

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 29 декабря 1998 года № 38(151) «О результатах проверки в Федеральной миграционной службе России полноты поступления, целевого и эффективного использования средств федерального бюджета и других финансовых источников, в том числе в двух подведомственных ей центрах (Тамбовской области и Ставропольском крае) за 1997 год и I полугодие 1998 года»:

Поддержать предложение аудитора Счетной палаты П. В. Черноморда о направлении представлений Счетной палаты по результатам проверки Федеральной миграционной службы России и подведомственных ей центров руководителю Миграционной службы России, Министру финансов Российской Федерации, а также писем в Правительство Российской Федерации и Генпрокуратуру России.

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

ОТЧЕТ

о результатах проверки в Федеральной миграционной службе России полноты поступления, целевого и эффективного использования средств федерального бюджета и других финансовых источников, в том числе в подведомственных ей центрах

Основание для проведения проверки: план работы Счетной палаты Российской Федерации на 1998 год (п.1.1.241) и решение Коллегии Счетной палаты Российской Федерации (протокол № 20 (133) от 11 июня 1998 г. (п. 6.1).

Цель проверки: полнота поступления, целевое и эффективное использование средств федерального бюджета и других финансовых источников за 1997 год и I полугодие 1998 г. в Федеральной миграционной службе России (ФМС России) и подведомственных ей центрах.

Объекты проверки:

1. Федеральная миграционная служба России:
 - Центральный аппарат;
 - Управление финансирования и бухгалтерского учета;
 - Федеральная миграционная программа;
 - Федеральная программа "Дети семей беженцев и вынужденных переселенцев".
2. Миграционная служба Тамбовской области.
3. Миграционная служба Ставропольского края.
4. Миграционная служба Воронежской области.
5. Департамент по вопросам миграции населения при администрации Московской области.
6. ЗАО Творческий экспериментальный производственный центр "ХОКО".

Проверка проводилась Направлением деятельности Счетной палаты Российской Федерации по контролю расходов федерального бюджета на социальную сферу и науку.

Проверка проведена выборочным методом. Проверялось выполнение Федеральной миграционной службой России и подведомственными ей центрами законодательных и нормативно-правовых актов,

регламентирующих их финансово-хозяйственную деятельность, а именно:

- Гражданский кодекс Российской Федерации;
- Федеральный закон "О федеральном бюджете на 1996 год" от 31 декабря 1995 г. № 228-ФЗ;
- Федеральный закон "О федеральном бюджете на 1997 год" от 26 февраля 1997 г. № 29-ФЗ;
- Федеральный закон "О федеральном бюджете на 1998 год" от 26 марта 1998 г. № 42-ФЗ;
- Федеральный закон "О бухгалтерском учете" от 21 ноября 1996 г. № 129-ФЗ;
- Федеральный закон "О вынужденных переселенцах" от 20 декабря 1995 г. № 202-ФЗ;
- Закон Российской Федерации "О беженцах" от 19 февраля 1993 г. № 4528-1;
- Закон Российской Федерации "О валютном регулировании и валютном контроле" от 9 октября 1992г. № 3615-1;
- Закон РСФСР "Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР" от 10 октября 1991 г. № 1734-1;
- Указ Президента Российской Федерации от 16 декабря 1993 г. № 2146 "О привлечении и использовании в Российской Федерации иностранной рабочей силы";
- Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 768 "О комплексной программе мер по созданию и сохранению рабочих мест на 1996-2000 годы";
- Указ Президента Российской Федерации от 9 августа 1994 г. № 1668 "О Федеральной миграционной программе" с учетом изменений, внесенных Указом Президента Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 881;

Указ Президента Российской Федерации от 18 августа 1994 г. № 1696 “О президентской программе “Дети России”;

Указ Президента Российской Федерации от 19 февраля 1996 г. № 210 “О продлении действия президентской программы “Дети России”;

постановление Совета Министров-Правительства Российской Федерации от 1 марта 1993 г. № 173 “Об утверждении Положения о Федеральной миграционной службе России”;

постановление Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1992 г. № 740 “Вопросы Федеральной миграционной службы России”;

постановление Правительства Российской Федерации от 3 августа 1996 г. № 935 “Об уточнении Федеральной миграционной программы”;

постановление Правительства Российской Федерации от 10 ноября 1997 г. № 1414 “О Федеральной миграционной программе на 1998-2000 годы”;

постановление Правительства Российской Федерации от 27 июля 1996 г. № 906 “О федеральной целевой программе “Дети семей беженцев и вынужденных переселенцев”;

постановление Правительства Российской Федерации от 19 сентября 1997 г. № 1207 “О федеральных целевых программах по улучшению положения детей в Российской Федерации на 1998-2000 годы”;

постановление Правительства Российской Федерации от 29 марта 1994 г. № 252 “О внесении изменений и дополнений в Положение о Федеральной миграционной службе России”; нормативные акты, изданные Федеральной миграционной службой России.

По результатам проверок отдельных вопросов составлены следующие акты и справки:

Акт проверки в Федеральной миграционной службе России и подведомственных ей центрах полноты поступления, целевого и эффективного использования средств федерального бюджета и других финансовых источников от 19 октября 1998 г.;

Акт проверки миграционной службы Тамбовской области от 1 сентября 1998 г.;

Акт проверки миграционной службы Ставропольского края от 28 августа 1998 г.;

Акт проверки миграционной службы Воронежской области и ЗАО «Творческий экспериментальный производственный центр “ХОКО” от 18 сентября 1998 г.;

Акт проверки Департамента по вопросам миграции населения при администрации Московской области от 29 сентября 1998 г.;

Акт проверки федеральной целевой программы “Дети семей беженцев и вынужденных переселенцев” от 21 сентября 1998 г.;

Акт проверки производственно-хозяйственной деятельности центрального аппарата Федеральной миграционной службы России от 14 сентября 1998 г.;

Акт проверки вопросов финансирования и бухгалтерского учета Федеральной миграционной службы России от 25 сентября 1998 г.;

Акт проверки Федеральной миграционной программы от 12 октября 1998 г.;

Справка проверки состояния бухгалтерской отчетности и состояния контрольно-ревизионной работы Федеральной миграционной службы России от 2 октября 1998 г.

Имеются замечания к акту проверки от 19 октября 1998 г., на которые дано заключение. Следует отметить, что большинство замечаний по фактам нарушений производственно-хозяйственной деятельности не подтверждены документально.

1. Общие вопросы

Федеральная миграционная служба России (далее - ФМС России) осуществляет свою деятельность в соответствии с Положением, утвержденным постановлением Совета Министров-Правительства РФ от 1 марта 1993 г. № 173 “Об утверждении Положения о Федеральной миграционной службе России”, с изменениями и дополнениями, внесенными постановлением Правительства РФ от 29 марта 1994 г. № 252, согласно которому ФМС России является федеральным органом исполнительной власти, обеспечивающим формирование и реализацию политики Российской Федерации в области миграции населения и координирующим эту работу в Российской Федерации.

Основными задачами ФМС России являются:

- разработка проектов федеральных и межрегиональных миграционных программ и обеспечение их реализации;
- распределение средств, выделяемых из федерального бюджета на решение проблем миграции, и контроль за их использованием;
- организация приема и временного размещения беженцев и вынужденных переселенцев на территории Российской Федерации, а также оказание им помощи и содействия в благоустройстве на новом месте жительства;
- разработка и реализация мер в области внешней трудовой миграции граждан Российской Федерации;
- разработка и осуществление мер по привлечению и использованию труда иностранных граждан на территории Российской Федерации и др.

ФМС России включает 256 подведомственных организаций, в том числе:

116 постов иммиграционного контроля (ПИК);

5 представительств ФМС России при посольствах РФ за рубежом;

85 территориальных миграционных служб и 2 управления иммиграционного контроля (УИК), Учебно-методический центр “Болшево”, Центр медико-психологической реабилитации и оздоровления “Ватутинки-1”;

3 центра временного размещения лиц, ходатайствующих о признании беженцами;

19 центров временного размещения вынужденных переселенцев;

22 пункта первичного приема миграционной службы;

2 базы материально-технических ресурсов - Центральная база материально-технических ресурсов ФМС России в Смоленской обл., г. Гагарин, и Северо-Кавказская межрегиональная база материально-технических ресурсов в Кабардино-Балкарской Республике, г. Нальчик.

2. Источники финансирования

Федеральными законами "О федеральном бюджете на 1997 год" и "О федеральном бюджете на 1998 год" ФМС России предусмотрены бюджетные ассигнования в сумме соответственно 2509772,4 млн. рублей и 1936817,2 тыс. деном. рублей.

Фактическое финансирование ФМС России осуществлено Минфином России в 1997 году за счет бюджетных ассигнований в объеме 1202051,6 млн. рублей, что составило 47,9% от утвержденных законом бюджетных назначений, в I полугодии 1998 г. - 369328,8 тыс. деном. рублей, или 38,3% от бюджетных назначений.

Для проведения научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ Миннауки России определены для ФМС России бюджетные ассигнования по разделу "Фундаментальные исследования и содействие НТП" на 1997 год в сумме 170 млн. рублей, на 1998 год - 151 тыс. рублей, фактически перечислено в 1997 году 138,7 млн. рублей, а в I полугодии 1998 г. - 46,2 тыс. деном. рублей.

В связи с Прогнозом централизованных расходов в иностранной валюте на цели неторгового характера на 1997 год, утвержденным постановлением Правительства РФ от 5 мая 1997 г., Минфин России письмом от 22.05.97г. № 11-02-38 предусмотрел расходы на содержание подведомственных ФМС России загранучреждений в сумме 1590 тыс. долларов США и на краткосрочные заграничные командировки - в сумме 40 тыс. долларов США. Фактическое финансирование ФМС России в валюте в 1997 году составило 452,6 тыс. долларов США, в том числе на содержание представительств - 420 тыс. долларов США, на командировки - 32,6 тыс. долларов США.

На 1998 год в связи с утвержденными Правительством РФ предельными объемами финансирования (поручение от 24.12.97г. № АЧ-П13-41299) Минфин России письмами от 24.12.97г. № 2-02-14 и от 17.04.98 г. №11-02-26 довел предельные объемы финансирования на содержание заграничных представительств в сумме 750 тыс. долларов США, на временные заграничные командировки - 35 тыс. долларов США. В I полугодии 1998 г. фактическое финансирование ФМС России в валюте составило 268,5 тыс. долларов США, в том числе на содержание представительств - 253 тыс. долларов США, на командировки - 15,5 тыс. долларов США.

Основным источником формирования внебюджетных средств ФМС России является плата за привлечение иностранной рабочей силы. Указом Президента РФ от 16 декабря 1993г. № 2146 "О при-

влечении и использовании в Российской Федерации иностранной рабочей силы" установлено, что за выдачу подтверждений на право трудовой деятельности иностранным гражданам взимается плата в размере, обеспечивающем возмещение затрат, связанных с выдачей подтверждения. ФМС России совместно с Минфином России письмом от 17.01.94 г. № 103/4 установлена плата за выдачу подтверждения на право трудовой деятельности иностранным гражданам, которую работодатели вносят в размере: 50 % на счет ФМС России и 50 % на открываемые текущие счета "Суммы по поручениям" соответствующего территориального органа ФМС России.

Сумма средств, полученных за выдачу подтверждений, составила в 1997 году 26379 млн. рублей, в I полугодии 1998г.- 11221 тыс. деном. рублей.

Следует отметить, что ФМС России недостаточно осуществляла контроль за полнотой и своевременностью поступления внебюджетных средств, определенных Указом Президента РФ от 16 декабря 1993 г. № 2146. В нарушение данного Указа и совместного письма ФМС России и Минфина России от 17.01.94 г. № 103/4 отчисления вышеуказанных средств в ФМС России производятся не в полном объеме. По данным бухгалтерской отчетности - ф. №4 "Отчет об исполнении сметы по внебюджетным средствам" (Плата за выдачу подтверждений на право трудовой деятельности иностранных граждан в РФ) - за 1997 год поступление этих средств в территориальные органы составило 16853 млн. рублей, а поступление в ФМС России - 9526 млн. рублей, что на 7327 млн. рублей меньше сумм, полученных территориальными органами. Такая же ситуация имеет место и в 1998 году: в I полугодии 1998 г. поступило платы за выдачу подтверждений территориальным органам в сумме 6427 тыс. рублей, а в центральный аппарат ФМС России - 4794 тыс. рублей, что составляет 74,6 % от сумм, полученных территориальными органами.

Кроме того, ФМС России и ее территориальные органы за проверяемый период получили от международных организаций в виде безвозмездной финансовой и материальной помощи 777,9 млн. деном. рублей и 1672,5 тыс. долларов США.

Общий объем финансовых ресурсов, полученных ФМС России за проверяемый период, составил в 1997 году 1238963,5 млн. рублей при утвержденных годовых бюджетных назначениях 2509892,4 млн. рублей, а в I полугодии 1998 г. - соответственно 380839 тыс. деном. рублей при 965148,4 тыс. деном. рублей от полугодичных бюджетных назначений.

При этом остатки бюджетных средств за 1997 год составили 85,5 млрд. деном. рублей.

3. Расходы на содержание центрального аппарата ФМС России и ее территориальных органов

В целях выполнения задач, поставленных перед ФМС России, постановлением Правительства РФ от 27 декабря 1995 г. № 1276 "О дополнительных мерах по обеспечению работы Федеральной миграционной

службы России" установлена численность работников территориальных органов в количестве 3697 единиц, центрального аппарата – 243 единицы.

Постановлением Правительства РФ от 13 марта 1996 г. № 274 "О сокращении численности работников федеральных органов исполнительной власти" численность сотрудников миграционной службы была сокращена до 3142 единиц, центрального аппарата – до 219 единиц.

В связи с неоднократными обращениями ФМС России к Президенту РФ и в Правительство РФ, Президент РФ поручил Правительству РФ (№ Пр-552 от 22.03.96 г.) рассмотреть вопрос о сохранении численности ФМС России. На основании этого поручения Правительство РФ дало указание Минфину России (от ПР/205 25.03.96 г.) внести предложения в установленном порядке. Минфин России поддержал просьбу ФМС России и предложил сохранить численность на существующем по состоянию на 1.01.96 г. уровне. Постановлением Правительства РФ от 31 октября 1997 г. № 1375 "Вопросы Федеральной миграционной службы России" численность работников территориальных органов ФМС России была восстановлена до 3697 единиц. По центральному аппарату ФМС России численность не увеличивалась. Таким образом, Минфин России определял расходы по оплате труда аппарата территориальных органов ФМС России в течение 1,5 лет сверх законодательно установленной численности на сумму 6759 млн. рублей (расчетно).

Федеральными законами "О федеральном бюджете на 1997 год" и "О федеральном бюджете на 1998 год" определены объемы средств федерального бюджета на содержание центрального аппарата ФМС России и ее территориальных органов соответственно в сумме 52209,6 млн. рублей и 58885,3 тыс. рублей.

В нарушение Федерального закона "О федеральном бюджете на 1997 год" на основании постановления Правительства РФ от 9 июля 1997 г. № 857 Минфином России увеличены ассигнования центральному аппарату ФМС России на оплату труда с начислениями на сумму 5024,4 млн. рублей.

Согласно данным годового отчета расходы на содержание центрального аппарата и территориальных органов ФМС России в 1997 году Минфином России профинансированы в объеме 44170 млн. рублей, что составило 84,6 % к общей сумме утвержденных назначений. При этом расходы по статьям "Оплата труда" и "Начисления на заработную плату" профинансированы в полном объеме, т.е. на 100 процентов.

По данным бухгалтерской отчетности за 1 полугодие 1998 г. расходы на содержание центрального аппарата и территориальных органов ФМС России профинансированы в объеме 18 930,6 тыс. рублей, что составило 64,3% от полугодовых лимитов бюджетных обязательств.

Анализ исполнения сметы расходов в проверяемом периоде на содержание центрального аппарата и

территориальных органов ФМС России показал, что в нарушение федеральных законов "О федеральном бюджете на 1997 год" и "О федеральном бюджете на 1998 год", Указа Президента РФ от 16 декабря 1993 г. № 2146 "О привлечении и использовании в Российской Федерации иностранной рабочей силы", совместного письма ФМС России и Минфина России от 17.01.94 г. № 103/4, письма Минфина РФ от 14.12.94 г. № 3-3-09 в 1997 году и I полугодии 1998 г. на содержание центрального аппарата ФМС России и ее территориальных органов были направлены внебюджетные средства (плата, поступающая за оформление и выдачу подтверждений на право трудовой деятельности иностранным гражданам) в сумме 36 153 тыс. руб. При этом в нарушение инструкции "О порядке планирования, использования и учета внебюджетных средств, а также отчетности по ним" от 12.06.81 г. № 120 сметы расходов по внебюджетным средствам на 1997 и 1998 годы в ФМС России утверждались только в процентном отношении и направлялись на расходы аппарата без утвержденного Порядка расходования внебюджетных средств.

В нарушение постановления Правительства РФ от 2 ноября 1995 г. № 1086 "О дополнительных мерах по упорядочению оплаты труда работников центрального аппарата федеральных органов исполнительной власти", которым (пункт 1) запрещено федеральным органам исполнительной власти расходование средств внебюджетных источников на оплату труда и выплаты социального характера, работникам центрального аппарата ФМС России в 1996 году выплачивалась заработная плата за счет внебюджетных средств в сумме 331,2 млн. рублей. Указанные неправомерные выплаты до настоящего времени числятся в бухгалтерской отчетности ФМС России как кредиторская задолженность по оплате труда. Между тем, фактический перерасход фонда оплаты труда, установленного Федеральным законом «О федеральном бюджете на 1996 год», составил 561 млн. рублей. Кроме того, в нарушение постановления Правительства РФ от 13 марта 1996 г. № 274 "О сокращении численности работников федеральных органов исполнительной власти" численность центрального аппарата не была сокращена до 219 единиц, штатные расписания были утверждены приказами руководителя ФМС России Т. М. Регент от 25.12.95 г. и от 20.02.97 г. № 106-к на 243 штатные единицы, что также привело к фактическому превышению расходов по оплате труда. Общая сумма неправомерных фактических расходов на оплату труда с начислениями в 1996 году в результате нарушения штатно-финансовой дисциплины составила 779,8 млн. рублей (форма № 2 "Отчет об исполнении сметы расходов бюджетной организации" на 27.01.97 г.).

В нарушение писем Минфина России и ФМС России от 17.01.94 г. № 103/4, Минфина России от 05.03.94 г. №3-3-09 и от 18.12.97 № 3-в2-009 в 1997 году и в I полугодии 1998 г. за счет внебюджетных средств неправомерно осуществлялось обучение 23

сотрудников центрального аппарата в Университете Российской академии образования, Гуманитарном институте, МГИ им. Дашковой, МГИМО. На финансирование указанных затрат израсходовано 267,5 тыс. ден. руб. Данные выплаты не включались в совокупный доход работников аппарата, в результате чего недоначислено подоходного налога в сумме 54,5 тыс. ден. руб. На оплату проездных билетов по г. Москве для всех сотрудников центрального аппарата в нарушение вышеперечисленных писем Минфина России израсходовано 818 тыс. ден. руб., которые в нарушении Федерального закона "О подоходном налоге с физических лиц" также не включались в совокупный доход работников аппарата. Сумма невзысканного подоходного налога составляет (расчетно) 172,6 тыс. ден. руб.

Проверкой установлено, что внебюджетные средства направлялись также на оплату услуг сотовой связи – 348,3 тыс. руб.

На содержание аппарата ФМС России также были направлены средства, перечисленные от АСК "Вотум-Москва" в сумме 13 млн. руб. как "Благотворительный взнос по оказанию материальной помощи особо нуждающимся беженцам". Указанные средства в течение 3-х месяцев не были использованы на нужды беженцев, а по разрешению АСК "Вотум-Москва" (письмо от 02.07.97 г. № 18 - "использовать указанные средства свободным образом") были направлены на содержание аппарата ФМС России.

Всего за проверяемый период согласно данным годового отчета (форма 4, форма 2-3) на содержание центрального аппарата из внебюджетных средств было направлено 20046 тыс. ден. руб., что в 1,6 раза больше сумм, выделенных из федерального бюджета.

Проверкой, проводимой в 1996 году Счетной палатой Российской Федерации, установлено превышение объемов работ, выполненных АО "Росгражданреконструкция", и переплата по двум договорам на общую сумму 2715,3 млн. руб. На 19.10.98 г. задолженность в сумме 1115,7 млн. руб. погашена, а остаток в сумме 1599,6 тыс. ден. руб. числится как дебиторская задолженность на балансе ФМС России.

Проверки в территориальных органах ФМС России выявили отдельные факты нарушений штатно-финансовой дисциплины, нецелевого и неэффективного использования средств федерального бюджета. Так, проверка миграционной службы Тамбовской области показала, что штатное расписание миграционной службы на 1998 год получено из ФМС России только в августе 1998 г. При общем недофинансировании сметы расходов на содержание аппарата управления в 1997 году на 88,1 млн. руб., или на 23,8% от годовых сметных назначений, расходы по оплате труда госслужащих ФМС России профинансированы в сумме 195,4 млн. руб., или 102,1%, статья "Начисления на зарплату" – 75,2 млн. руб.

лей, или на 100,8% к сметным назначениям. В 1997 году общая сумма перерасхода по указанным статьям составила 8,1 млн. руб.

4. Федеральная миграционная программа

В целях обеспечения реализации мероприятий государственной миграционной политики в РФ во исполнение Указа Президента РФ от 9 августа 1994 г. № 1668 "О Федеральной миграционной программе" с учетом изменений, внесенных Указом Президента РФ от 13 июня 1996 г. № 881, Правительство РФ постановлением от 3 августа 1996 г. № 935 "Об уточнении Федеральной миграционной программы", утвердило представленную ФМС России согласованную с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти уточненную Федеральную миграционную программу на 1996-1997 годы (далее Программа).

Вышеназванным постановлением были определены сроки и этапы реализации Программы (долгосрочная), перечень подпрограмм (9 подпрограмм), исполнители основных мероприятий, объемы и источники финансирования (средства федерального бюджета), система контроля за исполнением Программы. При этом конкретные объемы расходования средств федерального бюджета предусмотрены в ней только на 1996 год, в то время как срок реализации программных мероприятий определен как долгосрочный.

В нарушение письма Минфина России от 10.06.96 г. № 2-02-05 (пункт 11) ФМС России при составлении бюджетной заявки представила свои предложения о финансировании мероприятий Федеральной миграционной Программы в 1997 году без учета внебюджетных источников.

Правительство РФ постановлением от 10 ноября 1997 г. № 1414 "О Федеральной миграционной программе на 1998-2000 годы" продлило действие Программы, утвердив представленную ФМС России Программу на 1998-2000 годы.

Федеральным законом "О федеральном бюджете на 1997 год" на реализацию Программы предусмотрено 2419065,7 млн. руб., направление расходования которых утверждено решением расширенного заседания Коллегии ФМС России (протокол № 20 от 11 апреля 1997 г.). Контроль за выполнением решения был возложен на руководителя ФМС России Т. М. Регент.

Минфин России уточненные сметные назначения на 1997 год довел до ФМС России письмом от 27.05.97 г. № 2-02-14 в сумме 1862298,7 млн. руб., или 77% от утвержденных федеральным законом объемов.

Постановлением Правительства РФ от 10 ноября 1997 г. № 1414 "О Федеральной миграционной программе на 1998-2000 годы" определены объемы финансирования Программы на 1998 год в сумме 5497419 тыс. руб.

Федеральным законом "О федеральном бюджете на 1998 год" утвержден объем средств федерального

бюджета на расходы по мероприятиям Программы в общей сумме 1839524 тыс. ден. руб. Минфин России доводил ежеквартально до ФМС России минимально гарантированные лимиты. В нарушение Инструкции по составлению, рассмотрению и утверждению смет учреждений, состоящих на государственном бюджете РСФСР, утвержденной приказом Министра финансов РСФСР от 27 декабря 1966 г. № 01/1030, и письма Минфина СССР от 7 декабря 1987 г. № 229 «Об изменении порядка финансирования учреждений и организаций, состоящих на государственном бюджете СССР, и использования ими сэкономленных средств», сметы расходов по мероприятиям Программы ФМС России не составлялись и до территориальных органов не доводились.

В проверяемом периоде фактическое выделение средств федерального бюджета на реализацию мероприятий Программы было значительно меньше не только утвержденных законами о федеральном бюджете на соответствующие годы назначений, но и относительно минимально гарантированных лимитов бюджетных обязательств. Так, в 1997 году фактическое финансирование составило 1123306 млн. рублей, или 60,3% к бюджетным обязательствам, а в I полугодии 1998 г. - 339336 тыс. рублей, или 53,9 процента к бюджетным обязательствам.

Следует отметить, что в связи с незаконными указаниями Минфина России (письмо от 10.10.97 г. № 3-Е2-8 «О бухгалтерском учете ссуд», письмо без номера и даты «Об экономической классификации расходов Федеральной миграционной программы», письмо от 14.05.98 г. № 3-01-012/11 и др.) ФМС России неправильно отражала в отчетности расходы по финансированию отдельных мероприятий Программы, а Минфин России неправильно составлял отчеты об исполнении бюджетов за соответствующие годы.

В нарушение Федерального закона «О бюджетной классификации Российской Федерации» поступление и расходование средств для предоставления вынужденным переселенцам долговременной беспроцентной возвратной ссуды на строительство (приобретение) жилья ФМС России отражала в государственной отчетности не по группе «Предоставление кредитов (бюджетных ссуд) за вычетом погашения», а по группе «Прочие трансферты населению».

В свою очередь Минфин России при финансировании Федеральной миграционной программы в нарушение Закона РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» и Федерального закона «О бюджетной классификации в Российской Федерации» также отражал расходы по выплате долговременных беспроцентных возвратных ссуд беженцам и вынужденным переселенцам на строительство (приобретение) жилья по предметной статье расходов 130330 «Прочие трансферты населению», которые согласно бюджетной классификации являются группой безвозвратных расходов и к трансфертам не относятся и, следовательно, фи-

нансированию по данной статье не подлежат. Указанные нарушения привели к искажению отчетности Минфина России об исполнении федерального бюджета за 1997 год и I полугодие 1998г. на сумму 920 млн. ден. руб.

Также следует отметить, что в соответствии с письмом Минфина России от 10.10.97 г. № 3-Е2-8 «О бухгалтерском учете ссуд», установившим, что средства, поступающие от ссудозаемщиков в погашение ссуды являются ассигнованиями прошлых лет и подлежат зачислению на текущий счет «Суммы по поручениям», территориальные органы ФМС России осуществляли перевод бюджетных средств на внебюджетные счета, т.е. осуществляли трансформацию бюджетных средств во внебюджетные.

При проверке реализации мероприятий Программы по выплате долговременных беспроцентных возвратных ссуд на строительство и приобретение жилья установлено, что в 1997 году в территориальных миграционных службах в очереди для получения долгосрочных беспроцентных ссуд на строительство и приобретение жилья состояло 59098 семей вынужденных переселенцев, из которых 14981 семье за данный период были предоставлены долговременные беспроцентные возвратные ссуды на строительство (приобретение) жилья в сумме 331732,7 млн. рублей.

В I полугодии 1998г. на эти расходы открыто финансирование в сумме 110581,3 тыс. ден. руб. фактически выдано 3648 ссуд на сумму 121653,5 тыс. ден. руб.

По состоянию на 01.07.98 г. на учете по получению ссуд состояло 39984 семьи, между тем по данным бухгалтерского учета в ФМС России остаток неиспользованных средств по выдаче долгосрочных беспроцентных возвратных ссуд составил по состоянию на 28.02.98 г. 3485 тыс. ден. руб., а на 01.07.98 г. - 7311,1 тыс. ден. руб. Наличие остатков говорит о неудовлетворительной работе ФМС России по реализации основных направлений государственной миграционной политики.

Настоящей проверкой установлено, что в 1997 году и в I полугодии 1998 г. за счет средств федерального бюджета, предусмотренных на выдачу долговременных беспроцентных возвратных ссуд вынужденным переселенцам на строительство (приобретение) жилья, также неправомерно оплачивались проценты за услуги, связанные с зачислением долговременных беспроцентных ссуд на именные блокированные целевые счета вынужденных переселенцев, в размере 2,5% от суммы перечисления. Указанные расходы не предусмотрены данным разделом мероприятий Программы. Всего за 1997 год и I полугодие 1998г. за указанные услуги было перечислено в отделения Сбербанка России соответственно 7978,4 млн. рублей и 2891,4 тыс. ден. руб.

В нарушение Федерального закона «О бюджетной классификации в Российской Федерации» и Закона РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» Минфин России

(письмо без номера и даты, подписанное заместителем начальника Главного управления федерального казначейства А. В. Букиным) разрешил ФМС России финансировать строительство (приобретение) жилья для беженцев и вынужденных переселенцев, причем не предусмотренное инвестиционной программой, за счет текущих затрат. Между тем, указанные расходы должны осуществляться за счет долговременных беспроцентных возвратных ссуд, а суммы, поступающие в их погашение, должны в соответствии с федеральными законами о федеральном бюджете на соответствующий год вноситься в федеральный бюджет и направляться в объеме поступлений на те же цели. Следует также отметить, что договора на капитальное строительство заключались ФМС России с нарушением Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд». Общая сумма незаконно использованных средств на строительство (приобретение) жилья составила только за 1997 год и первое полугодие 1998 г. 399,8 млн. ден. руб.

Более того, в нарушение Федерального закона «О федеральном бюджете на 1997 год» ФМС России производила перераспределение средств федерального бюджета между кодами экономической классификации. При утвержденных в 1997 году назначениях по коду 111004 «Прочие текущие расходы» в сумме 424199 млн. рублей ФМС России разассигновала по данному коду 482657 млн. рублей. В то же время по коду 130330 «Прочие трансферты населению» (в соответствии со ст. 75 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1997 год» защищенная статья) разассигновано лишь 1374371 млн. рублей против минимально гарантированных лимитов бюджетных обязательств в сумме 1430100 млн. рублей, т.е. недофинансирование составило 55729 млн. рублей. Кроме того, было сокращено финансирование по защищенным статьям 110100 «Оплата труда» и 110200 «Начисления на оплату труда» на 2729 млн. рублей. Таким образом, общая сумма неправомерно перераспределенных средств федерального бюджета составила 58458 млн. рублей.

Настоящей проверкой установлено, что ФМС России недостаточно проводит работу по подготовке достоверных расчетов объемов финансовых средств, необходимых для реализации мероприятий Программы. Даже при неполном финансировании значительные остатки средств федерального бюджета, выделенных на отдельные мероприятия Программы, остаются неиспользованными. Так, по данным бухгалтерской отчетности остатки средств федерального бюджета за 1997 год по состоянию на 20.02.98 г. составили 85,1 млрд. рублей, или 7,6% от выделенных на Программу средств, из которых на счет «Суммы по поручению» было перечислено лишь 67,9 млрд. рублей. При этом документы, подтверждающие целевое использование 17,2 млрд. рублей, в ФМС России на момент проверки отсутствовали.

В ходе проверки установлен ряд нарушений и недостатков по использованию средств федерально-

го бюджета, выделенных на реализацию программных мероприятий.

Так, в ФМС России на 1997 год и I полугодие 1998 г. на выплату единовременного пособия, оказание материальной помощи, оплату проезда и провоз багажа вынужденных переселенцев были предусмотрены ассигнования соответственно в сумме 123163,1 млн. рублей и 7811 тыс. ден. руб. Однако фактическое финансирование за счет средств федерального бюджета в 1997 году составило 8738,4 млн. рублей, или 7,1 % к утвержденным назначениям, остаток неиспользованных средств по состоянию на 20.02.98 г. составил 1545,5 млн. рублей, по состоянию на 01.07.98 г. - 2955,1 тыс. ден. руб. За 1996 год остаток средств по этому разделу Программы составил 6798,1 млн. рублей.

По разделу Программы на строительство жилья, создание социальной и инженерной инфраструктуры в 1997 году ФМС России профинансировала территориальные органы в сумме 359156,5 млн. рублей, в том числе на строительство компактных поселков - 18584 млн. рублей, строительство жилья - 132438,7 млн. рублей, покупку квартир - 208133,8 млн. руб. превысив утвержденные сметные назначения на 34,8 процента. Остаток неиспользованных средств (по состоянию на 20.02.98 г.) составил 20983,6 млн. рублей, или 6,2% к фактически выделенным средствам. В I полугодии 1998 г. фактическое финансирование составило 78360 тыс. ден. руб., а остаток неиспользованных средств на 1.07.98 г. - 16732 тыс. ден. руб.

Проверкой в территориальных миграционных службах установлены отдельные недостатки и нарушения при использовании средств, выделенных на строительство жилья.

Так, проверкой, проведенной в Департаменте по вопросам миграции населения при администрации Московской области (далее - Департамент) установлено следующее.

В нарушении федеральных законов «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах» распределение жилищного фонда ФМС России осуществлялось без учета реально существующей очередности.

Распоряжением руководителя ФМС России Т. М. Регент от 12 января 1996 г. № 11 Департаменту было поручено обеспечить покупку 3-х комнатной квартиры общей площадью 63 кв. м и стоимостью 160 млн. рублей для заселения вне очереди социально-незащищенной семьи О. П. Якубовской, зарегистрированной в Департаменте и поставленной на учет по льготной очереди 4 января 1996 г. под номером 58. Следует отметить, что 28 декабря 1995 г. был подписан договор о долевом участии в строительстве 3-х комнатной квартиры для О. П. Якубовской. Департаментом уже 27 марта 1996 г. было выдано внеочередное направление на постоянное место жительства семьи гражданке О. П. Якубовской для заселения в 3-х комнатную квартиру по адресу: г. Домодедово, ул. Корнеева, д.46, кв. 85. При этом гражданке О. П. Якубовской на основании разрешения

заместителя руководителя ФМС России Н. В. Чулкова в 1996 году неправомерно были оплачены расходы за проживание в частном секторе в сумме 1,96 млн. рублей

Настоящей проверкой установлены случаи нарушения распоряжения Правительства РФ от 1 марта 1992 г. № 402-р "О переселении граждан, временно проживающих в лечебно-оздоровительных учреждениях, расположенных в Московской области".

Так, вышеуказанным распоряжением определено, что беженцам и вынужденным переселенцам, временно проживающим в лечебно-оздоровительных учреждениях, расположенных в Московской области, предоставляется в установленном порядке жилая площадь во Владимирской, Волгоградской, Ивановской, Калужской, Кировской, Костромской, Липецкой, Нижегородской, Пензенской, Псковской, Рязанской, Самарской, Саратовской, Тверской и Ульяновской областях. В случаях отказа семей беженцев и вынужденных переселенцев от предложенных вариантов жилой площади работа по их жилищно-бытовому устройству прекращается и срок дальнейшего проживания в лечебно-оздоровительных учреждениях не должен превышать 1 месяца. Однако распоряжением руководителя ФМС России Т. М. Регент от 29.06.98 г. № 216 Департаменту было поручено в нарушение общей очередности предоставить жилую площадь на условиях договора временного найма 8 конкретным семьям беженцев из Азербайджана, временно размещенным в ЦМПРиО "Ватутинки". При этом 4 семьи на момент проверки вообще не стояли в общей очереди на получение временного жилья, три семьи поставлены на учет в июле-августе 1998 г. Более того, гр. Р. М. Мандрусов и А. А. Мандрусова, согласно данным паспорта, являются гражданами Украины и неправомерно имеют статус беженцев.

В нарушение действующих федеральных законов "О беженцах" и "О вынужденных переселенцах", определяющих порядок предоставления семьям беженцев временного жилья, и распоряжения Правительства РФ от 1 марта 1992 г. № 402-р распоряжением руководителя ФМС России от 29.06.98 г. № 216 (пункт 1.3) неправомерно предложено рассмотреть вопрос о предоставлении вышеуказанным 8 семьям статуса вынужденного переселенца, после чего осуществить перевод жилья, переданного им на условиях договора временного найма в постоянное, т.е. передать в собственность. В нарушение вышеуказанного распоряжения Правительства РФ пунктом 2 данного распоряжения Департаменту поручено выделить указанным семьям жилье в Московской области. Указанным в списке ФМС России беженцам предоставлены по договору коммерческого найма жилых помещений из фонда жилья 4 квартиры в г. Подольске общей площадью 229,58 кв. м. и стоимостью 603,05 млн. рублей, приобретенные в соответствии с распоряжениями ФМС России от 18.03.97 г. № 116 и от 05.06.97 г. № 264.

За 1996 год, 1997 год и I полугодие 1998 г. Департаментом построено (приобретено) и введено 94 квартиры для вынужденных переселенцев и беженцев. При этом в бухгалтерской отчетности Департамента построенные (приобретенные) квартиры не отражены на балансе в составе основных средств.

Настоящей проверкой установлено, что в нарушение письма Госстроя России от 30 ноября 1993 г. № 7-14/187 за счет средств федерального бюджета, выделенных на строительство, необоснованно направлено на финансирование инфраструктуры г. Климовска 298,3 млн. рублей, или 10% от общего объема финансирования строительства.

В 1998 году за счет средств федерального бюджета, предусмотренных на реализацию мероприятий Программы, произведена оплата услуг консультативно-правового характера по договору от 16 марта 1998 г. № 3 между Департаментом и ООО "Центрбизнес" в сумме 76,1 тыс. ден. руб. Мероприятиями Программы данный вид расходов не был предусмотрен.

Проверкой, проведенной в миграционной службе Ставропольского края, установлено, что строительство жилого 16-квартирного дома в с. Шпаковка (Договор АО "Канекс" от 19.12.94 г. № 31) велось без утвержденной в установленном порядке проектно-сметной документации, без оформления отвода земельного участка под строительство дома.

Всего по данному объекту на 01.01.97 г. перечислено 938 млн. рублей, из которых освоено 580 млн. рублей. Руководство территориальной миграционной службы не приняло никаких мер к завершению строительства дома и сдаче его в эксплуатацию. Проверкой, проведенной КРУ Минфина России, установлено нецелевое использование средств федерального бюджета в сумме 357,4 млн. рублей; с учетом штрафов и пени подлежит взысканию в бюджет 1755,6 млн. рублей.

Проверкой отдельных вопросов финансово-хозяйственной деятельности закрытого акционерного общества "Творческого экспериментально-коммерческого центра "ХОКО" (в дальнейшем - ЗАО ТЭПКЦ "ХОКО") по расходованию бюджетных средств, выделенных ФМС России в 1992-1997 годах этому обществу на капитальное строительство жилых домов, объектов социальной сферы и инженерных коммуникаций для вынужденных переселенцев в г. Борисоглебске Воронежской области, установлено, что общая сумма средств федерального бюджета на указанные цели составила 45260,2 млн. рублей, из которых 11744,12 млн. рублей получены ЗАО ТЭПКЦ "ХОКО" непосредственно от ФМС России. Указанные средства были направлены на финансирование жилищного строительства в сумме 27117 млн. рублей, инженерных коммуникаций - 13097 млн. рублей, социальных и прочих объектов строительства - 639,6 млн. рублей, аренду гостиницы - 2,8 млн. рублей, на расходы по созданию рабочих мест - 4403,8 млн. рублей.

Финансирование строительства осуществлялось по договорам от 30.09.92 г. № 21 и от 14.05.93 г. №№ 184, 185 и 186, заключенным ФМС России с ЗАО ТЭПКЦ "ХОКО, которыми предусматривалось строительство 300 одно-двухквартирных жилых домов (коттеджей), 9 жилых пятиэтажных (20-квартирных) домов, а также строительство объектов социальной сферы и инженерных коммуникаций.

При заключении и финансировании указанных договоров ФМС России были допущены нарушения Федерального закона "О бюджетной классификации Российской Федерации" и постановлений Правительства РФ от 21 марта 1994 г. № 220 "Об утверждении временного положения о финансировании и кредитовании капитального строительства на территории Российской Федерации" и от 27 августа 1992 г. № 638 "Об организации работ по реализации Закона Российской Федерации "О поставках продукции и товаров для государственных нужд" (действовавшего во время заключения договоров) в части передачи прав "Заказчика" по строительству жилых домов АОЗТ ТЭПКЦ "ХОКО". В результате этого, функции "Заказчика" и "Подрядчика" перешли этому Обществу. Между тем, государственные заказчики могут на договорной основе передавать соответствующим предприятиям и организациям выполнение части своих функций только на условиях, предусматриваемых Правительством РФ при утверждении государственных заказчиков.

Строительство жилых домов и инфраструктуры не было включено в установленном порядке по предложению ФМС России в перечень важнейших строек и объектов, формируемый Минэкономики России. Однако Минфином России финансирование объектов капитального строительства осуществлялось без включения их в государственную инвестиционную программу. Программой это строительство не было предусмотрено. Всего было незаконно израсходовано на строительство жилья и инфраструктуры 399,7 млн. ден. руб., тогда как в соответствии с установленным порядком указанные расходы должны финансироваться за счет возвратных ссуд (до 80%) и дотаций государства (до 20%).

Минфин России письмом от 10.05.95 г. № 3-Е2-5 по вопросам финансирования строительства, осуществляемого в г. Борисоглебске Воронежской области ЗАО ТЭПКЦ «ХОКО» за счет средств федерального бюджета, разрешил ЗАО ТЭПКЦ «ХОКО» открыть бюджетный счет для перечисления средств с текущего бюджетного счета заказчика (ЗАО ТЭПКЦ «ХОКО») на расчетный счет этой же структуры, выполняющей одновременно функции подрядчика, в порядке авансирования предстоящих работ в оплату выполненных работ по договорам.

Как показала проверка, по договору ФМС России и ЗАО ТЭПКЦ "ХОКО" от 14.05.93 г. № 184 предусмотрено строительство 9 жилых пятиэтажных (20-квартирных) домов в г. Борисоглебске Воронежской области с нормативными сроками строительства до 25 декабря 1993 г. По состоянию

на сентябрь 1998 г. два жилых дома имеют 60 % строительной готовности, один дом - 40 %, два дома - 20 %, в трех домах выполнены цокольные этажи и для одного дома подготовлен котлован. По договору от 14.05.93 г. № 185 предусмотрено строительство и ввод в эксплуатацию 300 жилых домов (коттеджей), который с учетом заключенных дополнительных соглашений также не выполнен в полном объеме: только в 1997 году закончено строительство первого этапа жилых домов (23 коттеджа), завершено строительство наружных сетей водопровода первого этапа, внутриквартальных сетей канализации, электрических сетей с наружным освещением улиц.

Указанные объекты и инженерные коммуникации государственной комиссией не принимались, затраты на их сооружение в бухгалтерской отчетности ЗАО ТЭПКЦ "ХОКО" по состоянию на 19.10.98 г. числятся в составе незавершенного строительного производства.

Права собственности на 23 коттеджа общей площадью 6330,52 кв. метров (41 квартира), акты о готовности которых подписаны рабочей комиссией 20 мая 1997 г., по состоянию на 19.10.98 г. в законодательном порядке не определены. Построенные дома не имеют собственника ни в лице ФМС России, ни в лице администрации г. Борисоглебска, ни в лице миграционной службы Воронежской области, ни в лице переселенцев. Право собственности на эти дома (коттеджи) в учреждениях Мингосимущества России в г. Борисоглебске не зарегистрировано.

По договору между ФМС России и ЗАО ТЭПКЦ "ХОКО" от 30.09.92 № 21 предусмотрено строительство инженерных коммуникаций для застройки жилых домов в г. Борисоглебске Воронежской области. Общая сметная стоимость строительства инженерных коммуникаций в ценах 1991 года составляла 164,3 млн. рублей. Строительство намечалось осуществить в течение 1992-1995 г.г. Фактически за 1992-1997 гг. объем выполненных работ по строительству инженерных коммуникаций составил 7624,4 млн. рублей, или 21,8 % от сметной стоимости строительства инженерных коммуникаций.

По состоянию на 01.07.98 г. удорожание строительства инженерных коммуникаций, вызванное затягиванием сроков строительства и инфляцией, составляло 34950,2 млн. рублей.

ЗАО ТЭПКЦ "ХОКО" также заключило 3856 договоров на долевое участие в строительстве жилья с семьями вынужденных переселенцев. В результате в Воронежской области образовались две очереди на получение жилья вынужденными переселенцами. Первая - в целом по миграционной службе Воронежской области и образованная согласно приказу ФМС России от 19.01.95 г. № 18 "Об организации комиссии ФМС России по распределению жилья беженцам и вынужденным переселенцам"- 259 семей. Вторая - подготовленная и представленная в миграционную службу Воронежской области ЗАО ТЭПКЦ "ХОКО".

Список на получение жилья в 23 построенных коттеджах по этой очереди, составленный с нарушениями условий договоров, подписан генеральным директором ЗАО ТЭПКЦ "ХОКО" А. В. Балашовым и согласован с бывшим руководителем миграционной службы Воронежской области А. Г. Бердниковым - 41 человек, из них 9 человек в миграционной службе Воронежской области не значатся как беженцы или вынужденные переселенцы.

Проверка показала, что нарушения действующего законодательства со стороны ФМС России, бесконтрольность за ходом строительства привели к удорожанию строительства, осуществляемого ЗАО ТЭПКЦ "ХОКО" в 1994 - 1997 гг., (в ценах 1997 года) на 158310 млн. рублей.

Экспертиза сметной документации не проводилась. Сметной документацией, утвержденной ФМС России, предусмотрена норма накладных расходов в размере 20 % к сметной стоимости прямых затрат. Между тем Госстроем России и Минэкономики России норма накладных расходов на жилищное строительство, осуществляемое за счет средств федерального бюджета, установлена в размере 16,5 % к сметной стоимости прямых затрат. Увеличение нормы накладных расходов на 3,5 % привело к необоснованному увеличению затрат на строительство в сумме 1385 млн. рублей (в ценах 1997 года.)

В бухгалтерской отчетности ЗАО ТЭПКЦ "ХОКО" учет незавершенного строительства ведется без разделения учета затрат по объектам строительства, т.е. по каждому дому. Акты выполненных строительно-монтажных работ (по форме № 2) ФМС России и миграционной службе Воронежской области не предоставлялись, выверка взаимных расчетов не осуществлялась, Госкомстату России не представлялась статистическая отчетность по форме № 3-КС.

Проверкой установлено, что из общей суммы средств, перечисленных в 1992-1997 годах ЗАО ТЭПКЦ "ХОКО" на строительство жилых домов и инженерных коммуникаций, 8417,7 млн. рублей, или 20,6 % направлены на приобретение основных средств для создания собственных материально-технической базы и производств. При этом собственных источников финансирования для приобретения основных фондов ЗАО ТЭПКЦ "ХОКО" за указанные годы практически не создавало.

В нарушение федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О вынужденных переселенцах" и "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О беженцах" Правительством РФ не утвержден разработанный ФМС порядок строительства (приобретения), распределения жилья и создания фонда жилья для вынужденных переселенцев, его эксплуатация для временного поселения беженцев, а в ФМС России не определен порядок по учету федеральной собственности.

За 1994-1997 годы ФМС России построено (приобретено) 636679,9 кв. метров жилой площади, на что

было израсходовано из федерального бюджета 845,6 млн. ден. руб. В нарушение вышеуказанных законов, а также писем ФМС России от 21.03.96 г. № 418, от 23.07.96 г. № 1643, от 22.05.97 г. № 17/10-2-475 построенный (приобретенный) жилой фонд, являющийся федеральной собственностью, не прошел государственную регистрацию, данные о его передаче в муниципальную собственность в ФМС России отсутствуют.

Проверкой реализации мероприятий Программы по приему и содержанию беженцев и вынужденных переселенцев в центрах временного размещения и пунктах первичного приема установлено, что ФМС России за счет средств федерального бюджета неправомерно финансирует Центральную базу материально-технических ресурсов и Северо-Кавказскую межрегиональную базу материально-технических ресурсов, расходы на содержание которых не предусмотрены технико-экономическими обоснованиями Программы. Так, в 1997 году и I полугодии 1998 г. за счет средств федерального бюджета, выделенных по данному разделу Программы, ФМС России необоснованно произведены расходы на содержание Центральной базы материально-технических ресурсов (ЦБМТР), г. Гагарин Смоленской области, в сумме 1688,7 тыс. ден. руб. и Северо-Кавказской межрегиональной базы (г. Нальчик) - в сумме 3090,4 тыс. ден. руб. Сумма целевых расходов на содержание баз в проверяемом периоде составила 4779,1 тыс. ден. руб. При этом, резервные фонды продовольственных и непродовольственных товаров, предусмотренные мероприятиями Программы, в 1997-1998 гг. не создавались.

В нарушение технико-экономического обоснования Программы в проверяемом периоде за счет средств федерального бюджета ФМС России финансировало учебно-методический центр "Болшево" в общей сумме 2654,6 тыс. ден. руб.

В соответствии с утвержденными уставами центров "Ватутинки-1" и "Магри" их основной задачей является медико-психологической реабилитации и оздоровление вынужденных переселенцев. Однако, за проверяемый период, в нарушение постановления Правительства РФ от 24 декабря 1994 г. № 1418 "О лицензировании отдельных видов деятельности", вышеуказанные Центры лицензий на этот вид деятельности не имели и поэтому не могли обеспечивать медико-психологическую помощь беженцам и вынужденным переселенцам, предусмотренную разделом 3 мероприятий Программы.

Кроме того, проверкой также установлено, что ФМС России за счет средств федерального бюджета осуществляла финансирование отдыха сотрудников ФМС России в центрах временного размещения беженцев и вынужденных переселенцев "Ватутинки-1", "Магри" и "Серебрянники".

Так, в центре "Ватутинки-1" отдыхали сотрудники ФМС России и члены их семей: в 1997 году - 46 человек, в первом полугодии 1998 г. - 48 человек.

Стоимость путевок для сотрудников составляла 60 тыс. рублей в день. Стоимость проживания 1 вынужденного переселенца или беженца (по бухгалтерской отчетности) в данном Центре составляет (расчетно) 140 тыс. рублей, что в 2,5 раза превышает стоимость отдыха за 1 день, оплачиваемого сотрудниками ФМС России. Таким образом, за проверяемый период на отдых сотрудников ФМС России неправомерно затрачено 150,9 млн. рублей средств федерального бюджета, предусмотренных на медико-психологическую реабилитацию беженцев и вынужденных переселенцев.

В «Магри» и «Серебрянники» установлены аналогичные нарушения. Так, в «Магри» с мая по сентябрь 1997 г. отдохнуло 140 сотрудников ФМС России и членов их семей, в I полугодии 1998 г. – 88 сотрудников, на что соответственно израсходовано 170,5 млн. рублей и 107,4 тыс. ден. руб. средств федерального бюджета (расчетно).

В «Серебрянниках» отдохнуло 15 работников ФМС России и членов их семей. На их отдых израсходовано 15,8 тыс. ден. руб. рублей.

Общая сумма средств федерального бюджета, необоснованно израсходованных на отдых сотрудников ФМС России и членов их семей составила 444,6 тыс. ден. руб. рублей (расчетно). На момент проверки меры по возмещению ущерба, причиненного федеральному бюджету, приняты не были.

В ходе проверки установлено, что в нарушение уставов и типового положения о ЦВР обеспечение продуктами питания проживающих в центрах временного размещения вынужденных переселенцев в основном осуществлялось через частных лиц (предпринимателей), перечисление ЦВР бюджетных средств предпринимателям производилось без учета их фактической потребности, что приводило к необоснованному завышению цен на продукты. Так, например, проверкой в Тамбовском ЦВР излишне перечисленные средства на питание составили по состоянию на 01.01.98 г. 84,4 тыс. ден. руб. рублей. Кроме того, в Тамбовском ЦВР за 1997 год и I полугодие 1998 г. предпринимателем за счет средств федерального бюджета, перечисленных на закупку продуктов питания, было неправомерно приобретено хозяйственных товаров и канцелярских принадлежностей на сумму соответственно 1,9 млн. руб. рублей и 1,2 тыс. ден. руб. рублей.

Проверкой установлено, что Центр временного размещения беженцев и вынужденных переселенцев «Ватутинки-1» в нарушение Федерального закона «О бюджетной классификации в Российской Федерации» отражал в 1997 году расходы по приему и содержанию беженцев и вынужденных переселенцев в сумме 2777, 8 млн. руб. рублей не по коду «Прочие трансферты населению», а по другим кодам экономической классификации.

В 1997 году, согласно мероприятиям Программы создано 63 поста иммиграционного контроля, на создание и содержание которых было направлено

219614 млн. руб. рублей, в I полугодии 1998 г. - 2469,7 тыс. ден. руб. рублей.

Выборочной проверкой договоров о создании ПИКов установлено, что в 1997 году миграционная служба Ростовской области, заключила договор с производственно-техническим предприятием (ПТП) «Русич» на сумму 1418,7 млн. руб. рублей. Бюджетные ассигнования были полностью израсходованы, при этом перечень произведенных работ и исполнительная смета в ФМС России не представлены. Однако миграционная служба Ростовской области без обоснования увеличения объема работ и удорожания стоимости в 2,4 раза заключила дополнительное соглашение без номера и даты, согласно которому функции «Заказчика» были переданы ПТП «Русич» с увеличением стоимости работ на 1697,8 млн. руб. рублей.

Настоящей проверкой установлено, что ФМС России в нарушение Указа Президента РФ от 8 апреля 1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» и приказа ФМС России от 24.06.97 г. № 51 осуществлялась закупка автотранспорта без проведения торгов (конкурсов). За проверяемый период приобретено 39 автомобилей на 2715,2 млн. руб. рублей. В нарушение п. 1.4. распоряжения ФМС России от 11.12.97 г. № 544 на момент проверки отсутствовали отчеты о расходовании выделенных средств на покупку 28 автомобилей на общую сумму 1 973,6 млн. руб. рублей.

Для создания базовой компьютеризированной системы информационного поиска и управления данными для контроля за миграционными потоками на участке «Центральный офис ФМС России - ПИК Шереметьево-2» без положительного решения вопроса о предоставлении площади под пост иммиграционного контроля ФМС России неправомерно перечислила 27.01.98 г. (п/п №12) 157,7 млн. руб. рублей АВК «Шереметьево-2». Вопрос о предоставлении площади по состоянию на 19.10.98 г. не решен, и на момент проверки произведенные затраты по установке кабельной сети ПИКа числятся в дебиторской задолженности.

Проверкой установлено, что ФМС России за счет средств федерального бюджета, выделенных на реализацию мероприятий Программы по разделу «Прочие расходы», в 1997 году неправомерно произведены расходы по страхованию сотрудников ФМС России от несчастных случаев на период пребывания в командировке на общую сумму 100,8 млн. руб. рублей.

Кроме того, ФМС России необоснованно за счет указанных средств в проверяемом периоде приобрела бумагу, бланки документации и сейфы на общую сумму 637 тыс. ден. руб. рублей.

Проведенной проверкой в миграционной службе Ставропольского края, также установлено неправомерное отвлечение средств, выделенных на финансирование программных мероприятий, на расходы

по содержанию аппарата миграционной службы края. Общая сумма неправомερных расходов составила в 1997 году и I полугодии 1998 г. 217,5 тыс. деном. рублей.

Настоящей проверкой установлено, что ФМС России в проверяемом периоде за счет средств, выделенных на реализацию мероприятий Программы по подразделу бюджетной классификации 1704 "Социальная политика", необоснованно производила расходы на оплату научно-исследовательских работ, финансирование которых предусматривается по подразделу 0502 "Разработка перспективных технологий и приоритетных направлений НТП" на проведение НИОКР в рамках федеральных программ. Сумма необоснованно произведенных расходов в проверяемом периоде составила 279,5 тыс. деном. рублей. Кроме того, в нарушение Порядка государственной регистрации и учета открытых научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (утвержден приказом Миннауки России от 5 октября 1993 г. № 148) 12 научно-исследовательских работ не прошли обязательную государственную регистрацию.

Проверкой использования средств федерального бюджета, выделяемых для финансирования расходов на мероприятия по созданию рабочих мест в центрах временного размещения и в местах компактного поселения мигрантов, установлено, что ФМС России в 1994-1996 годах намечалось создание 4129 рабочих мест, на финансирование которых предусматривалось направить 90086 млн. рублей. Фактически создано 3842 рабочих места, на которые было выделено 27604,4 млн. рублей средств федерального бюджета.

В 1997 году ФМС России на финансирование расходов по созданию рабочих мест средства не предусматривала и территориальным миграционным службам не выделяла.

Программой на 1998-2000 годы на создание 2150 рабочих мест в 1998 году было предусмотрено 86 млн. деном. рублей. Однако по состоянию на 01.07.98 г. бюджетные средства ФМС России на финансирование расходов по созданию рабочих мест не выделялись и рабочие места не создавались.

По состоянию на 01.01.97 г. численность трудоустроенных на созданные по договорам рабочие места вынужденных переселенцев составляла 2739 чел., на 01.01.98 г. - 2577 чел., а на 01.07.98 года - 2602 человека.

Настоящей проверкой установлено, что одновременно с ФМС России вопросами по созданию рабочих мест для беженцев и вынужденных переселенцев занимались Российский Фонд помощи беженцам «Соотечественники» (далее - РФПБ), Государственный фонд занятости населения РФ, Минтруд России, МАП России, Фонд содействия развития малых форм предприятий в научно-технической сфере. Необходимо отметить, что ФМС России недостаточно проводила работу по координации их деятельности по вопросам оказания помощи бе-

женцам и вынужденным переселенцам, а также координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, являющихся соисполнителями Федеральной миграционной программы (Минэкономики, МВД, Минфин, МИД, Госкомстат России и др.).

Несмотря на широкий круг организаций, ответственных за создание рабочих мест для вынужденных переселенцев, действенный контроль за исполнением данного мероприятия и целевым использованием средств на его реализацию ни одной из вышеперечисленных организаций не осуществляется. Объективные данные по реально существующей потребности в создании рабочих мест для вынужденных переселенцев с технико-экономическим обоснованием в проверяемом периоде отсутствовали.

На реализацию мероприятий Программы по ликвидации последствий осетино-ингушского конфликта Минфином России в 1997 году было выделено 90000 млн. рублей, или 45% к объему финансирования, предусмотренному Программой на 1997 год.

Остаток неиспользованных средств у бюджетополучателя второго уровня (представительства полномочного представителя Президента РФ в Республике Северная Осетия-Алания и в Республике Ингушетия) составил 31118,2 млн. рублей, или 34,6% к сумме открытого финансирования.

В нарушение Федерального закона "О федеральном бюджете на 1997 год" Минфин России письмом от 05.02.98 г. № 21-02-43/149 в связи с обращением представительства полномочного представителя Президента РФ в Республике Северная Осетия-Алания и в Республике Ингушетия (письмо РА-П11-00425 от 09.01.98 г.) неправомерно разрешил направить неиспользованные ассигнования в 1997 году в сумме 20,7 млрд. рублей, на завершение строительно-восстановительных работ по ранее начатым объектам и первые взносы на индивидуальные лицевые счета заключительными оборотами за 1997 год до 20 февраля 1998 г. Данное разрешение не было согласовано Минфином России с руководителем ФМС России.

Отсутствие должного контроля со стороны ФМС России за целевым и эффективным использованием средств за счет всех источников, выделенных на реализацию программных мероприятий, привело к тому, что более половины средств федерального бюджета, выделенных на реализацию мероприятий Программы было использовано неэффективно и не по целевому назначению. Так, нецелевое использование средств федерального бюджета составило 90,6 млн. деном. рублей, неэффективное - 244,5 млн. деном. рублей, а также не отражен в государственной отчетности как федеральная собственность на сумму 845,6 млн. деном. рублей построенный (приобретенный) за счет средств федерального бюджета фонд временного жилья для беженцев и вынужденных переселенцев.

5. Федеральная целевая программа “Дети семей беженцев и вынужденных переселенцев”

Федеральная целевая программа “Дети семей беженцев и вынужденных переселенцев” (далее - Программа) разработана в соответствии с Указом Президента РФ от 18 августа 1994 г. № 1696 “О президентской программе “Дети России”. Указом Президента РФ от 19 февраля 1996 г. № 210 “О продлении действия президентской программы “Дети России” федеральная целевая программа “Дети семей беженцев и вынужденных переселенцев” была принята и включена в состав президентской программы “Дети России”, утвержденной постановлением Правительства РФ от 27 июля 1996 г. № 906.

Постановлением Правительства РФ от 19 сентября 1997 г. № 1207 “О федеральных целевых программах по улучшению положения детей в Российской Федерации на 1998-2000 годы” федеральная целевая программа “Дети семей беженцев и вынужденных переселенцев” утверждена на 1998-2000 годы.

Источником финансового обеспечения Программы являются средства федерального бюджета. Средства местных бюджетов, а также благотворительные средства на реализацию Программы не привлекались.

Постановлением Правительства РФ от 27 июля 1996 г. № 906 на реализацию мероприятий Программы в 1996-1997 годах предусмотрено выделение из федерального бюджета 145,6 млрд. рублей. Однако Федеральным законом “О федеральном бюджете на 1996 год” расходы на реализацию мероприятий Программы не были утверждены. В нарушение Федерального закона “О федеральном бюджете на 1996 год” Минфин России письмом от 29.11.95 г. № 2-8-9.106 за подписью заместителя Министра И. П. Молчанова сообщил, что финансирование Программы “...может производиться за счет средств федерального бюджета, выделяемых ФМС России на реализацию Федеральной миграционной программы”. ФМС России на основании распоряжения от 17.06.96 г. №151 выделила в 1996 году на реализацию мероприятий Программы (оказание материальной помощи малообеспеченным семьям вынужденных переселенцев на летний отдых) 1,5 млрд. рублей.

Федеральными законами “О федеральном бюджете на 1997 год” и «О федеральном бюджете на 1998 год» текущие расходы (прочие нужды) на реализацию Программы определены соответственно в сумме 37650 млн. рублей и 37700 тыс. деном. рублей.

Проверкой установлено, что структура распределения средств федерального бюджета, направляемых на реализацию Программы по статьям расходов, в региональном разрезе, а также по министерствам и ведомствам-соисполнителям Программы, была утверждена только на 1998 год (протокол заседания Коллегии ФМС России от 22.04.98 г. № 26). Это привело к тому, что в ФМС России в 1997-1998 гг. финансирование мероприятий Про-

граммы осуществлялось без оценки реальной потребности территорий в средствах федерального бюджета на ее реализацию. Так, на 1997 год бюджетные заявки территориями не представлялись вообще, а на 1998 год представлялись не всеми территориями. За проверяемый период сметы расходов в разрезе мероприятий Программы в 1997 году по территориям не составлялись и не доводились, а в 1998 году были доведены без сопроводительного письма в мае-июне 1998 г. и только по одному разделу мероприятий Программы.

В ФМС России отсутствуют утвержденное Положение (Порядок), определяющее критерии планирования и распределения средств Программы. Фактическое распределение бюджетных средств на Программу осуществлялось по мере их поступления на основании распоряжений ФМС России.

Проверкой установлено, что Минфином России финансирование Программы было открыто лишь с февраля 1997 г. и осуществлялось неравномерно. Так, в мае 1997 года финансирование Программы не осуществлялось вообще, а часть декабрьского лимита перечислена Минфином России только в январе 1998 г.

Минфин России в лице заместителя Министра - начальника Главного управления федерального казначейства Т. Г. Нестеренко письмом от 20.02.98 г. №3-10-23/2 в нарушение Закона РСФСР “Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР” разрешил продлить ФМС России, территориальным миграционным службам и другим подведомственным организациям срок расходования остатков средств федерального бюджета 1997 года до 1 июня 1998 г., что привело к расходованию остатков средств федерального бюджета сверх установленного законодательством срока.

Фактическое финансирование Программы в 1997 году составило 34185 млн. рублей, что меньше утвержденных законом назначений на 346 млн. рублей, или на 9,2 процента. Проверкой установлено, что фактические расходы ФМС России в 1997 году на 6622 млн. рублей меньше кассовых расходов. Следует отметить, что финансовые документы, подтверждающие расходование 6622 млн. рублей, в ФМС России на момент проверки отсутствовали.

Фактическое финансирование за I полугодие 1998 г. составило 10,8 млн. деном. рублей.

Остатки неиспользованных средств федерального бюджета, выделенных на реализацию мероприятий Программы, по состоянию на 01.07.98 г. составили 3,1 млн. деном. рублей, или 28,4% от общего объема полученных средств.

Настоящей проверкой установлено, что ФМС России не осуществляет должного контроля за распределением и фактическим использованием средств федерального бюджета, выделенных на реализацию мероприятий Программы по территориальным миграционным службам, финансирование территорий осуществляется без четкой оценки потребности в средствах федерального бюджета на расхо-

ды по Программе. В некоторых территориях остатки средств на конец 1997 года составляли от 29,7 % (Башкортостан) до 100% (Московская обл.) от общего объема финансирования, а на 01.07.98 г. – от 65,7% (Москва) до 100 процентов (Архангельская, Московская области).

При встречной проверке в Департаменте по вопросам миграции Московской области (далее - Департамент) установлено, что в 1997 году ФМС России выделила Департаменту на расходы по реализации мероприятий Программы 129 млн. рублей. Однако Департамент в 1997 году не производил расходы в рамках мероприятий Программы, и ни одному ребенку не была оказана адресная помощь. В конце года вся сумма выделенных бюджетных средств на мероприятия Программы (129,9 млн. рублей) была переведена как экономия на счет «Суммы по поручениям». Оказание материальной помощи, единовременной помощи на продукты питания и приобретение комплектов одежды стало производиться лишь в марте 1998 г., т.е. через год после открытия Департаменту финансирования Программы. При этом помощь в сумме 23,7 млн. рублей была оказана только 46 детям из 681 зарегистрированных.

Таким образом, из 129 млн. рублей, выделенных на реализацию мероприятий Программы, произведены расходы в 1997 году только на сумму 23,7 млн. рублей, то есть средства федерального бюджета в сумме 105,3 млн. рублей использовались не по целевому назначению.

Проверкой также установлено, что ФМС России распоряжением от 3 июня 1997 г. № 251 выделил Департаменту в 1997 году на реализацию мероприятий Программы по разделу 4.4 «Мероприятия, проводимые в отношении детей, находящихся в центрах временного размещения» 62,4 млн. рублей, хотя в Департаменте нет Центра временного размещения беженцев и вынужденных переселенцев. Указанные средства 8 месяцев находились на счете Департамента без движения. Письмом от 10.02.98 г. № 243 ФМС России обязала перечислить их на оплату проектно-сметной документации на проведение капитального ремонта и реконструкции корпусов ЦМПРиО «Ватутинки-1», не находящихся в ведении Департамента. Данный вид расходов не предусматривался в разделах мероприятий Программы.

Кроме того, ФМС России без реальной оценки потребностей в средствах на реализацию мероприятий Программы перечислила в феврале 1998 г. Департаменту 21,1 тыс. ден. рублей в счет финансирования 1998 года. По состоянию на 01.07.98 г. указанные средства не были использованы по назначению.

Аналогичная картина имеет место и в других территориальных миграционных службах России. Так, миграционная служба Архангельской области при финансировании мероприятий программы в 1997 году в сумме 138,7 млн. рублей (364 зарегистрированных ребенка) фактически израсходовала

42,6 млн. рублей, или 30,7% от выделенных средств, в I полугодии 1998 г. финансирование составило 34,1 тыс. ден. рублей, фактические расходы - 1,1 тыс. ден. рублей, или 3 процента.

В миграционной службе Владимирской области в 1997 году финансирование Программы составило 181,9 млн. рублей (347 зарегистрированных детей), фактические расходы - 99,7 млн. рублей, или 54,8 процента. По данным статистической отчетности, количество зарегистрированных детей беженцев и вынужденных переселенцев по области увеличилось на 167 человек. ФМС России без учета реальных потребностей и без финансового отчета об использовании остатков средств федерального бюджета за 1997 год открыла текущее финансирование миграционной службы Владимирской области в 1998 году в сумме 81,8 тыс. ден. рублей, которые по данным бухгалтерской отчетности за I полугодие 1998 г. не были востребованы.

Настоящей проверкой установлено, что при общем недофинансировании Программы относительно объемов, утвержденных Указом Президента РФ от 19 февраля 1996 г. № 210 «О продлении действия президентской программы «Дети России», по некоторым разделам мероприятий Программы установлены случаи перефинансирования. Так, при запланированных годовых объемах 125 млн. рублей по разделу VIII «Научно-методическое обеспечение программы» ФМС России выделила 285 млн. рублей, то есть перефинансирование составило 160 млн. рублей.

Выборочной проверкой договоров установлены факты нарушений Федерального закона «О бухгалтерском учете» и Инструкции по бухгалтерскому учету в учреждениях и организациях, состоящих на бюджете, утвержденной приказом Минфина России от 03.11.93 г. №122, в части отнесения затрат по реализации договоров с министерствами – соисполнителями Программы без подтверждающих финансовых документов, что привело к искажению бухгалтерской отчетности на сумму 1250 млн. рублей. В соответствии с п.6в письма Минфина России от 16 апреля 1996 г. № 3-А2-02 «О нецелевом использовании средств, выделенных из федерального бюджета» указанные расходы являются нецелевым использованием средств федерального бюджета.

ФМС России 17 ноября 1997 г. заключила договор № Д-5/97 о совместной деятельности ФМС России и Минтруда России по реализации мероприятий в рамках федеральной целевой программы «Дети семей беженцев и вынужденных переселенцев на 1998-2000 годы» на сумму 1512 млн. рублей со сроком исполнения до 31 декабря 1998 г. Настоящей проверкой установлено, что фактическое финансирование расходов по данному договору произведено за счет средств, выделенных на реализацию мероприятий Программы в 1997 году. Таким образом, указанные средства федерального бюджета израсходованы ФМС России не по целевому назначению.

В рамках проверки исполнения Программы в Центре медико-психологической реабилитации и оздоровления вынужденных переселенцев "Ватутинки -1" (далее - Центр) установлено, что распоряжением ФМС России от 19.03.97 г. Центру по разделу V "Медицинское обслуживание и обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия" неправомерно были выделены средства в сумме 682,4 млн. рублей без технико-экономического обоснования, смет и расчетов, при отсутствии лицензии на осуществление медицинской деятельности, которые в течение 9 месяцев находились на счете Центра без движения. Только приказом ФМС России от 18.12.97 г. №122 в рамках реализации программы «Дети семей беженцев и вынужденных переселенцев на 1998-2000 годы» была утверждена программа создания условий для оздоровления детей в Центре с подробным распределением мероприятий, проводимых Центром в объемах финансирования. Средства федерального бюджета в сумме 446,5 млн. рублей были израсходованы только 30 декабря 1997 г. и в сумме 213,1 млн. рублей - 15 января 1998 г. на приобретение медицинского оборудования и вычислительной техники в рамках реализации мероприятий программы «Дети семей беженцев и вынужденных переселенцев на 1998-2000 годы». Средства федерального бюджета в сумме 22,2 тыс. ден. рублей были направлены 19 февраля 1998 г. на закупку электрокардиографа, не предусмотренного программными мероприятиями. Таким образом, средства федерального бюджета, выделенные Центру в 1997 году в сумме 682,4 млн. рублей, были использованы не по целевому назначению.

Перечисленные выше факты говорят об отсутствии должного контроля за целевым и эффективным расходованием средств федерального бюджета, выделенных на Программу, в результате чего отдельные мероприятия Программы на 1996-1997 годы остались не выполнены и более 30% средств использованы не по целевому назначению, а остаток средств на счете в сумме 3062,1 тыс. ден. рублей является неэффективным использованием средств федерального бюджета.

6. Финансирование и освоение средств на международную деятельность

Для реализации межправительственных соглашений о регулировании процесса переселения и защите прав переселенцев ФМС России было открыто 5 представительств за рубежом: в Латвии, Армении, Киргизии, Таджикистане, Туркмении, осуществляющих свою деятельность на основе Положения о представительстве ФМС России при посольстве РФ за рубежом, утвержденного руководителем ФМС России 16 февраля 1996 г. и согласованного с МИДом России, Минфином России и Минтрудом России.

В соответствии с федеральными законами о федеральном бюджете на 1997 год и 1998 год по подразделу бюджетной классификации 0201 "Междуна-

родное сотрудничество" на содержание представительств ФМС России за границей в 1997 году и в I полугодии 1998 г. Минфином России выделены из федерального бюджета соответственно 390,6 млн. и 263,2 тыс. рублей.

Настоящей проверкой установлено, что сметы расходов представительств, финансируемых из федерального бюджета по подразделу 0201 "Международное сотрудничество", в ФМС России на 1997 и 1998 годы в рублях отсутствуют.

В течение 1997 года средства не были полностью использованы по целевому назначению. Общая сумма фактических расходов составила 138,1 млн. рублей, или 35,3% к открытым ассигнованиям. Неиспользованный остаток за 1997 год в сумме 252,5 млн. рублей в нарушение Закона РСФСР "Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР" перечислен на счет "Суммы по поручениям". Кроме того, по данным бухгалтерской отчетности за 1996 год сумма неиспользованных ФМС России средств федерального бюджета по вышеперечисленному подразделу составила 182,5 млн. рублей и также была неправомерно перечислена на текущий счет "Суммы по поручениям".

В I полугодии 1998 г. из выделенных 263,2 тыс. ден. рублей фактически израсходовано 75 тыс. ден. рублей, остаток неиспользованных в первом полугодии средств составил 188,1 тыс. рублей, или 71,5 процента.

Таким образом, за 1996-1997 годы и I полугодие 1998 г. из 853,8 тыс. ден. рублей, выделенных из федерального бюджета на содержание представительств, лишь 348,7 тыс. ден. рублей были использованы по целевому назначению. Общая сумма средств федерального бюджета в нарушение действующего законодательства, а также письма ЦБ РФ от 20.12.96г. № 381 была перечислена на счет "Суммы по поручениям" без разрешения Главного управления федерального казначейства Минфина России, т.е. использовалась не по целевому назначению, и на 01.07.98 г. составила 505,1 тыс. ден. рублей, или 59,2 процента.

Источником финансирования международной деятельности ФМС России являлась иностранная валюта, выделяемая Минфином России, и средства, поступающие от международных организаций в форме технической или прямой помощи на основании соответствующих соглашений.

По отчетным данным, в 1997 году в ФМС России и подведомственные ей учреждения поступила безвозмездная финансовая и материальная помощь от международных организаций на сумму 2829,3 млн. рублей, из которых денежные средства составили 446,3 млн. рублей, основные средства - 2266 млн. рублей, материалы - 117 млн. рублей, в I полугодии 1998 г. - 243,7 тыс. рублей.

Проверкой установлено, что за проверяемый период Управлением Верховного Комиссара ООН по делам беженцев и Международной организацией миграции оказывалась финансовая и материальная

помощь ФМС России и ее отдельным территориальным органам (Саратовская, Новгородская, Тверская и др. миграционные службы). Сумма валютных поступлений по линии УВКБ ООН составила 975 тыс. долларов США, рублевых – 777,9 млн. ден. рублей, по линии МОМ – 697,4 тыс. долл. США. В ФМС России отсутствуют финансовые документы, подтверждающие целевое использование этих средств, а также надлежащий их учет. Кроме того, не все указанные средства нашли отражения в государственной отчетности ФМС России; так, в отчетности за 1994-1998 годы не отражена сумма поступлений от международных организаций – 785,4 млн. ден. рублей (расчетно).

Между тем, согласно дополнительному Соглашению между УВКБ ООН и ФМС России от 8 января 1997 г. (раздел 3) контроль и отчетность за использованием оказываемой финансовой и материальной помощи возлагались на ФМС России. По запросу Счетной палаты РФ письмом от 7 октября 1998 г. УВКБ ООН подтвердило, что все финансовые счета и отчеты, а также оригиналы платежных поручений после их проверки УВКБ ООН остаются в ФМС России. Проверкой установлено, что полученная от международных организаций помощь не нашла отражения в бухгалтерской отчетности ФМС России, и ФМС России не осуществляла контроль за ее использованием.

Выборочной проверкой установлены аналогичные факты нарушений отдельными территориальными органами ФМС России. Так, в нарушение Федерального закона «О бухгалтерском учете» в балансе и приложениях к нему, присланных в ФМС России миграционной службой Краснодарского края, средства, полученные от УВКБ ООН, не были учтены, не велся учет кассовых и фактических расходов.

Несоответствие в бухгалтерской отчетности ФМС России и ее территориальных органов данных о полученной от международных организаций финансовой и материальной помощи и ее использовании привело к искажению государственной отчетности, представляемой в Минфин России.

Отсутствие должного контроля со стороны ФМС России за целевым и эффективным использованием средств, получаемых для финансирования международной деятельности, привело к неэффективному использованию средств федерального бюджета в сумме 188,1 тыс. ден. рублей, а также к нецелевому использованию внебюджетных средств в сумме 779,9 млн. ден. рублей и 1672,5 тыс. долларов США.

7. Финансирование и освоение средств федерального бюджета на разработку перспективных технологий и приоритетных направлений научно-технического прогресса

По разделу бюджетной классификации 05 “Фундаментальные исследования и содействия НТП” подразделу 0502 “Разработка перспективных

технологий и приоритетных направлений НТП” ФМС России профинансирована в 1997 году в сумме 138,7 млн. рублей, а в I полугодии 1998 г. – 46,2 тыс. рублей. На проведение НИОКР в рамках федеральных программ ФМС России было выделено в 1997 году 58,6 млн. рублей, в I полугодии 1998 г. – 17,9 тыс. рублей; на проведение НИОКР в интересах отрасли – соответственно 80,1 млн. рублей и 28,3 тыс. рублей.

Настоящей проверкой установлено, что из 46,2 тыс. рублей, выделенных по подразделу 0502 “Разработка перспективных технологий и приоритетных направлений НТП” в I полугодии 1998 г., ФМС России освоила только 1,3 тыс. рублей.

В нарушение Порядка государственной регистрации и учета открытых научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, утвержденного приказом Миннауки России от 5 октября 1993 г. № 148, предусматривающего обязательную государственную регистрацию НИОКР, выполняемых за счет средств федерального бюджета всеми организациями и предприятиями независимо от их ведомственной принадлежности и форм собственности, ФМС России производила оплату НИОКР, не прошедших государственную регистрацию.

В нарушение ст. 10 Федерального закона “Об обязательном экземпляре документов”, предусматривающего представление во Всероссийский научно-технический информационный центр (ВНТИЦ) обязательного бесплатного экземпляра отчетов о НИОКР производителями этих документов для комплектования фондов постоянного хранения, регистрации и учета, ФМС России не обеспечила представление во ВНТИЦ необходимых документов, хотя письмом первого заместителя Министра науки России А. Г. Фонотова от 29.04.96 г. № НИ-2-5/29 был доведен порядок государственной регистрации и учета открытых НИОКР.

Проверкой установлено, что в нарушение сметных назначений, утвержденных и профинансированных Минфином России по подразделу 0502 “Разработка перспективных технологий и приоритетных направлений НТП”, ФМС России производила перераспределение средств с одного кода экономической классификации на другой за проверяемый период в общей сумме 184,9 тыс. ден. рублей (п.86 письма Минфина России от 16.04.96 г. № 3-А2-02).

Кроме того, бухгалтерская отчетность за 1997 год (ф.2 “Отчет об исполнении сметы расходов бюджетной организации”) искажена: суммы кассовых и фактических расходов, указанные в формах 2 по видам расходов бюджетной классификации, не соответствуют реально произведенным фактическим расходам.

8. Вопросы проверки постановки и ведения бухгалтерского учета

Проверкой установлено, что в нарушение Федерального закона “О бухгалтерском учете” (ст. 13) и письма Минфина России от 15.02.93 г. № 12 “О по-

рядке составления годовой, квартальной и месячной бухгалтерской отчетности учреждениями и организациями, состоящими на бюджете" (в редакции писем Минфина России от 3.08.93 г. №90, от 25.07.94 г. №95, от 27.06.95 г. №61, от 09.09.96 г. №79, от 26.08.97 г. № 63-н) бухгалтерская отчетность ФМС России не является полной и достоверной, отсутствуют пояснительные записки к балансам, расшифровывающие состояние расчетных статей балансов (дебиторской, кредиторской и др., проведенных инвентаризаций), в годовых формах отчетности территориальных органов установлены факты искажения бухгалтерской отчетности.

В нарушение п.14 Инструкции по бухгалтерскому учету в учреждениях и организациях, состоящих на бюджете, утвержденной приказом Минфина России от 03.11.93 г. № 122, ФМС России осуществляла отражение записей в учетных бухгалтерских регистрах без оформленных надлежащим образом первичных документов. Так, например, при выделении средств с министерствами-соисполнителями Программы по договорам (Д-2/97 от 31.03.97 г., Д-6/97 от 31.12.97 г., Д-7/97 от 31.12.97 г.) и последующем отражении данных операций в учетных регистрах не были затребованы копии первичных документов, характеризующих достоверность финансовых операций, проводимых в рамках реализации программы «Дети семей беженцев и вынужденных переселенцев». Кроме того, в нарушение пп.138,139 указанной инструкции ФМС России учитывала на субсчете 140 «Расчеты по финансированию из бюджета на расходы учреждения и другие мероприятия» расходы по договорам с министерствами и ведомствами-соисполнителями Программы, которые должны учитываться на субсчете 178 «Расчеты с прочими дебиторами и кредиторами».

Настоящей проверкой также установлены факты искажения отчетных данных по статьям расходов бюджетной классификации в бухгалтерской отчетности ФМС России за 1997 год и I полугодие 1998 г. Минфин России осуществлял финансирование Федеральной миграционной программы по статье расходов 111000 «Прочие текущие расходы на закупку товаров и услуг». ФМС России полученные средства направляла на финансирование капитального строительства, не включенного в инвестиционную программу. Отвлечение средств федерального бюджета в сумме 399,7 млн. ден. руб. на эти цели и их отражение в «Отчете об использовании бюджетных ассигнований организаций, предприятий» по форме № 2 по целевой статье 111000 за 1997-1998 гг. в части затрат на капитальное строительство является нарушением Закона РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» (статья 11) и Федерального закона «О бюджетной классификации Российской Федерации».

9. Контрольно-ревизионная работа

В проверяемом периоде за 13 месяцев работы КРО ФМС России были проведены 33 комплексные

проверки финансово-хозяйственной деятельности в 30 регионах России, производились многочисленные выезды в регионы России для решения отдельных проблем, связанных как с расходованием денежных средств, так и по другим вопросам (письма, жалобы, нарушения штатной дисциплины и др.).

Согласно форме статистической отчетности №1-ревизия «Отчет о работе ведомственного финансового контроля» за 1997 год контрольными мероприятиями КРО ФМС России установлено незаконных расходов на сумму 1774,4 тыс. ден. руб., в том числе за счет средств федерального бюджета – 1626,3 тыс. ден. руб., целевых внебюджетных фондов – 148,1 тыс. ден. руб. Общая сумма возмещенного ущерба составила 2581,9 тыс. ден. руб., из которых 1000 тыс. ден. руб. – ущерб за 1996 год. Передано в следственные органы 2 дела на сумму материального ущерба 192,5 тыс. ден. руб.

За I полугодие 1998 г. КРО ФМС России проведены проверки в 8 территориальных миграционных службах. В 5 миграционных территориальных службах установлены факты нецелевого использования бюджетных средств на сумму 1640,6 тыс. ден. руб., из которых согласно отчету (ф.1-ревизия) возмещено 1372 тыс. ден. руб., или 83,6 % от выявленной суммы.

По результатам проверок ФМС России освобождено в проверяемом периоде 41 человек, в том числе 6 руководителей миграционных территориальных служб по ст. 254 (п.1) КЗоТ РФ. Следует отметить, что в ФМС России имелись случаи несоответствия установленных нарушений в финансово-хозяйственной деятельности и принятым мерам. Так, комплексной проверкой комиссии ФМС России в медицинском Центре «Ватутинки-1» установлено, что в расходы Центра, финансируемые за счет средств федерального бюджета по Федеральной миграционной программе, в 1996-1997 гг. включались расходы на оплату коммунальных услуг, предоставленных сторонним организациям (ДК «Академический, АО «Комфорт», ДК- «223»). Плата за указанные услуги направлялась на оплату труда работников Центра, а возмещение расходов средств федерального бюджета не осуществлялось. Установлены случаи неправомерно выплаченной заработной платы, отмечались факты отнесения произведенных расходов на фактические затраты без подтверждающих первичных финансовых документов. За вышеуказанные финансовые нарушения при расходовании средств федерального бюджета на общую сумму 1,9 млрд. руб. директору – главврачу Центра Л. В. Сухоукову объявлен лишь строгий выговор и приказом от 21 ноября 1997 г. № 992-к он был уволен по собственному желанию в связи с уходом на пенсию. Средства, использованные не по целевому назначению, не взысканы.

В ФМС России проведен ряд проверок Счетной палатой РФ за период с 1995 по 1997 годы, выявивших факты нецелевого и неэффективного ис-

пользования средств федерального бюджета и других источников, в том числе в приобретении (покупке) жилья, расходовании средств, выделенных на реализацию Федеральной целевой программы "Дети семей беженцев и вынужденных переселенцев" и Федеральной миграционной программы, в организации и ведении бухгалтерского учета ФМС России и ее территориальными органами.

В письме ФМС России от 23.02.98 года № 379 на имя аудитора Счетной палаты РФ отражены мероприятия по устранению отмеченных Счетной палатой РФ недостатков. Однако в ходе текущей проверки выявлены нарушения, аналогичные ранее установленным Счетной палатой РФ. Так, подтверждены случаи нецелевого и неэффективного использования средств федерального бюджета и внебюджетных источников при реализации мероприятий Федеральной миграционной программы (в том числе и в приобретении (покупке) жилья), Федеральной целевой программы "Дети семей беженцев и вынужденных переселенцев", а также в организации и ведении бухгалтерского учета ФМС России и ее территориальными органами.

Кроме того, проверками, проведенными в ФМС России и подведомственных ей организациях органами финансового контроля Минфина России и Главного контрольного управления Президента РФ, выявлены также нарушения финансово-хозяйственной деятельности ФМС России и ее территориальных органов.

Несмотря на это в ФМС России по-прежнему имеет место нецелевое и неэффективное использование средств федерального бюджета.

Выводы

Проверкой установлено, что деятельность ФМС России по обеспечению законных интересов беженцев и вынужденных переселенцев не в полной мере отвечает требованиям федеральных законов «О федеральном бюджете на 1997 год», «О федеральном бюджете на 1998 год», «О беженцах», «О вынужденных переселенцах» и «О бухгалтерском учете», не полностью выполнены предусмотренные Федеральной миграционной программой и Федеральной целевой программой «Дети семей беженцев и вынужденных переселенцев» отдельные мероприятия, что отрицательно сказывается на миграционной ситуации в стране – одном из острейших факторов социальной напряженности в обществе и государстве.

ФМС России недостаточно осуществляется координация деятельности органов исполнительной власти и общественных организаций, созданных для оказания помощи беженцам и вынужденным переселенцам, а также международных организаций по вопросам целевого и эффективного использования бюджетных средств, выделяемых на обустройство беженцев и вынужденных переселенцев, строительство (приобретение) для них жилья, создание рабочих мест и т. д.

Не полностью используются выделенные финансовые ресурсы для реализации миграционной поли-

тики Российской Федерации, и допускается нецелевое использование средств.

В проверяемый период ФМС России допустила нарушение федеральных законов «О федеральном бюджете на 1997 год», «О федеральном бюджете на 1998 год», «О бухгалтерском учете» в части достоверности учета и отчетности и указаний Минфина России по составлению отчетности, а также существенные недостатки в сметно-финансовом планировании.

Проверкой установлено нецелевое использование средств федерального бюджета в сумме 94,3 млн. ден. руб. и внебюджетных источников в сумме 816,1 млн. ден. руб. и 1672,5 тыс. долларов США, неэффективное использование средств федерального бюджета в сумме 250,2 млн. ден. руб. и внебюджетных средств -12,1 млн. ден. руб.

Кроме того, в нарушение федеральных законов «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах» фонд жилья для временного поселения беженцев и вынужденных переселенцев, построенный (приобретенный) на средства, выделенные из федерального бюджета в сумме 845,6 млн. ден. руб., не зарегистрирован в установленном законом порядке, не отражен в учете и государственной отчетности как федеральная собственность.

Предложения

В целях устранения выявленных недостатков и нарушений, наведения порядка в расходовании бюджетных и внебюджетных средств, в ведении бухгалтерского учета, состоянии внутреннего контроля, а также выполнения мероприятий Федеральной миграционной программы и Федеральной целевой программы «Дети семей беженцев и вынужденных переселенцев» в предусмотренных объемах Счетная палата Российской Федерации предлагает:

1. Направить представление ФМС России, во исполнение которого рекомендовать:

- рассмотреть результаты проверки и принять меры по повышению эффективности использования бюджетных и внебюджетных средств, устранению недостатков в части планирования и составления смет и нарушений в использовании федеральной собственности;

- строго соблюдать требования федеральных законов о федеральном бюджете на соответствующий год в части расходования средств федерального бюджета на выполнение мероприятий Федеральной миграционной программы и Федеральной целевой программы «Дети семей беженцев и вынужденных переселенцев»;

- в кратчайшее время разработать и утвердить в установленном порядке в соответствии с федеральными законами «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах» методические указания по постановке на учет построенного (приобретенного) для беженцев и вынужденных переселенцев жилья, распределению и созданию фонда жилья для беженцев

и вынужденных переселенцев и определить порядок учета федеральной собственности;

- улучшить работу по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и общественных объединений, а также международных организаций по повышению эффективности использования бюджетных и других средств, выделяемых на обустройство беженцев и вынужденных переселенцев, строительство (приобретение) для них жилья, создание рабочих мест;

- обеспечить возмещение в бюджет 94,3 млн. ден. рублей использованных не по целевому назначению;

- в соответствии с требованиями Федерального закона «О бухгалтерском учете» и письма Минфина России от 15.02.93 г. № 12 «О порядке составления годовой, квартальной и месячной бухгалтерской отчетности учреждениями и организациями, состоящими на бюджете» (в редакции писем Минфина России от 3.08.93 г. №90, от 25.07.94 г. №95, от 27.06.95 г. №61, от 09.09.96 г. №79, от 26.08.97 г. № 63-н) установить порядок ведения учета и составления отчетности с учетом особенностей миграционной деятельности Российской Федерации, предложений субъектов Российской Федерации и Госкомстата России;

- внести изменения в государственную отчетность в связи с незаконным использованием средств на строительство (приобретение) жилья для беженцев и вынужденных переселенцев - в сумме 399,7 млн. ден. рублей, неправильным отражением в отчетности расходов по финансированию строительства (приобретению) жилья - в сумме 920 млн. ден. рублей, не нашедшим отражения в отчетности как федеральная собственность построенного (приобретенного) жилья - на сумму 845,6 млн. ден. рублей, а также не отраженной в учете международной помощи в сумме 785,4 млн. ден. рублей;

- прекратить практику оплаты за счет средств федерального бюджета отдыха сотрудников ФМС России и членов их семей в подведомственных ФМС России центрах и возместить федеральному бюджету незаконно использованные средства;

- рассмотреть вопрос об ответственности должностных лиц, допустивших нарушения государственной финансовой дисциплины, нецелевое и незаконное использование бюджетных и внебюджетных средств, нарушения в использовании федеральной собственности, недостатки в планово-финансовой работе и в ведении бухгалтерского учета, искажение учетных и отчетных данных;

2. Направить представление Минфину России для принятия мер по:

- строгому соблюдению требований федеральных законов о федеральном бюджете на соответст-

вующий год, «О бюджетной классификации Российской Федерации», «О бухгалтерском учете» и Закона РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» в части недопущения искажения сути бюджетной классификации при планировании расходов, составлении росписи федерального бюджета и его исполнении;

- взысканию в бюджет средств, использованных ФМС России не по целевому назначению в сумме 94,3 млн. ден. рублей;

- внесению изменений в бухгалтерскую отчетность ФМС России в связи с незаконным использованием средств на строительство (приобретение) жилья для беженцев и вынужденных переселенцев в сумме 399,7 млн. ден. рублей, неправильным отражением в отчетности расходов по финансированию строительства (приобретению) жилья в сумме 920 млн. ден. рублей, не нашедшим отражения в отчетности как федеральная собственность построенного (приобретенного) жилья на сумму 845,6 млн. ден. рублей, а также в отчеты Минфина России об исполнении федерального бюджета за проверяемый период;

- наведению порядка в области разработки и утверждения методологических и инструктивных указаний по ведению учета и отчетности по вопросам, относящимся к компетенции Главного управления федерального казначейства;

- усилению контроля за целевым использованием бюджетных и внебюджетных средств, выделяемых ФМС России, и повышению качества принятия отчетности;

- рассмотреть вопрос об ответственности должностных лиц, допустивших нарушения государственной финансовой дисциплины, незаконное финансирование отдельных статей расходов федерального бюджета и дававших указание по неправильному их отражению в государственной отчетности.

3. Направить письмо Генпрокуратуре России для правовой оценки деятельности ФМС России по фактам нарушений федеральных законов «О федеральном бюджете на 1997 год», «О федеральном бюджете на 1998 год», «О беженцах», «О вынужденных переселенцах», «О поставках продукции и товаров для государственных нужд», «О бухгалтерском учете» и принятия мер по возмещению государству нанесенного материального ущерба.

4. Направить письмо Правительству Российской Федерации для рассмотрения результатов проверки полноты поступления, целевого и эффективного использования средств федерального бюджета и других финансовых источников в ФМС России и принятия соответствующих мер по устранению выявленных нарушений и недостатков.

5. Направить отчет о результатах проверки Совету Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

П. В. ЧЕРНОМОРД