проведения расчетов при исполнении отдельных статей расходов федерального бюджета на 1997 год».

Вместе с тем реальный контроль за исполнением положений вышеуказанных порядков ни за одним из структурных подразделений Минфина России закреплён не был. Нормативные положения были сформулированы таким образом, что установление фактов отсутствия реальной задолженности не влечет за собой отмену проведения зачета.

В результате во всех проверяемых регионах и организациях имели место случаи, при которых зачеты проводились в отсутствие фактической (документально подтвержденной) кредиторской задолженности администраций или организаций перед предприятиями-недоимщиками, а также договорных отношений или взаимных долговых обязательств между ними.

Бюджетополучатель	Предусмотрено к зачету (млрд. рублей) по приказам Минфина России	Проведено зачетов при отсутствии фактической задолженности получателя перед недоимщиком	
		Млрд. рублей	в % к общей сумме зачетов (по приказам Минфина России)
Минкультуры России	3152,2	3152,2	100
Калининградская область	510,3	310,3	60,8
Камчатская область	436,4	436,4	100
Ростовская область	671,3	450,5	67,1
Тульская область	1048,4	170,1	16,2
НК «ЮКОС» (без структур)	45,0	40,6	90,2
Итого:	5863,6	4560,1	77,8

Как следует из приведенных выше материалов, большинство проверенных зачетов (77,8% от их общей суммы, предусмотренной приказами Минфина России) было проведено при отсутствии документально подтвержденной кредиторской задолженности получателей перед предприятиями-недоимщиками по платежам в федеральный бюджет.

Кроме того, необходимо особо отметить следующее:

– кредиторская задолженность администрации Камчатской области в размере 370.928,7 млн. рублей была, искусственно сформирована путем получения векселей коммерческой структуры - ЗАО «Рустехмонтаж» (через полгода после оформления приказов

Минфина России на проведение денежных зачетов с указанным выше ОАО);

– встречной проверкой, проведенной в Государственной налоговой инспекции № 20 г. Москвы, установлено, что ЗАО «Рустехмонтаж» предоставил единственный баланс по состоянию на 01 апреля 1997 года, заявив об отсутствии финансово-хозяйственной деятельности;

– при проведении денежных зачетов с участием Минкультуры России специалисты Минфина России располагали данными об отсутствии кредиторской задолженности указанного министерства перед недоимщиками – предприятиями РАО «Газпром», тем не менее денежные зачеты были оформлены и проведены на федеральном уровне. Зачеты по приказам Минфина

России в части Минкультуры России от 21 марта 1997 года № 221-838 и от 28 апреля 1997 года № 308 проведены в нарушение п.3 постановления Правительства Российской Федерации от 1 марта 1997 года № 234 «О мерах по погашению задолженности федерального бюджета, образовавшейся за 1996 год» и п.2 «Временного порядка проведения денежных зачетов по доходам и расходам федерального бюджета на 1996 год» (п.2 с учетом дополнения № 2 от 4 марта 1997 года), утвержденного 17 сентября 1996 года Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации - Министром финансов Российской Федерации А. Я. Лившицем.

Проведение зачетов при отсутствии кредиторской задолженности фактически является предоставлением беспроцентных и бессрочных ссуд из средств федерального бюджета недоимщикам для погашения задолженности перед федеральным бюджетом. При этом фактическое финансирование бюджетополучателей откладывается на неопределенное время, а именно до получения товарно-материальных ресурсов от недоимщиков в счет образующейся кредиторской задолженности недоимщиков перед бюджетополучателями.

3.2. В ряде регионов не выполнялось, либо выполнялось только в части зачетов по отдельным приказам Минфина России требование пункта 6(г)

«Временного порядка проведения денежных зачетов по доходам и расходам федерального бюджета на 1996 год», предусматривавшего, что: «уполномоченный банк в 2-дневный срок после погашения кредита, выданного для проведения денежного зачета, сообщает участникам зачета о фактических суммах и дате окончания зачета. По получении вышеуказанного сообщения уполномоченного банка предприятия (организации)–участники зачета производят взаимное погашение задолженности по актам сверки расчетов в пределах суммы произведенного денежного зачета».

Так, при получении уведомлений кредитных организаций о завершении денежных зачетов с администрациями Камчатской и Калининградской областей вообще ни разу не составлялись акты сверки задолженности по итогам проведения денежных зачетов.

3.3. В ходе проведения ревизий установлены множественные факты нецелевого использования средств по проведенным зачетам на общую сумму 1671,01 млрд. неденоминированных рублей. Сводные данные об объемах нецелевого использования средств федерального бюджета при проведении денежных зачетов и расчетов в особом порядке по конкретным бюджетополучателям приведены ниже:

Бюджетополучатель	Предусмотрено к зачету (млрд. рублей; по приказам Минфина России)	Нецелевое использование средств федерального бюджета		Восстановлено по результатам ревизий (млрд.рублей)
		(млрд. рублей)	в % к общей сумме зачетов (по приказам Минфина России)	
Минкультуры России	3152,2	1563,80	49,6	-
Калининградская область	510,3	0,05	0,01	0,05
Камчатская область	436,4	72,11	16,5	72,11
Ростовская область	671,3	-	-	-
Тульская область	1048,4	35,06	3,3	35,06
Итого:	5818,6	1671,02	28,7	107,22

Таким образом, 28,7 % средств по зачетам в проверенных регионах и ведомствах было использовано не по целевому назначению.

а) Так, в Камчатской области установлено, что выполнение обязательств путем поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг или перечисления денежных средств на общую сумму 12.500,0 млн. руб. не подтверждены документально ни Финансовым управлением администрации Камчатской области, ни ГП «Объединенная дирекция по строительству в Камчатской области». Вместе с тем данным недоимщикам–официальным участникам денежных зачетов было произведено погашение задолженности по платежам в федеральный бюджет путем проведения денежных зачетов (при документальном неподтверждении обязательств ни на момент проведения зачета, ни на момент проведения настоящей ревизии путем составления актов приемки выполненных работ).

Данное положение сложилось, несмотря на то, что, согласно Дополнению № 2 к Временному

порядку проведения денежных зачетов, в случае отсутствия фактического исполнения контрагентом (предприятием–недоимщиком) обязательства перед получателем средств федерального бюджета (в данном случае – администрации Камчатской области) денежный зачет не должен производиться.

Прямой ущерб бюджетополучателей региона составил 69.606,0 млн. руб., в том числе за счет дисконта при проведении операций с векселями коммерческой организации - 58.428,7 млн. руб., вознаграждения посредника (ЗАО «Интероушен Петролеум Холдинг») - 11.171,3 млн. руб. (не оговоренные в соглашениях дополнительные вознаграждения посреднику составили 43,439 млн. рублей).

Фактически вместо погашения заявленной кредиторской задолженности перед ОАО «Славнефть – Мегионнефтегаз» были приобретены векселя ЗАО «Рустехмонтаж» без учета требований п.6а письма Минфина России от 16 апреля 1996 года № 3-А2-02 «О нецелевом использовании средств,

выделенных из федерального бюджета», т.е. совершено нецелевое использование средств федерального бюджета путем приобретения и последующей продажи ценных бумаг коммерческой структуры с прямыми потерями за счет этих операций в размере 69.606,0 млн. рублей (по разделу 30, подразделу 04).

б) В результате проведения денежного зачета по приказу Минфина России от 15 декабря 1996 года № 2424-14 между Минфином России п. «Волготрансгаз» и администрацией Тульской области не произошло погашение кредиторской задолженности получателя перед недоимщиком, а наоборот, образовалась задолженность недоимщика перед получателем в сумме проведенного зачета (70056,0 млн. рублей).

При проведении данного зачета за счет средств федерального бюджета, перечисленных администрации Тульской области, последней фактически была предоставлена ссуда П. «Волготрансгаз» на погашение кредита АКБ «Рострабанк».

ГУФК Минфина России перечислило денежные средства не на бюджетный счет администрации Тульской области № 595120306, предусмотренный п.2.4. Соглашения «О проведении денежного зачета», а на счет № 003168058 в АКБ «Рострабанк».

В результате проведения вышеназванного зачета и последующих расчетов по заключенным администрацией Тульской области договорам, а также в результате отнесения убытков по операциям с векселями на удорожание стоимости строительных работ, федеральные инвестиционные программы фактически были недофинансированы на сумму 35.056,0 млн. рублей (с учетом исполнения судебного решения по взысканию задолженности АО «Мособлнефть» перед администрацией Тульской области по договору № 1 от 1 августа 1997 года).

При проведении денежного зачета по приказу Минфина России от 29 ноября 1996 года № 1161 между Минфином России, администрацией Тульской области и ОАО «ЛУКОЙЛ-Когалымнефтегаз» не произошло погашение кредиторской задолженности получателя перед недоимщиком, а образовалась задолженность недоимщика перед получателем в сумме проведенного зачета (100,0 млрд. рублей).

За счет средств федерального бюджета, перечисленных администрации Тульской области, последней фактически была предоставлена ссуда ОАО «ЛУКОЙЛ-Когалымнефтегаз» на погашение кредита АКБ «Рострабанк».

Нарушения в проведении данного денежного зачета, допущенные при составлении соглашения от 29 ноября 1996 года (б/н) «О предоставлении кредита на возвратной и платной основе для погашения задолженности по налогам и платежам в доход федерального бюджета в целях финансирования затрат администрации Тульской области по содержанию

объектов социальной сферы и жилого фонда, переданных в муниципальную собственность», были согласованы с Минфином России в лице заместителя Министра финансов Российской Федерации С. А. Королева.

В результате проведения вышеназванного зачета и последующих расчетов по заключенным администрацией Тульской области договорам областной бюджет понес потери в сумме 51.000,0 млн. рублей.

Общая сумма нецелевого использования бюджетных средств составила 86.056 млн. рублей.

в) При проведении ревизии в администрации Калининградской области выявлено, что средства федерального бюджета на 1996 год были выделены не для погашения задолженности в части финансирования объектов жилищно-коммунального хозяйства и соцсферы, переданных в муниципальную собственность, а для финансирования текущих расходов АО «Янтарьэнерго» в размере 47,0 млн. неденоминированных рублей.

г) Контрольным мероприятием в Минкультуры России установлено, что при проведении денежных зачетов с Минкультуры России со стороны министерства за счет средств федерального бюджета фактически была предоставлена беспроцентная и бессрочная ссуда недоимщикам, использованная последними на погашение задолженности по кредитам АКБ «Рострабанк», полученным для погашения задолженности по налогам перед федеральным бюджетом.

Средства по незаконно проведенным денежным зачетам в соответствии с соглашениями № 1061 и № 1064 были получены предприятиями культуры в объеме 124,5 млрд. рублей, в то время как средства в сумме 1508,3 млрд. рублей до настоящего времени фактически находятся в обороте различных коммерческих структур.

В результате проведения зачета и последующих операций по погашению образовавшейся задолженности предприятия «Мострансгаз» РАО «Газпром» Минкультуры России приобрело низколиквидные активы в виде векселей Концерна «РОСЭНЕРГОАТОМ», ДГУП «Атомресурс», ОАО «Верхнекамский фосфоритный рудник», АООТ Разрез «Беловский» и ЗАО «Индустриальная Угольная Компания».

Задолженность ГУП «Мосгаз» перед Минкультуры России в сумме 1.563,8 млрд. неденоминированных рублей, возникшая в результате переуступки права требования на данную задолженность со стороны предприятия «Мострансгаз» РАО «Газпром», в результате действий ЗАО «Индустриально-финансовая Компания» была переоформлена в вексельную задолженность вышеприведенных предприятий, со сроком платежа по векселям от 1 (одного) года до 7 (семи) лет. Например, без дисконтной продажи векселей концерна «РОСЭНЕРГОАТОМ» ДГУП «Атомресурс» и проведения различного вида зачетов денежные

средства по его векселям в сумме 600,0 млрд. рублей можно будет получить (при наличии средств у вышеназванной организации) лишь в мае 2005 года (спустя 7 с лишним лет после проведения зачета).

Результаты рассмотренных денежных зачетов с Минкультуры России аннулированы не были. Механизма аннулирования денежных зачетов, как и расчетов в особом порядке, до настоящего времени не существует.

По всем вышеназванным фактам нецелевого использования направлены соответствующие представления в Минфин России. На момент окончания ревизии, согласно информации Минфина России, в федеральный бюджет восстановлено 107,22 млн. рублей, использованных не по целевому назначению при проведении зачетов.

3.4. В ходе проведения контрольных мероприятий выявлены серьезные недостатки в организации работы аппаратов администраций областей. Например, выявлен низкий уровень работы аппарата администрации Калининградской области в части координации действий между структурными подразделениями администрации Калининградской области, организации бюджетного учета и соблюдения действующих нормативных положений.

В течение всего проверяемого периода в бухгалтерских регистрах Финансового управления администрации Камчатской области не отражались какие-либо учетные операции по образованию, движению (переоформлению) и погашению задолженности своим контрагентам (поставщикам), заявленным этим фин-органом как предприятия–недоимщики по платежам в федеральный бюджет

согласно документам на проведение всех рассматриваемых денежных зачетов.

3.5. По ряду регионов и организаций, определенных в постановлении Генеральной прокуратуры Российской Федерации (Ростовская, Тульская, Камчатская области, Минкультуры России, НК «ЮКОС») действовала одна и та же схема:

- бюджетополучатель рассчитывается с предприятием–недоимщиком, как правило, на сумму его задолженности в федеральный бюджет, хотя он никаких услуг (работ) не оказывал, товар не поставлял, т.е. создается искусственная задолженность;

- эта задолженность погашается путем выдачи суррогатов в виде векселей каких-либо карманных «конторок» либо самого недоимщика, при этом срок погашения векселей составлял от нескольких месяцев до нескольких лет. В результате этих расчетов при полном погашении задолженности по налогам в бюджет у этих конторок либо недоимщиков остаются еще суммы в виде дисконта и оплаты посреднических услуг;

- расчеты проводятся посредством привлечения бюджетополучателя, в ряде случаев - территориального управления капитального строительства (независимо от его современного наименования) администраций областей, т.е. путем выделения средств по разделу 06 бюджетной классификации.

Направления использования бюджетных средств представлены в нижеследующей таблице:

Получатель	Оформлено к зачету – всего (млрд. руб.)	В том числе:			Примечание
		Раз. 06	Разд.30	Прочие	
Минкультуры России	3152,2	69,0	0	3083,2	В раздел «прочие» входят разделы №№ 5; 13; 14
Калининградская область	510,3	89,3	421,0	0	
Камчатская область	436,4	108,9	327,5	0	
Ростовская область	671,3	14,3	657,0	0	
Тульская область	1048,4	103,0	942,6	2,8	«прочие» - раздел №13
НК «ЮКОС» (без структур)	45,0	0	45,0	0	
Итого:	5863,6	384,5	2393,1	3086	

Раздел № 05 – «Фундаментальные исследования и содействие научно–техническому прогрессу»;

Раздел № 06 – «Промышленность, энергетика и строительство»;

Раздел № 13 – «Образование»;

Раздел № 14 – «Культура и искусство»;

Раздел № 30 – «Прочие расходы».

При финансировании по разделу 06 фиксировались приведенные выше факты отсутствия реальной фактической задолженности и формирования этой задолженности путем получения низколиквидных ценных бумаг (векселей). Это было удобно тем, что при финансировании инвестиций в 1996-1997 годах именно по этой позиции не были открыты лицевые

счета получателей бюджетных средств, т.е. территориальные органы ГУФК не владели на местах всей ситуацией.

3.6. В ходе ревизии установлено, что процесс внутриведомственного контроля за соблюдением участниками денежных зачетов и расчетов в особом порядке требований соответствующих порядков проведения вышеуказанных взаимозачетов на практике оказался не эффективным.

Приказами Минфина России от 11 декабря 1996 г. № 1940 и от 19 сентября 1997 г. № 412 контроль за проведением взаимозачетов возлагался на ГУФК МФ РФ и территориальные управления федерального казначейства, а контроль за исполнением данных приказов возлагался персонально на первых

заместителей Министра финансов Российской Федерации.

Практика показала, что если нет конкретного подразделения, на которое возлагался бы контроль, то процесс работать не будет.

Следует отметить, что в ряде случаев подобный контроль был затруднен отсутствием на местах управлений федерального казначейства, отсутствием открытых бюджетных счетов по ряду разделов расходов федерального бюджета.

Самим же Временным порядком вообще не предусматривалось никакой ответственности участников зачетов за предоставление в Минфин России недостоверных данных (например, о взаимной задолженности).

Из представленных в ходе ревизии документов не следует, что к органам ведомственного контроля был подключен Департамент государственного финансового контроля и аудита. Данный Департамент и его структурные подразделения на местах ведомственными приказами к осуществлению контроля за законностью проведения взаимозачетов не привлекались.

Таким образом, контроль за соблюдением участниками взаимозачетов требований порядка их проведения в части достоверных данных, представляемых в Минфин России организован не был. Требования приказов Минфина России об организации проведения взаимозачетов, в части осуществления контроля за их проведением, носили формальный характер.

4. В ходе проведения контрольных мероприятий установлено, что у всех проверенных участников денежных зачетов и расчетов в особом порядке имеются те или иные нарушения в порядке их проведения.

Ревизией и встречными проверками установлено, что практика проведения подобного вида расчетов между хозяйствующими субъектами и федеральным бюджетом имеет целый ряд негативных аспектов:

При проведении вышеназванных расчетов фактически происходит искажение реального положения по исполнению федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации. На суммы проведенных зачетов происходит увеличение доходной части бюджета в части поступления налоговых платежей и расходных статей федерального бюджета, связанных с финансированием расходов федерального бюджета подлежащих зачету.

Вместе с тем, реально никаких налогов и платежей в федеральный бюджет не поступает, и соответственно на суммы зачетов реально не происходит финансирование расходных статей бюджета. В реальности происходит только погашение задолженности предприятий-недоимщиков (как правило, коммерческих структур, относящихся к нефтеснабжающим организациям и предприятиям энергетики), по платежам в федеральный бюджет и прекращение начислений штрафных санкций на указанное погашение в условиях отсутствия

фактической задолженности этих предприятий-недоимщиков (данные факты более детально рассмотрены дальше по тексту).

Данное положение не влияет на финансирование и изменение объемов дефицита федерального бюджета, однако существенно «улучшает» отчетные показатели и положение дел с собираемостью налогов, дает ложное представление об исполнении расходных статей бюджета.

При проведении различного вида зачетов максимальный эффект в погашении задолженностей, а следовательно, и в исполнении бюджетных заданий по «поступлению» налогов в федеральный бюджет, мог быть достигнут лишь при погашении задолженностей по обязательным платежам в федеральный бюджет наиболее крупных предприятий-недоимщиков, таких как РАО «ЕЭС России», РАО «Газпром», нефтяных компаний, а также их структурных подразделений, например, с администрациями субъектов Российской Федерации. Но в основном, как показали проверки, вышеуказанные крупные предприятия не имели задолженности по поставленным сырьевым и энергетическим ресурсам перед бюджетополучателями. Фактически зачеты проводились в размерах задолженности федерального бюджета перед бюджетополучателями или предприятия-недоимщика перед федеральным бюджетом, а не бюджетополучателя перед недоимщиком, как предусматривалось нормативными положениями по проведению зачетов.

Проведенные контрольные мероприятия установили, что при отсутствии задолженности бюджетополучателей перед недоимщиками федерального бюджета за реально поставленную продукцию (работы, услуги) зачеты проводились по следующему схеме:

– проведение зачетов в счет предоплаты поставки продукции. В этом случае поставки растягивались сроком до года. В результате фактически за счет средств федерального бюджета коммерческим организациям предоставлялись документально не оформленные налоговые кредиты или беспроцентные ссуды. Фактическое финансирование расходов федерального бюджета происходило на даты реального осуществления поставок, которые ни в коей мере не согласовывались с финансовой отчетностью, что искажало отчетные данные об исполнении как федерального бюджета, так и бюджетов субъектов Российской Федерации;

– искусственное создание кредиторской задолженности субъектов Российской Федерации перед поставщиками. При этом в ряде случаев заключались договора о покупке администрациями областей векселей поставщиков-недоимщиков федерального бюджета. Оплата за полученные по договорам купли-продажи векселя не производилась. Зачет проводился именно в части погашения задолженности по оплате купленных ценных бумаг (векселей) срок погашения которых составлял, как

правило, более года от даты проведения зачета. Указанные векселя могли быть использованы в виде платежного средства за поставленную в неопределенном будущем продукцию. Таким образом, бюджетополучатели реально не финансировались из федерального бюджета до того момента пока либо не происходила поставка продукции, либо не реализовывались векселя. Реализация векселей с дисконтом способствовала возникновению значительных потерь для бюджетополучателей, а в ряде случаев и федерального бюджета при отнесении данных потерь, например, на удорожание стоимости выполненных работ по федеральным целевым программам.

Введение ряда ограничений, связанных с проведением зачетов по схемам расчетов в особом порядке, в части проведения расчетов при фактическом осуществлении поставщиками поставок продукции (выполнении работ, оказании услуг) не решило проблемы достоверности и реалистичности отчетных данных по исполнению федерального бюджета.

Все ведомственные нормативные документы, и не только Минфина России, так или иначе имеющие межведомственный характер и затрагивающие отношения между хозяйствующими субъектами, должны проходить регистрацию в Минюсте России. Вместе с тем такая регистрация по разным причинам не была обеспечена при оформлении документов Минфина России, связанных с проведением денежных зачетов и расчетов в особом порядке, что является несоблюдением в полном объеме требований п.10 Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 года № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативно-правовых актов федеральных органов исполнительной власти» и «Правил подготовки нормативно-правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации», утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 года № 1009.

Рассматриваемые операции при исполнении федеральных законов о федеральных бюджетах на 1996-1999 годы практически вносили в вышеуказанные законы ни кем не утвержденные изменения, при этом отчеты об исполнении бюджетов составлялись без учета реальных расчетов между участниками зачетов.

В результате несовершенство существующих нормативных положений, подготовленных работниками Министерства финансов Российской Федерации и согласованных с Банком России и Государственной налоговой службой, по проведению денежных зачетов и расчетов в особом порядке приводит к тому, что ответственность за имеющиеся многочисленные нарушения и

недостатки, установленные в ходе проведения ревизии, никто не несет.

Выводы

1. В регионах, ведомствах и коммерческих структурах, явившихся субъектами ревизии, надлежащим образом не исполнялись в полном объеме, в первую очередь - требования Временного порядка проведения денежных зачетов по доходам и расходам федерального бюджета на 1996 год, утвержденного 17 сентября 1996 года Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации - Министром финансов Российской Федерации А. Я. Лившицем.

2. Общий объем нецелевого использования средств по проверенным зачетам составил 1671,02 млрд. рублей, что составляет 28,7% от сумм предусмотренных к зачетам (по проверенным объектам). По результатам встречных контрольных мероприятий было восстановлено в федеральный бюджет средств по зачетам, использованным не по целевому назначению, в сумме 107,22 млрд. рублей.

3. При проведении зачетов и расчетов в особом порядке при отсутствии кредиторской задолженности бюджетополучателей перед недоимщиками последним фактически предоставлялись беспроцентные и бессрочные ссуды из средств федерального бюджета для погашения задолженности перед федеральным бюджетом. При этом фактическое финансирование бюджетополучателей откладывалось на неопределенное время, а именно до получения товарно-материальных ресурсов от недоимщиков в счет образующейся кредиторской задолженности последних перед бюджетополучателями. Объем таких ссуд по результатам ревизии составил 4560,1 млрд. рублей, что составляет 77,8 % от суммы, предусмотренной приказами Минфина России.

4. Процесс внутриведомственного контроля за соблюдением участниками денежных зачетов и расчетов в особом порядке требований соответствующих порядков проведения вышеуказанных взаимозачетов на практике оказался не эффективным.

5. При исполнении федеральных законов о федеральных бюджетах на 1996-1999 годы операции по проведению зачетов и расчетов в особом порядке практически вносили в вышеуказанные законы никем не утвержденные изменения, при этом отчеты об исполнении бюджетов составлялись без учета реальных расчетов между участниками зачетов.

В связи с изложенным предлагается:

1. Направить отчет по результатам документальной ревизии в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации. Учесть, что в рабочем порядке акт ревизии с приложениями направлен в январе 2000 года в Генеральную прокуратуру Российской Федерации (письмо за подписью

Аудитора Счетной палаты РФ Э. В. Митрофановой от 21 января 2000 года №06-21).

2. Направить представления Председателю Правительства Российской Федерации В. В. Путину и Министру финансов Российской Федерации М. М. Касьянову с предложениями по устранению выявленных в ходе ревизии нарушений.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

Э. В. МИТРОФАНОВА