

*Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 26 декабря 2000 года № 43 (235) “О результатах проверки полноты и своевременности финансирования из федерального бюджета в 1996-1999 годах “нетрадиционными” методами (продукцией) сельхозтоваропроизводителей в Минсельхозе России, ОАО “Россахар”, ОАО “Росхлебопродукт”, государственном унитарном предприятии “Федеральное агентство по регулированию продовольственного рынка” при Минсельхозе России, отдельных регионах”:*

*Утвердить отчет о результатах проверки.*

*Поддержать предложение аудитора Счетной палаты Российской Федерации С. П. Опеньшичева о направлении по итогам проверки представлений Счетной палаты Российской Федерации Министерству сельского хозяйства Российской Федерации, Министерству финансов Российской Федерации, главе администрации (губернатору) Краснодарского края А. Н. Ткачеву.*

*Направить информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации М. М. Касьянову и письмо Генеральному прокурору Российской Федерации В. В. Устинову.*

## **ОТЧЕТ**

### **о результатах проверки полноты и своевременности финансирования из федерального бюджета в 1996-1999 годах “нетрадиционными” методами (продукцией) сельхозтоваропроизводителей в Минсельхозе России, ОАО “Россахар”, ОАО “Росхлебопродукт”, государственном унитарном предприятии “Федеральное агентство по регулированию продовольственного рынка” при Минсельхозе России, отдельных регионах**

В соответствии с планом работы Счетной палаты Российской Федерации на 2000 год и на основании удостоверений на право проведения проверки от 9 октября 2000 г. № № 396, 397 и 398, от 16 октября 2000 г. № 399 специалистами направления по контролю за расходами федерального бюджета в сельском хозяйстве и рыболовстве, на охрану окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорологию, картографию и геодезию заместителем начальника инспекции В. С. Крыловым (руководитель группы), ведущими инспекторами И. И. Базановой и С. В. Резниковой, старшим инспектором Т. И. Гончаровой и экспертом А. С. Ефремовым с 11 октября по 30 ноября 2000 г. проведена проверка полноты и своевременности финансирования из федерального бюджета в 1996-1999 годах “нетрадиционными” методами (продукцией) сельхозтоваропроизводителей в Минсельхозе России, ОАО “Россахар”, ОАО “Росхлебопродукт”, государственном унитарном предприятии “Федеральное агентство по регулированию продовольственного рынка” при Минсельхозе России, отдельных регионах.

#### **Цель проверки**

Проверить полноту и своевременность финансирования из федерального бюджета “нетрадиционными” методами сельхозтоваропроизводителей в 1996-1999 годах.

#### **Предмет проверки**

Средства федерального бюджета, выделенные в 1996-1999 годах в счет финансирования АПК поставкой продукции.

## Объекты контрольного мероприятия

Минсельхоз России (до 15 мая 2000 г. - Минсельхозпрод России); ОАО “Россахар”; ОАО “Росхлебопродукт”; государственное унитарное предприятие “Федеральное агентство по регулированию продовольственного рынка” при Минсельхозе России (далее - ГУП ФАП); ассоциация “Государственно-кооперативное объединение рыбного хозяйства (Росрыбхоз)”; департамент сельского хозяйства и продовольствия администрации Краснодарского края (далее - департамент администрации края); главное управление сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности администрации Смоленской области; управление сельского хозяйства Починковского района Смоленской области; ГПЗ имени Коминтерна Починковского района; ОАО “ДП “Истра-Нутриция”; государственное унитарное предприятие “Главный вычислительный центр Минсельхоза России” (далее - ГВЦ).

Случаев непредставления информации и препятствования в работе не имелось.

## Перечень оформленных актов

- проверки полноты и своевременности финансирования из федерального бюджета в 1996-1999 годах “нетрадиционными” методами (продукцией) сельхозтоваропроизводителей в Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации;

- проверки полноты и своевременности финансирования из федерального бюджета в 1996-1999 годах “нетрадиционными” методами (продукцией) сельхозтоваропроизводителей Российской Федерации ОАО “Россахар”;

- проверки достоверности документации по погашению задолженности ОАО “Россахар” по финансированию из федерального бюджета “нетрадиционными” методами ассоциации “Государственно-кооперативное объединение рыбного хозяйства (Росрыбхоз)”;

- проверки полноты и своевременности финансирования из федерального бюджета в 1996-1999 годах “нетрадиционными” методами (продукцией) сельхозтоваропроизводителей в ОАО “Росхлебопродукт”;

- проверки полноты и своевременности финансирования из федерального бюджета в 1996-1999 годах “нетрадиционными” методами (продукцией) сельхозтоваропроизводителей в Главном управлении сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности администрации Смоленской области;

- проверки полноты и своевременности финансирования из федерального бюджета в 1996-1999 годах “нетрадиционными” методами (продукцией) сельхозтоваропроизводителей в администрации Краснодарского края;

- проверки полноты и своевременности финансирования из федерального бюджета в 1996-1999 годах “нетрадиционными” методами (продукцией) сельхозтоваропроизводителей в Управлении сельского хозяйства Починковского района Смоленской области;

- проверки полноты и своевременности финансирования из федерального бюджета в 1996-1999 годах “нетрадиционными” методами (продукцией) сельхозтоваропроизводителей в ГПЗ имени Коминтерна Починковского района Смоленской области;

- проверки полноты и своевременности финансирования из федерального бюджета в 1996-1999 годах “нетрадиционными” методами (продукцией) сельхозтоваропроизводителей в ОАО “ДП “Истра-Нутриция”;

- проверки полноты и своевременности финансирования из федерального бюджета в 1996-1999 годах “нетрадиционными” методами (продукцией) в Государственном Унитарном предприятии “Главный вычислительный центр Минсельхоза России.

Все акты проверок подписаны руководителями соответствующих учреждений, организаций и предприятий без замечаний и возражений.

*Все финансовые показатели в настоящем акте приведены в деноминированных рублях.*

### **Анализ законодательных и других нормативных правовых актов проведения зачетов поставками продукции в счет бюджетного финансирования**

В 1995-1997 годах Правительство Российской Федерации в нарушение Федеральных законов “О федеральном бюджете на 1996 год” и “О федеральном бюджете на 1997 год”, по предложению Минсельхоза России, приняло ряд постановлений и распоряжений, в частности, от 29.09.95 г. № 970 и от 16.03.96 г. № 283 по выделению кредитов через различные коммерческие банки коммерческим структурам и другим организациям под гарантии Минфина России за счет общих ассигнований федерального бюджета, *направляемых на финансирование агропромышленного комплекса*. Кредиты были получены Федеральной продовольственной корпорацией при Минсельхозе России (далее - ФПК), ОАО “Росхлебопродукт”, ОАО “Росльнопеньковолокно”, АО “Альфа-Эко”, АО “Менатеп-Импекс Шугар Трейдинг Компани” (далее - АО “МИСТКО”), ОАО “Корпорация “Русский сахар”, ОАО “Россахар”, АО “Приморский сахар”, Торговый дом “Разгуляй” и другими организациями.

Таким образом, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации было предпринято отвлечение средств федерального бюджета, предусмотренных на поддержку АПК.

В ходе проверки установлено отсутствие надлежащего контроля со стороны Минсельхоза России за возвратом выделенных коммерческих кредитов. В то же время в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 16.03.96 г. № 283 Минсельхоз России совместно с Минфином России должны были осуществлять контроль за своевременным возвратом указанных кредитов.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 29.09.95 г. № 970 поручалось Минфину России, Минсельхозу России совместно с ФПК и участвующими в кредитовании коммерческими банками в 10-дневный срок определить порядок предоставления и условия возврата этих кредитных ресурсов. Однако Минфином России и Минсельхозом России не были разработаны порядки предоставления, условия возврата кредитных ресурсов и восстановления изъятых из финансирования агропромышленного комплекса бюджетных средств.

Получив кредиты под гарантии Минфина России, большинство коммерческих структур и других организаций своевременно не рассчитались с банками-кредиторами.

По истечении сроков возврата, при непогашении заемщиками коммерческим банкам кредитов, указанные банки предъявляли претензии к гаранту - Минфину России, который, исполняя свои обязательства по договорам поручительства, производил погашение банкам задолженности организаций-получателей кредитов за счет бюджетных средств АПК. Возврат средств производился с оплатой задолженности по процентам коммерческих банков, установленным кредитными договорами, которые также не погашались заемщиками. Всего в 1995-1997 годах Минфином России было отвлечено из финансирования АПК 7637 млн. рублей, в т. ч. в 1995 году - 214 млн. рублей, 1996 году - 5935 млн. рублей и 1997 году - 1488 млн. рублей.

При погашении Минфином России задолженности коммерческих структур и других организаций по полученным кредитам и начисленным процентам Минфином России и Минсельхозом России документально оформлялось в этих объемах финансирование АПК. Таким образом, коммерческим структурам и другим организациям были выделены бесплатные и беспроцентные кредиты за счет изъятия бюджетных средств, предусмотренных федеральными законами на господдержку сельхозтоваропроизводителей и других организаций АПК.

После погашения Минфином России коммерческим банкам задолженности организаций и коммерческих структур возврат денежных средств, изъятых из бюджетного финансирования по разделу “Сельское хозяйство и рыболовство”, подразделу

“Сельскохозяйственное производство”, в 1996 году и последующие годы практически не производился. Соответственно, не производилось на эти объемы и финансирование плановых мероприятий в агропромышленном комплексе. При этом факт финансирования АПК Минфином России считался свершившимся при уплате долгов коммерческих и других организаций коммерческим банкам за счет расходов на АПК, предусмотренных федеральным бюджетом. Минсельхоз России также документально провел указанное финансирование. Изъятие средств из финансирования АПК, в основном, производилось за счет недофинансирования капвложений, дотаций и компенсаций и различных программ, в т. ч. федеральной целевой программы “Развитие индустрии детского питания в Российской Федерации”.

Минфином России и Минсельхозом России не был разработан порядок проведения указанного финансирования, в т. ч. порядок установления цен на продукцию, компенсации расходов, связанных с доведением продукции до бюджетополучателей, компенсации уплаты НДС и т. д., то есть порядок решения финансовых и хозяйственных вопросов, связанных с проведением финансирования поставкой продукции в значительных объемах.

После изъятия бюджетных средств, предназначавшихся сельскому хозяйству, вместо денежного финансирования в нарушение федеральных законов о федеральных бюджетах на 1996-1998 годы Минсельхоз России с ведома Минфина России с 1996 года начал направлять регионам, акционерным обществам и другим организациям в счет бюджетного финансирования различную продукцию от организаций - должников федерального бюджета в счет погашения задолженности этих организаций перед федеральным бюджетом.

Поставка продукции в счет бюджетного финансирования производилась, в основном, через ФПК, ОАО “Росхлебопродукт” и ОАО “Росльнопеньковолокно”. Кроме этого, через коммерческие структуры - АО “Альфа-Эко”, АО “МИСТКО”, ОАО “Корпорация “Русский сахар”, ОАО “Россахар”, АООТ “Приморский сахар” и Торговый дом “Разгуляй” - в счет бюджетного финансирования поставлялся сахар-песок.

В нарушение порядка финансирования возврат денежных средств от коммерческих структур и других организаций производился не на бюджетный счет Минфина России, а на счета Минсельхоза России.

При проведении бюджетного финансирования дотаций и компенсаций, капвложений, программ и других плановых мероприятий в АПК поставкой продукции ни Правительством Российской Федерации, ни Минфином России, ни Минсельхозом России не принималось по этому решению никаких нормативных правовых актов, хотя вопрос решался о значительных финансовых средствах. Замена финансирования поставкой продукции решалась Минсельхозом России путем заключения различных соглашений и договоров с регионами и напрямую с бюджетополучателями при потере объемов реального финансирования до 30 и более процентов.

Необходимо отметить, что продукция, выделенная Минсельхозом России по соглашениям сельхозтоваропроизводителям и другим бюджетополучателям в 1996-1997 годах, не доведена полностью до получателей и по настоящее время (ноябрь 2000 г.).

### **Состояние финансирования АПК России в 1996-1999 годах**

В 1996 году на финансирование дотаций и компенсаций и капвложений АПК России был установлен лимит в объеме 4978,9 млн. рублей. Фактически профинансировано 5201,9 млн. рублей, или 104 % к лимиту. Кроме этого, было оформлено финансирование в счет 1997 года в объеме 362,6 млн. рублей. Основные объемы финансирования Минсельхозом России были оформлены поставкой продукции с составлением соответствующих соглашений в октябре - декабре 1996 г. Фактическое поступление продукции бюджетополучателям началось только в 1997 году. Наряду с поставкой продукции в счет бюджетного финансирования в 1996-1997 годах финансирование

производилось и ценными бумагами (векселя, государственные обязательства и другие денежные суррогаты, потери от применения которых значительно сократили объем реального финансирования АПК).

Изъятие средств из финансирования АПК на погашение задолженности коммерческих структур и других организаций производилось, в основном, в мае - апреле 1996 г.

Так, за январь - май 1996 г. было изъято из финансирования АПК для покрытия долгов коммерческих структур почти 3,5 млрд. рублей, или 50 % от объема финансирования на год. За весь же 1996 год Минфином России сельхозтоваропроизводителям и другим бюджетополучателям АПК было перечислено для финансирования дотаций и компенсаций и капвложений только 234,5 млн. рублей, или 4 % от общей суммы оформленного финансирования. Таким образом, в 1996 году по этим разделам АПК России практически не финансировался из-за невозвращения денежных средств, изъятых Минфином России из финансирования АПК на погашение долгов коммерческих структур и других организаций. К указанным долгам сельхозтоваропроизводители и другие бюджетополучатели АПК не имели никакого отношения.

За 1997 год Минфин России перечислил на финансирование дотаций и компенсаций и капвложений только 265,3 млн. рублей, или 9,5 % от оформленного объема годового финансирования.

В 1998 году на финансирование дотаций и компенсаций и капвложений Минфином России было перечислено 611,4 млн. рублей, или менее 50 % от оформленного объема финансирования.

При финансировании АПК поставкой продукции Минсельхозом России был создан такой его механизм, по которому продукция от организаций-должников федерального бюджета поступала бюджетополучателям на протяжении 1996-2000 годов. Результаты последних проверок подтверждают, что на 1.11. 2000 г. эти поставки полностью не завершены.

Установить объемы недопоставки продукции и объемы денежных средств, невозвращенных в счет погашения долгов коммерческих структур перед АПК, в целом по России не представляется возможным, т. к. в Минсельхозе России такого учета не велось. В большинстве региональных администраций учет также был затруднен в связи с многократным обменом и переуступкой прав требований, а также финансированием отдельных бюджетополучателей Минсельхозом России напрямую, минуя сельскохозяйственные органы управления в администрациях регионов. По экспертным оценкам, объемы недопоставки продукции и невозвращенных денежных средств за 1996-2000 годы составили 1,2 - 1,5 млрд. рублей.

Контроль и учет сроков и объемов доведения до бюджетополучателей средств федерального бюджета, выделенных в виде продукции, в Минсельхозе России не производился.

ГУФК Минфина России контроль за использованием и доведением средств федерального бюджета путем поставки продукции до получателей также не осуществлялся.

Необходимо отметить, что изъятие средств федерального бюджета, предусмотренных федеральными законами о федеральных бюджетах на 1996, 1997 и 1998 гг. для поддержки агропромышленного комплекса, крайне отрицательно отразилось на экономике сельского хозяйства. В 1996-1998 годах наблюдались наибольший спад сельскохозяйственного производства, сокращение посевов сельскохозяйственных культур и поголовья в животноводстве, разрушение сельхозпредприятий и всего агропромышленного комплекса. Наибольшее изъятие указанных средств было произведено в 1996 году в период подготовки и проведения весеннего сева.

#### **Порядок заключения соглашений и (или) договоров на поставку продукции в счет бюджетного финансирования**

При отсутствии порядка и условий заключения соглашений и (или) договоров на поставку продукции Минсельхозом России применялось несколько схем финансирования из федерального бюджета:

- заключение соглашений и (или) договоров между Минсельхозом России, администрациями регионов, акционерными обществами и другими организациями-посредниками, а также прямыми бюджетополучателями и организациями-должниками федерального бюджета на поставку продукции в счет бюджетного финансирования. Указанные соглашения заключались, в основном, с ФПК и ОАО “Росхлебопродукт”;

- заключение соглашений между Минфином России, Минсельхозом России и организацией-должником федерального бюджета о переуступке Минфином России прав требования по погашению задолженности с организаций-должников федерального бюджета Минсельхозу России, согласно которым фирмы-должники обязывались поставить Минсельхозу России продукцию на определенную сумму, а Минсельхоз России обязывался представлять данные Минфину России о фактической поставке продукции с указанием статей бюджетного финансирования, на основании которых продукция передана покупателям. При этом цены и условия поставки в соглашениях не указывались;

- соглашениями и (или) договорами Минсельхозом России переуступалось право требования с должников средств федерального бюджета организациям-бюджетополучателям, в т. ч. администрациям регионов или их посредникам. Указанными соглашениями по доведению средств федерального бюджета в виде продукции Минсельхоз России полностью освобождал себя от обязанностей перед бюджетополучателями и не осуществлял контроль за прохождением федеральных средств (продукции);

- администрации регионов, акционерные общества и другие организации-посредники или прямые бюджетополучатели, получив от Минсельхоза России право требования к должнику федерального бюджета, заключали с ними договоры, в которых указывались условия поставки продукции в счет бюджетного финансирования с покрытием всех расходов, связанных с ее доведением до потребителей за счет собственных средств бюджетополучателей, что в очередной раз сокращало реальное финансирование сельхозтоваропроизводителей и других бюджетополучателей.

В соглашениях, заключенных Минсельхозом России, указывались вид, качество, количество и цена продукции. При этом оговаривалось, что в цену товара включалась стоимость товара, проценты за пользование банковскими кредитами, расходы поставщика (в т. ч. 3 % - ФПК и ОАО “Росхлебопродукт”), НДС. Таким образом, цены на продукцию устанавливались на 25-30 и более процентов выше рыночных. В большинстве соглашений и договоров указывалось, что расходы по доставке продукции (железнодорожный тариф, расходы на автотранспорт и другие) полностью несут бюджетополучатели. При этом, как правило, указывалось, что отгрузка продукции производится после оплаты железнодорожного тарифа. Кроме этого, указывалось, в счет какого вида финансирования поставляется продукция. При заключении указанных соглашений обеспечивалось полное покрытие расходов коммерческих и других организаций-должников АПК.

В большинстве случаев после заключения соглашений фиктивными актами оформляли прием продукции без фактического приема-передачи и без передачи соответствующих документов (счетов-фактур, складских накладных, товаро-транспортных накладных и (или) других документов).

Во многих соглашениях и договорах, в частности, по поставке сахара, обязательным условием их заключения являлось подписание акта приема-передачи в день подписания соглашения или договора (“прием-передача товара должна быть произведена и оформлена соответствующим актом, одновременно с подписанием настоящего договора”).

Многие соглашения и (или) договоры заключались между Минсельхозом России, акционерными обществами и другими организациями-посредниками (в т. ч. прямыми бюджетополучателями) и организациями-должниками федерального бюджета в

нарушение порядка финансирования, минуя органы государственного управления регионов. При этом администрации регионов, в большинстве случаев, отстранялись от участия в распределении и доведении средств федерального бюджета, поставленных в виде продукции, что приводило к неравномерности распределения средств среди получателей и невозможности контроля за целевым использованием средств федерального бюджета.

### **Распределение средств федерального бюджета, выделенных поставкой продукции**

При финансировании АПК за счет возвращенных коммерческими структурами и другими организациями денежных средств на счета Минсельхоза России и при финансировании поставкой продукции органы федерального казначейства не контролировали порядок распределения и своевременность доведения до получателей этих средств.

Распределение средств поставкой продукции производилось по распоряжениям Правительства Российской Федерации на основании реестров Минсельхоза России, а также по письмам, телеграммам, ходатайствам.

При изучении условий получения продукции в счет бюджетного финансирования многие регионы отказывались заключать соглашения, составленные на кабальных для бюджетополучателей условиях. Поэтому финансирование регионов в 1996-1998 годах производилось крайне неравномерно. Если в среднем в 1996 году финансирование дотаций и компенсаций и капвложений, по отчетным данным, составило 104 %, то в разрезе регионов указанное финансирование колебалось от 10 до 700 процентов. При этом регионы, которые отказались в счет бюджетного финансирования получить продукцию на кабальных условиях со значительными потерями средств федерального бюджета, практически не финансировались и до настоящего времени не получили бюджетные средства, объемы которых предлагалось получить продукцией. В то же время отдельные регионы обеспечивались достаточно высоким уровнем реальных объемов финансирования с учетом снятия всех потерь.

В ходе проверки установлено, что во многих случаях продукция находилась на территориях, значительно отдаленных от бюджетополучателей. Так, сахар в счет бюджетного финансирования для Краснодара необходимо было получать в Хабаровске, Архангельске, Новосибирске, а на Дальний Восток завозить сахар из Краснодара. При этом стоимость расходов на оформление и доставку во многих случаях приближалась к стоимости самой продукции.

*На основании проведенной проверки, а также ревизий и проверок, проведенных аудиторским направлением в 1996-2000 годах, следует отметить следующее.*

Главной причиной потерь средств бюджетополучателями в созданных условиях финансирования путем поставки продукции являлись поставки продукции по завышенным ценам и покрытие бюджетополучателями расходов, связанных с получением и транспортировкой продукции, уплатой НДС и т. д.

Для обеспечения полноты финансирования из бюджета в случаях замены по каким-либо причинам расчетов в денежном выражении поставкой (передачей) продукции должно быть соблюдено обязательное условие - эквивалентность (равноценность), т. е. полученная вместо денег продукция по своей рыночной стоимости должна быть равна объемам выделенного и оформленного денежного финансирования с учетом покрытия всех затрат бюджетополучателей, связанных с доставкой продукции, расходами на ее реализацию, уплату НДС и т. д.

Проверка показала, что эти условия не только не были выдержаны, они не учитывались при заключении соглашений. Не было составлено ни одного протокола согласования цен на поставляемую в счет финансирования продукцию.

При заключении соответствующих соглашений бюджетополучатели были поставлены в условия, когда они должны были или согласиться на предлагаемые условия заключения

сделки, или лишались возможности вообще получить бюджетное финансирование, т. к. условия соглашения принимались без их участия.

В сложившейся ситуации, по логике экономических отношений, коммерческие структуры - должники должны были работать на условиях, определенных интересами бюджетополучателей, Минфина России и Минсельхоза России. В случае их несогласия на условия поставки продукции, с учетом конъюнктуры рынка, коммерческие структуры обязаны были рассчитаться с федеральным бюджетом денежными средствами.

Однако был выбран иной механизм финансирования, т. е. поставкой продукции с установлением завышенных цен на нее и покрытием бюджетополучателями всех расходов, связанных с хранением, транспортировкой, реализацией, уплатой НДС и процентов за пользование кредитами коммерческих банков и т. д. Выбранный путь прохождения средств федерального бюджета от Минфина России (факт официального финансирования) до бюджетополучателя (факт фактического получения продукции, или денежных средств) "обеспечил" бессрочное и беспроцентное финансирование коммерческих и других организаций с изъятием этих средств у АПК.

### **Своевременность и полнота исполнения соглашений и договоров, соответствие сроков получения продукции сельхозтоваропроизводителями и проведения зачетов финансирования**

*В ходе проверки своевременности и полноты исполнения соглашений и договоров выявлены многочисленные факты их ненадлежащего и неполного исполнения.*

По договору от 16.05.96 г. № 33, заключенному между Смоленской территориальной продовольственной корпорацией (далее - филиал ФПК) и АО "Донхлебопродукт" (г. Ростов-на-Дону) на поставку пшеницы продовольственной, установленная цена за 1 т составляла 1292,2 рубля (цена в России в этот период находилась в пределах 850 - 1100 рублей за 1 т). При заключении соглашения и (или) договора на поставку продукции цена за 1 т определялась в одностороннем порядке Минсельхозом России, ФПК и ОАО "Росхлебопродукт" без учета мнения региональных органов. Отказ от приема продукции в счет погашения задолженности федерального бюджета указанными организациями не принимался во внимание, и в случае отказа от получения продукции не производилось финансирование сельхозтоваропроизводителей другими средствами. Сельхозтоваропроизводителям по распоряжению администрации области от 11.02.97 г. № 34-р "О погашении задолженности федерального бюджета по дотациям и компенсациям сельскохозяйственным товаропроизводителям за 1996 год" та же пшеница была отпущена по цене 1755 рублей за 1 т. Разница в цене в объеме 462,8 рубля за 1 т связана с отнесением на счет сельхозтоваропроизводителей издержек по уплате процентов за пользование банковскими услугами, услугами филиала ФПК, а также стоимости затрат по погрузке, выгрузке и хранению зерна на хлебоприемном предприятии. Таким образом, потери сельхозтоваропроизводителей только от увеличения цены по распоряжению администрации области составили 1517 тыс. рублей (26,4 процента). При этом поставка пшеницы из Ростовской области осуществлялась с июля 1996 г. по февраль 1997 г., или более 8 месяцев с момента заключения договора.

По договору от 23.07.97 г. (без номера) между филиалом ФПК и АО "Донхлебопродукт" цена 1 т пшеницы составляла 1155 рублей, а сельхозтоваропроизводителям по распоряжениям администрации области от 10.12.97 г. № 352-р и от 1.02.99 г. № 40-р она была отпущена по цене 1589,1 руб. и 1730,8 руб. за 1 т (соответственно, на 431,1 руб. и 575,8 руб. больше цены приобретения). Различная цена на реализацию пшеницы была связана с тем, что поставщик - АО "Донхлебопродукт" не выполнил договорные обязательства по поставке пшеницы в сроки, предусмотренные договором (в октябре 1997 г. поступило 1243,8 т пшеницы, а в декабре 1998 г. - 2005 т, т. е. поставка пшеницы осуществлялась более 15 месяцев), а администрация области не смогла выделить денежные средства для обеспечения доставки продукции из Ростовской области. Общие потери



сельхозтоваропроизводителей от увеличения цены по указанным распоряжениям администрации области составили 1269,8 тыс. рублей.

По договорам от 21.05.96 г. № 203 и от 23.08.96 г. № 394, заключенным между ОАО “Росхлебопродукт” и АО “Смоленскхлебопродукт”, в область поступила пшеница на сумму 10930,6 тыс. рублей по средней цене 1419 рублей за 1 т, а сельхозтоваропроизводителям по распоряжению администрации области от 20.09.96 г. № 288-р она была отпущена по цене 1500 рублей за 1 т (или на 81 рубль больше). Потери сельхозтоваропроизводителей составили 582 тыс. рублей.

*Таким образом, в ходе проведения зачета поставками продукции в счет бюджетного финансирования сельхозтоваропроизводители Смоленской области за счет увеличения цены 1 т пшеницы понесли потери, ориентировочно, в объеме 3368 тыс. рублей, или 15,7 % от стоимости поступившей пшеницы.*

В рамках соглашения от 15.10.96 г. (без номера) “О погашении АО “Менатеп-Импекс Шугар Трейдинг Компани” долговых обязательств перед Минсельхозом России”, заключенного между Минфином России, Минсельхозом России и АО “МИСТКО”, был заключен трехсторонний договор поставки в счет зачета взаимных требований от 15.11.96 г. № Ш/44, согласно которому АО “МИСТКО”, в счет погашения задолженности перед Минсельхозом России, должно было передать в собственность департамента администрации Краснодарского края сахар без его оплаты получателем в количестве 8174,4 т по цене 3060 рублей за 1 т, т. е. по завышенной на 30 % цене против рыночной (рыночная цена по России в IV квартале 1996 г. находилась в пределах 2000 - 2200 рублей за 1 т). По договору департамент администрации края брал на себя обязательства реализовать указанный сахар и направить денежные средства в объеме 25 млн. рублей, в т. ч. на компенсацию для поддержки элитного семеноводства - 8,7 млн. рублей и дотацию на соевые бобы - 16,3 млн. рублей. В день заключения договора АО “МИСТКО” и департамент администрации края подписали 5 актов приема-передачи сахара на сумму 25 млн. рублей. Таким образом, было завершено финансирование департамента администрации края по целевым дотациям и компенсациям в указанном объеме, что, соответственно, получило отражение в документации Минсельхоза России и департамента администрации края. Указанный сахар правительство Краснодарского края разрешило ООО “1 Национальная Финансовая компания” реализовать этой же фирме, т. е. АО “МИСТКО”, по сложившимся на рынке ценам в момент реализации. Сахар был продан по цене 2137 рублей за 1 т на сумму 17,7 млн. рублей. Таким образом, была проведена двойная бестоварная операция по купле-продаже одного и того же сахара по разным ценам в одно и то же время. В результате, бюджетополучателям Краснодарского края был нанесен материальный ущерб в размере 7,3 млн. рублей.

После проведения указанной операции средства федерального бюджета в уменьшенных объемах также не были доведены до бюджетополучателей, а направлены руководством Краснодарского края через различные коммерческие структуры на закупку минеральных удобрений и дизельного топлива, поставка которых, а, соответственно, и фактическое финансирование бюджетополучателей, продолжилось в 1997-1998 годах. На 1.01. 2000 г. доведение средств федерального бюджета, документально оформленное Минсельхозом России и департаментом администрации края, до бюджетополучателей не завершено.

В конце 1996 года Минсельхоз России предложил ГВЦ вместо денежного финансирования произвести в счет лимита на капвложения поставку сахара. В случае отказа от предложенной операции финансирование денежными средствами Минсельхозом России не производилось. В связи с этим ГВЦ согласился участвовать в указанной операции. В рамках соглашения от 15.10.96 г. (без номера) “О погашении АО “Менатеп-Импекс Шугар Трейдинг Компани” долговых обязательств перед Минсельхозом России”, заключенному между Минфином России, Минсельхозом России и АО “МИСТКО”, был заключен трехсторонний договор поставки в счет зачета взаимных требований от 25.11.96

г. № III/56, согласно которому АО “МИСТКО” в счет погашения задолженности перед Минсельхозом России должно было передать ГВЦ сахар без его оплаты получателем в количестве 357,1 т по цене 2800 рублей за 1 т на сумму 1 млн. рублей. Зачет взаимных требований считался произведенным на основании акта приема-передачи товара, который, по условиям договора, был оформлен одновременно с подписанием договора (приложение № 1 к договору от 25.11.96 г. № III/56). Установлено, что ГВЦ по указанному договору сахар не получил. Никаких документов, подтверждающих фактическое получение сахара, не имеется (товаро-транспортные и другие документы), т. е. был составлен фиктивный акт.

Затем дополнительными соглашениями были совершены бестоварные операции по продаже ГВЦ сахара (через 4 дня после заключения договора) АО “МИСТКО” в количестве 357,1 т по уже фиксированной цене 2000 рублей за 1 т (на 800 рублей за 1 т меньше, чем по ранее заключенному договору) на сумму 714,3 тыс. рублей. Минсельхоз России провел ГВЦ бюджетное финансирование 1996 года по лимиту на капвложения в объеме 1 млн. рублей, что значится в справке Минсельхоза России по договорам поставки сахара в разрезе территорий по АО “МИСТКО”. По бухгалтерским документам проведение данной операции отражено ГВЦ в объеме 714,3 тыс. рублей, т. е. потери организации в 1997 году составили 285,7 тыс. рублей.

*В ходе выборочной проверки задолженности Минсельхоза России бюджетополучателям было установлено.*

В рамках трехстороннего соглашения “О поставке сахара в счет зачета взаимных требований” от 20.06.97 г. (без номера), заключенного между Минсельхозом России, ГУП “Завод детского питания “Фаустово” (Московская область) и ОАО “Россахар”, предусматривалось погашение задолженности ОАО “Россахар” перед Минсельхозом России путем переуступки права требования по ее погашению в объеме 2 млн. рублей ГУП “Завод детского питания “Фаустово”. Погашение задолженности должно было осуществляться поставкой сахара-песка в количестве 689,7 т по цене 2900 рублей за 1 т на сумму 2 млн. рублей по договору от 20.06.97 г. № МСХ-14/06-97 между ГУП “Завод детского питания “Фаустово” и ОАО “Россахар”. Получатель выбрал со складов ОАО “Россахар” 195,6 т сахара-песка стоимостью 567,1 тыс. рублей. Недопоставка сахара-песка составила 494,1 т на сумму 1432,9 тыс. рублей. ГУП “Завод детского питания “Фаустово”, без предъявления искового заявления в адрес ОАО “Россахар” по вопросу недопоставки сахара-песка по заключенному договору, письмом от 20.01.98 г. № 18 обратилось в Минсельхоз России с просьбой восстановить образовавшуюся задолженность в объеме 1432,9 тыс. рублей на получение компенсации на тароупаковочные материалы. Минсельхоз России письмом от 23.03.98 г. № 2-24/396 “Об уменьшении финансирования по дотациям” сообщил ГУП “Завод детского питания “Фаустово” о сокращении фактического финансирования по дотации на тароупаковочные материалы для производства детского питания за 1997 год на указанную сумму. Таким образом, кредиторская задолженность ОАО “Россахар” перед Минсельхозом России возросла на сумму 1432,9 тыс. рублей.

Согласно договору от 27.06.97 г. № МСХ-31/06-95, заключенному в рамках соглашения “О поставке сахара в счет взаимных требований” от 27.06.97 г. (без номера) между Минсельхозом России, ОАО “Детское питание “Истра-Нутриция” (Московская область) и ОАО “Россахар”, передача права-требования на поставку ОАО “Россахар” сахара-песка в счет дотации на тароупаковочные материалы за 1997 год ОАО “Детское питание “Истра-Нутриция” была определена в объеме 3 млн. рублей (1034,5 т сахара-песка по цене 2900 рублей за 1 т). В то же время на период передачи сахара в счет бюджетного финансирования рыночные цены находились в пределах 2300-2400 рублей за 1 т. Ущерб, нанесенный федеральному бюджету только из-за поставки сахара по завышенным ценам, составил 400 тыс. рублей. Получатель выбрал со складов ОАО “Россахар” 520 т сахара-песка стоимостью 1508 тыс. рублей. Недопоставка сахара-песка составила 514,5 т на сумму 1492 тыс. рублей. ОАО “Детское питание “Истра-Нутриция” не предъявило

исковое заявление ОАО "Россахар" по вопросу недопоставки сахара-песка по заключенному договору. Минсельхоз России письмом от 23.03.98 г. № 2-24/394 "Об уменьшении финансирования по дотациям" сообщил бюджетополучателю о сокращении фактического финансирования по дотации на тароупаковочные материалы для производства детского питания за 1997 год на сумму 1492 тыс. рублей. В связи с недопоставкой сахара-песка кредиторская задолженность ОАО "Россахар" перед Минсельхозом России возросла на указанную сумму.

Аналогичная ситуация сложилась и по поставке сахара-песка АООТ Экспериментально-консервный завод "Лебедянский" (Липецкая область) по договору от 24.06.97 г. № МСХ-20/06-97, заключенному этим бюджетополучателем с ОАО "Россахар". Недопоставка сахара-песка составила 339,7 т на сумму 985 тыс. рублей. И в этом случае бюджетополучатель не предъявил исковое заявление ОАО "Россахар" по вопросу недопоставки сахара-песка, а Минсельхоз России письмом от 23.03.98 г. № 2-24/395 "Об уменьшении финансирования по дотациям" сообщил АООТ Экспериментально-консервный завод "Лебедянский" о сокращении фактического финансирования по дотации на тароупаковочные материалы для производства детского питания за 1997 год на 985 тыс. рублей. В связи с недопоставкой сахара-песка по соглашению от 24.06.97 г. (без номера) "О поставке сахара в счет взаимных требований" между Минсельхозом России, АООТ Экспериментально-консервный завод "Лебедянский" и ОАО "Россахар", кредиторская задолженность ОАО "Россахар" перед Минсельхозом России возросла на 985 тыс. рублей.

Признание Минсельхозом России кредиторской задолженности по дотациям и компенсациям и капвложениям не имеет никаких финансовых последствий, поскольку финансовые операции 1996-1999 годов завершены, а в бюджете на 2000 год не были предусмотрены средства на погашение указанной задолженности.

По состоянию на 1.11. 2000 г. не определены источники покрытия принятой Минсельхозом России задолженности. В то же время, взяв на себя задолженность поставщиков продукции, Минсельхоз России снял ответственность должников и способствовал ее невозвращению.

В ходе встречной проверки ОАО "Россахар" установлено, что на 1.11. 2000 г. Минсельхоз России не предъявил финансовые претензии к ОАО "Россахар" в связи с недопоставкой продукции указанным предприятиям.

При отсутствии надлежащего контроля со стороны Минфина России и Минсельхоза России за доведением средств федерального бюджета до бюджетополучателей, ОАО "Россахар" не вернуло на 1.11. 2000 г. денежные средства в объеме 19,3 млн. рублей, выделенные ему Минфином России на погашение долгов коммерческому банку "Еврофинанс" за счет средств федерального бюджета, предусмотренных на финансирование АПК. Арбитражный суд г. Москвы решением от 15.12.99 г. признал ОАО "Россахар" несостоятельным (банкротом). По заявлению конкурсного управляющего, не представляется возможным погасить указанную задолженность ОАО "Россахар". Ущерб, нанесенный сельхозтоваропроизводителям и другим бюджетополучателям, составил 19,3 млн. рублей, не считая потерь от поставки сахара в счет бюджетного финансирования по завышенным ценам, оплаты всех расходов, связанных с получением сахара, инфляции и т. д. за счет бюджетополучателей.

В ходе проверки установлено, что, по данным Минсельхоза России на 1.11. 2000 г., коммерческими структурами, которым был погашен кредит за счет изъятия средств из финансирования АПК в 1996-1997 годах, не возвращены средства федерального бюджета в объеме 333,6 млн. рублей, в т. ч. ОАО "Национальная Продовольственная корпорация" - 232,8 млн. рублей (из них денежные средства - 215,3 млн. рублей и 17,5 млн. рублей - поставка продукции); ОАО "Россахар" - 13,1 млн. рублей (в ходе встречной проверки установлена задолженность в объеме 19,3 млн. рублей) и Торговый Дом "Разгуляй" - 84,8 млн. рублей. По договорам поставки сахара в разрезе территорий ОАО "Национальная

Продовольственная корпорация”, ОАО “Россахар”, Торговый Дом “Разгуляй” должны были поставить продукцию в счет погашения задолженности на сумму 102,7 млн. рублей, 118,4 млн. рублей и 98,1 млн. рублей, соответственно. Фактически в 1996-1998 годах поставка сахара была произведена на следующие суммы: ОАО “Национальная Продовольственная корпорация” - 85,2 млн. рублей, ОАО “Россахар” - 105,3 млн. рублей и Торговый Дом “Разгуляй” - 13,3 млн. рублей.

Таким образом, по состоянию на 1.11. 2000 г. вопрос восстановления средств федерального бюджета, изъятых из финансирования АПК, полностью не решен. Продолжается рассмотрение исковых заявлений в арбитражных судах Российской Федерации, а также выяснение объемов задолженности в Минсельхозе России и региональных и местных органах управления сельского хозяйства.

**Проверка полноты и своевременности поставки продукции и перечисления  
денежных средств в счет финансирования из федерального бюджета  
Федеральной  
продовольственной корпорации при Минсельхозе России**

В соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации от 3.01.94 г. № 1121 “О создании Федеральной продовольственной корпорации” и от 26.01.95 г. № 82 “Вопросы Федеральной продовольственной корпорации” при Минсельхозе России была создана Федеральная продовольственная корпорация (далее - ФПК), основными задачами которой являлись выполнение функций государственного заказчика по закупкам сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, формирование и организация использования продовольственных фондов, содействие развитию рыночной инфраструктуры на рынке продовольствия, обеспечение применения гарантированных цен на сельскохозяйственную продукцию. Средства из федерального бюджета выделялись ФПК на возвратной и платной основе.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.09.97 г. № 1224 “О создании государственного унитарного предприятия “Федеральное агентство по регулированию продовольственного рынка” при Министерстве сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации”, по предложению Минсельхоза России, было принято решение о ликвидации ФПК до 1.01.98 г. и создании Государственного унитарного предприятия “Федеральное агентство по регулированию продовольственного рынка” при Минсельхозе России (далее - ГУП ФАП).

Согласно этому постановлению, Минсельхоз России должен был подготовить предложения по реструктуризации долгов ФПК, создать ликвидационную комиссию, передать основные и оборотные средства, находящиеся на балансе ФПК, на баланс ГУП ФАП.

Согласно утвержденному уставу, ГУП ФАП не является правопреемником ФПК, в т. ч. в части задолженности по возвратным средствам.

В нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 26.09.97 г. № 1224 (п. 2) по состоянию на 1.11. 2000 г. ФПК юридически не ликвидирована, правопреемник не определен.

По состоянию на 1.10. 2000 г. размер кредиторской задолженности ФПК составлял 5,1 млрд. рублей, в т. ч. перед Минфином России - 4,4 млрд. рублей, перед Минсельхозом России - 0,4 млрд. рублей и прочими кредиторами - 0,3 млрд. рублей.

В связи с ненадлежащим, в период деятельности ФПК, ведением бухгалтерского учета выявление дебиторской задолженности и, соответственно, установление ее размера осуществляется ликвидационной комиссией ФПК путем проведения выверки на основании имеющихся документов. К наиболее крупным дебиторам ФПК по размерам задолженности относятся следующие организации: ООО ТК “Агропродторг 2000” (ранее - Торговый Дом “Разгуляй”) - 1014,8 млн. рублей; ОАО “Росовощплодопром” - 587,2 млн. рублей; ОАО

“Роспищепром” - 390,2 млн. рублей; АПК “ДЮК” - 382,3 млн. рублей и ОАО “Мелькомбинат в Сокольниках” - 102,8 млн. рублей.

В течение всего периода работы состав ликвидационной комиссии ФПК, утвержденный приказом Минсельхоза России от 1.10.97 г. № 411, неоднократно изменялся. Состав ликвидационной комиссии, осуществляющей мероприятия по ликвидации ФПК, в настоящее время утвержден приказом Минсельхоза России от 2.08. 2000 г. № 694.

В ходе проведения контрольного мероприятия в ФПК проведена встречная проверка по поставленному продовольствию сельхозтоваропроизводителям Краснодарского края в счет финансирования из федерального бюджета в 1996-1999 годах. Установлено, что Минсельхозом России, ФПК и администрацией Краснодарского края было заключено соглашение от 30.09.96 г. № 46 “О зачете задолженности регионов Федеральной продовольственной корпорации по поставленному продовольствию в счет финансирования из федерального бюджета в 1996 году по Минсельхозпроду России” на общую сумму финансирования по дотациям и компенсациям, затратам капитального характера в размере 62,411 млн. рублей. По данным ликвидационной комиссии ФПК, на 1.10. 2000 г. задолженность ФПК перед администрацией Краснодарского края по соглашению от 30.09.96 г. № 46 составила 7,6 млн. рублей. В то же время по дополнительному соглашению, заключенному в январе 1999 г. (без указания даты составления и номера) между Минсельхозом России, ликвидационной комиссией ФПК и администрацией Краснодарского края, задолженность составила 14,7 млн. рублей. Несмотря на это, Минсельхоз России в ответе на запрос Счетной палаты Российской Федерации от 7.08. 2000 г. № 4-24/2056 отметил, что “в настоящее время взаиморасчеты АО “Росхлебопродукт” и ФПК полностью завершены. Минсельхоз России не числит за ними задолженности по поставкам продукции перед сельхозтоваропроизводителями”.

Минсельхоз России, согласно пункту 3 дополнительного соглашения, должен был восстановить кредиторскую задолженность федерального бюджета перед сельхозтоваропроизводителями края. Однако, на 1.10. 2000 г. задолженность не восстановлена. На 1.11. 2000 г. источник покрытия указанной суммы Минсельхозом России не определен.

Необходимо отметить, что за счет разницы цен на продукцию, поставленную по соглашению от 30.09.96 г. № 46 в счет бюджетного финансирования, и ценой на такую же продукцию в регионе сельхозтоваропроизводители несли значительные потери, в т. ч. при поставке 6222,4 т пшеницы продовольственной по цене 1026 рублей за 1 т (цена в регионе в этот период была 850 рублей за 1 т), потери составили 1093 тыс. рублей; при поставке мясопродуктов в количестве 193,5 т потери составили 1101,5 тыс. рублей.

По соглашению от 4.09.96 г. № 46/1 было поставлено 2600 т семян подсолнечника по цене 1500 рублей за 1 т на сумму 3900 тыс. рублей. Потери составили 858 тыс. рублей.

Из принятых департаментом администрации края по акту приема-передачи продукции от 24.03.98 г. объемов финансирования в размере 47,4 млн. рублей по соглашению от 30.09.96 г. № 46 до сельхозтоваропроизводителей края на 1.10. 2000 г. доведено только 43,2 млн. рублей. Средства в объеме 4,2 млн. рублей более 4 лет используются не по целевому назначению. Кроме этого, задолженность департамента сельхозтоваропроизводителям - бюджетополучателям в счет бюджетного финансирования поставкой сахара на 1.10. 2000 г. составила 513,9 тыс. рублей. Всего задолженность департамента перед сельхозтоваропроизводителями края составила 4723,5 тыс. рублей.

#### **Потери сельхозтоваропроизводителей и других организаций-бюджетополучателей АПК при финансировании поставкой продукции**

Потери сельхозтоваропроизводителей и других бюджетополучателей - организаций АПК вследствие нецелевого отвлечения бюджетных средств, предназначенных для их финансирования, определяются значительными объемами.

*Отсутствие учета и контроля со стороны Минсельхоза России по движению этих средств не дают возможности сделать полный расчет потерь, которые понесли бюджетополучатели.*

Установление объемов и сроков, фактически дошедших до бюджетополучателей средств федерального бюджета, затруднено тем, что факт финансирования бюджетополучателей фиксировался Минсельхозом России и исполнительными органами регионов только в период изъятия средств из АПК и заключения соглашений на поставку продукции, в основном, в 1996-1998 годах. В то же время, ревизиями и проверками Счетной палаты Российской Федерации установлено множество фактов, когда продукция и до настоящего времени (ноябрь 2000 г.) не получена бюджетополучателями.

*Ущерб, нанесенный сельхозтоваропроизводителям и другим бюджетополучателям АПК, следует разделить на следующие направления:*

- потери, связанные с использованием бюджетных средств АПК различными коммерческими структурами на бесплатной и беспроцентной основах. Всего на эти цели было изъято 7637 млн. рублей. Сроки их использования - от нескольких месяцев до 5 и более лет. Потери составляют порядка 10-12 млрд. рублей;

- потери, связанные с уплатой бюджетополучателями НДС, вошедшего в объемы бюджетного финансирования - 0,9 - 1,2 млрд. рублей;

- потери, связанные с поставкой продукции в счет бюджетного финансирования по завышенным ценам. При расчете по минимальному проценту завышения на уровне 30 %, указанная сумма потерь составила 2-2,5 млрд. рублей;

- в потери следует включить объемы недопоставки продукции и невозвращенных средств на 1.10. 2000 г. в пределах 1,2-1,5 млрд. рублей;

- потери, связанные с уплатой за счет бюджетополучателей железнодорожного тарифа (8 %) - 0,5 - 0,8 млрд. рублей;

- прочие расходы (оплата посредникам, страхование грузов, специальные налоги и т. д.) - 1,4 - 0,6 млрд. рублей.

Таким образом, общий размер ущерба, нанесенного АПК России вследствие изъятия в 1996-1998 годах средств федерального бюджета, предназначенных для господдержки АПК, на финансирование различных коммерческих структур и организаций, а также замены денежного финансирования поставкой продукции по завышенным ценам и покрытием сельхозтоваропроизводителями всех затрат, связанных с ее получением, по состоянию на 1.11. 2000 г., по экспертным оценкам, исчисляется в пределах 16 - 19 млрд. рублей (без учета инфляции и банковского кризиса 1998 г.), а с учетом инфляции - 80-90 млрд. рублей.

Изъятие значительных средств из финансирования сельхозтоваропроизводителей и других бюджетополучателей АПК привело к разрушению многих предприятий АПК, сокращению посевов, поголовья скота, свертыванию работ в племенном животноводстве с потерей лучшего высококлассного поголовья животных, прекращению селекционных работ в растениеводстве, сокращению сортовых посевов сельскохозяйственных растений, потере плодородия почв из-за резкого сокращения внесения удобрений, компенсации на которые в огромных объемах не дошли до сельхозтоваропроизводителей.

## **Выводы**

1. В 1995-1997 годах Правительство Российской Федерации в нарушение федеральных законов о федеральных бюджетах на 1995-1997 годы, по предложению Минсельхоза России, приняло ряд постановлений и распоряжений, в т. ч. от 29 сентября 1995 г. № 970 "О финансировании закупок зерна и другой сельскохозяйственной продукции в федеральный фонд в 1995 году" и от 16 марта 1996 г. № 283 "О финансировании закупки сахара-сырца в 1996 году", по выделению кредитов через коммерческие банки коммерческим структурам и другим организациям под гарантии Минфина России за счет общих ассигнований федерального бюджета, направляемых на финансирование АПК. Таким образом,

постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации было предпринято отвлечение средств федерального бюджета, предусмотренных на поддержку агропромышленного комплекса.

2. В нарушение постановлений Правительства Российской Федерации от 25.09.95 г. № 970 и от 16.03.96 г. № 283 Минфином России и Минсельхозом России не были разработаны порядки предоставления, условия возврата кредитных ресурсов и восстановления бюджетных средств, изъятых из финансирования агропромышленного комплекса, а также не осуществлялся надлежащий контроль за своевременным возвратом указанных средств. Получив кредиты под гарантии Минфина России, большинство коммерческих структур и других организаций не рассчитывались своевременно с банками - кредиторами. В связи с этим, по истечении сроков возврата и непогашении заемщиками коммерческим банкам кредитов, указанные банки предъявляли претензии к гаранту - Минфину России. Минфин России, исполняя свои обязательства по договорам поручительства, производил погашение банкам задолженности организаций - получателей кредитов за счет бюджетных средств АПК. Возврат средств производился с оплатой задолженности по процентам коммерческих банков, установленным кредитными договорами, которые также не погашались заемщиками. Всего в 1995-1997 годах Минфином России было отвлечено из финансирования АПК 7637 млн. рублей, в т. ч. в 1995 году - 214 млн. рублей, 1996 году - 5935 млн. рублей и 1997 году - 1488 млн. рублей.

При погашении задолженности коммерческих структур и других организаций по полученным кредитам и начисленным процентам Минфином России и Минсельхозом России документально оформлялось в этих объемах финансирование АПК.

Таким образом, Минфином России были выделены срочные и беспроцентные кредиты указанным структурам за счет изъятия бюджетных средств, предусмотренных федеральными законами на господдержку сельхозтоваропроизводителей. Изъятие средств из финансирования АПК производилось, в основном, за счет недофинансирования дотаций и компенсаций, капвложений и различных федеральных целевых программ, в т. ч. программы "Развитие индустрии детского питания в Российской Федерации". Только за январь - май 1996 г. в период подготовки и проведения весеннего сева было изъято из финансирования АПК почти 3,5 млрд. рублей, или 50 % от объема финансирования на год. За весь же 1996 год Минфином России сельхозтоваропроизводителям и другим бюджетополучателям АПК было перечислено для финансирования дотаций и компенсаций и капвложений только 234,5 млн. рублей, или 4 % от общей суммы оформленного финансирования, за 1997 год - 265,3 млн. рублей, или 9,5 % от суммы оформленного финансирования, и за 1998 год - 611,4 млн. рублей, или менее 50 % от суммы оформленного финансирования.

3. После изъятия бюджетных средств из финансирования АПК вместо денежного финансирования в нарушение федеральных законов о федеральном бюджете на 1996, 1997 и 1998 годы Минсельхоз России с ведома Минфина России с 1996 года направлял регионам, акционерным обществам и другим организациям в счет бюджетного финансирования различную продукцию от организаций - должников федерального бюджета в счет погашения задолженности этих организаций перед федеральным бюджетом.

4. Замена финансирования поставкой продукции решалась Минсельхозом России путем заключения различных соглашений и договоров с регионами и напрямую с бюджетополучателями при потере объемов реального финансирования до 30 и более процентов за счет завышения цен на поставленную продукцию. Кроме этого, бюджетополучатели оплачивали за счет собственных средств начисленные проценты за пользование коммерческими структурами кредитов, НДС, расходы организаций - поставщиков продукции, различные наценки, комиссионные и т. д., а также оплату всех затрат по доставке продукции до бюджетополучателей. При несогласии бюджетополучателей оформлять получение продукции в счет бюджетного

финансирования вместо денежного, их финансирование из средств федерального бюджета практически не производилось из-за невозвращения денежных средств, изъятых Минфином России из финансирования АПК на погашение долгов коммерческих структур и других организаций. К указанным долгам сельхозтоваропроизводители и другие бюджетополучатели АПК не имели никакого отношения. При этом продукция от организаций - должников федерального бюджета, прием-сдача которой оформлена еще в 1996-1997 годах, поступала бюджетополучателям на протяжении 1996-2000 годов. Результаты последних проверок подтверждают, что на 1.11. 2000 г. эти поставки полностью не завершены. В то же время факт финансирования бюджетополучателей поставкой продукции считался свершившимся с момента подписания соглашений, а не по фактической поставке продукции бюджетополучателям по времени и объемам в счет бюджетного финансирования. После подписания соглашений и договоров Минсельхоз России не контролировал доведение продукции (средств федерального бюджета) до организаций - получателей бюджетных средств.

5. Минфином России и Минсельхозом России не были разработаны порядки проведения финансирования поставкой продукции, в т. ч. условия заключения соглашений и договоров, установления цен на продукцию, компенсации расходов, связанных с доведением продукции до бюджетополучателей, компенсации уплаты НДС и т. д.

6. В Минсельхозе России нет надлежащего учета фактического финансирования и задолженности бюджетных средств, выделенных поставкой продукции и денежными средствами, перечисленными Минсельхозу России организациями - должниками средств федерального бюджета. Установлены факты расхождений объемов финансирования, зачтенных Минсельхозом России, с фактическим финансированием бюджетополучателей. Признанная министерством кредиторская задолженность по ряду бюджетополучателей не обеспечена источниками покрытия этой задолженности.

7. При финансировании АПК за счет возвращенных коммерческими структурами и другими организациями денежных средств на счета Минсельхоза России и поставкой продукции органы федерального казначейства не контролировали использование этих средств. Зачисление поступающих от коммерческих структур денежных средств производилось на счет Минсельхоза России № 141731 "Суммы по поручениям", что обезличивало целевое назначение указанных средств.

8. Согласно договору от 15.11.96 г. № III/44, заключенному между АО "МИСТКО", департаментом сельского хозяйства и продовольствия администрации Краснодарского края и Минсельхозом России, АО "МИСТКО" должно было передать департаменту в счет дотаций сахар в количестве 8174,4 т по цене 3060 рублей за 1 т. Указанная цена была завышена на 30 % против рыночной (рыночная цена по России в IV квартале 1996 г. находилась в пределах 2000 - 2200 рублей за 1 т). Согласно договору, департамент администрации края брал на себя обязательства реализовать указанный сахар и направить денежные средства в объеме 25 млн. рублей, в т. ч. на компенсацию для поддержки элитного семеноводства - 8,7 млн. рублей и дотацию на соевые бобы - 16,3 млн. рублей. В день заключения договора АО "МИСТКО" в лице коммерческого директора А. В. Гусева и департамент администрации края в лице первого заместителя председателя правительства Краснодарского края В. И. Синяговского подписали акты приема-передачи сахара на сумму 25 млн. рублей. Правительство Краснодарского края протоколом № 2 к договору от 13.09.96 г. № 3-03-96 разрешило ООО "1 Национальная Финансовая компания", с которой администрацию края связывало ряд соглашений и договоров, продать указанный сахар этой же фирме, т. е. АО "МИСТКО" по сложившимся на рынке ценам в момент реализации. Сахар был продан в среднем по цене 2137 рублей за 1 т на сумму 17,7 млн. рублей. Таким образом, была проведена двойная бестоварная операция по купле - продаже одного и того же сахара в одно и то же время, но по разным ценам. В



результате этой сделки бюджетополучателям Краснодарского края был нанесен материальный ущерб в размере 7,3 млн. рублей.

Аналогичное оформление финансирования сельхозтоваропроизводителей и других бюджетополучателей АПК поставкой продукции установлено в ряде других организаций Краснодарского края, в т. ч. ОАО “Тбилисский семенной завод”, государственном унитарном предприятии “Армавирская биофабрика”, ЗАО “Мясокомбинат Тихорецкий”, а также государственном унитарном предприятии “Главный вычислительный центр Минсельхоза России”, ассоциации “Государственно-кооперативное объединение рыбного хозяйства (Росрыбхоз)”, ОАО “Детское питание “Истра-Нутриция” (Московская область), АООТ Экспериментально-консервный завод “Лебедянский” (Липецкая область).

В ходе проверки Минсельхоза России установлена задолженность коммерческих структур в объеме 333,6 млн. рублей, в т. ч. ОАО “Национальная Продовольственная корпорация” - 232,8 млн. рублей (из них денежные средства - 215,3 млн. руб. и 17,5 млн. руб. - поставка продукции), ОАО “Россахар” - 13,1 млн. руб. и Торговый Дом “Разгуляй” - 84,8 млн. рублей.

9. Из принятых департаментом сельского хозяйства и продовольствия администрации Краснодарского края по акту приема - передачи продукции от 24.03.98 г. объемов финансирования в размере 47,4 млн. рублей по соглашению от 30.09.96 г. № 46 до сельхозтоваропроизводителей края на 1.10. 2000 г. доведено только 43,2 млн. рублей. Средства в объеме 4,2 млн. рублей более 4 лет используются не по целевому назначению. Кроме этого, задолженность департамента сельхозтоваропроизводителям - бюджетополучателям в счет бюджетного финансирования поставкой сахара на 1.10. 2000 г. составила 513,9 тыс. рублей. Всего задолженность департамента администрации края перед сельхозтоваропроизводителями края составила 4723,5 тыс. рублей.

10. По данным ликвидационной комиссии ФПК, на 1.10. 2000 г. задолженность ФПК перед администрацией Краснодарского края по соглашению от 30.08.96 г. № 46 составила 7,6 млн. рублей. В то же время, в ходе проверки администрации края по дополнительному соглашению, заключенному в январе 1999 г. между Минсельхозом России, ликвидационной комиссией ФПК и администрацией края, установлена задолженность Минсельхоза России по дотациям и компенсациям, затратам капитального характера в объеме 14,7 млн. рублей.

11. В нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 26.09.97 г. № 1224 (п. 2), по состоянию на 1.11. 2000 г. ФПК юридически не ликвидирована, правопреемник не определен. По состоянию на 1.10. 2000 г. размер кредиторской задолженности ФПК составлял 5,1 млрд. рублей, в т. ч. перед Минфином России - 4,4 млрд. рублей, Минсельхозом России - 0,4 млрд. рублей и прочими кредиторами - 0,3 млрд. рублей.

12. Общий размер ущерба, который нанесен АПК России вследствие изъятия в 1996-1998 годах средств федерального бюджета, предназначенных для господдержки АПК, на погашение коммерческим банкам задолженности организаций - получателей кредитов за счет бюджетных средств, а также замены денежного финансирования поставкой продукции по завышенным ценам и покрытием сельхозтоваропроизводителями всех затрат, связанных с ее получением, по экспертным оценкам, на 1.11. 2000 г. исчисляется в 16 - 19 млрд. рублей (без учета инфляции и банковского кризиса 1998 г.), а с учетом инфляции - 80-90 млрд. рублей.

**Для устранения выявленных проверкой нарушений и принятия мер необходимо направить представления, в которых предлагается**

***1. Министерству сельского хозяйства Российской Федерации:***

- в срок до 1.05. 2001 г. произвести сверку с бюджетополучателями задолженности, образовавшейся вследствие финансирования их поставкой продукции, и денежными

средствами, перечисленными Минсельхозу России организациями - должниками средств федерального бюджета;

- восстановить до 1.02. 2001 г. признанную Минсельхозом России задолженность перед администрацией Краснодарского края в объеме 14,7 млн. рублей.

**2. Министерству финансов Российской Федерации  
в срок до 1.07. 2001 г. провести проверку:**

- полноты и своевременности возврата средств федерального бюджета коммерческими структурами и другими организациями - должниками федерального бюджета;

- обоснованности, полноты и своевременности перечисления денежных средств Минсельхозом России бюджетополучателям;

- полноты и своевременности доведения до конкретных бюджетополучателей продукции в счет бюджетного финансирования.

При этом необходимо сопоставить оформленное финансирование в Минфине России и Минсельхозе России с фактическим получением продукции бюджетополучателями в счет причитающихся дотаций и компенсаций, капвложений и других мероприятий в агропромышленном комплексе, а также проверить порядок установления цен на поставленную продукцию в счет бюджетного финансирования, равноценность стоимости полученной продукции объемам оформленного денежного финансирования, порядок возмещения расходов бюджетополучателей за уплату НДС, оплату за пользование банковскими кредитами, выделенными коммерческим и другим организациям под гарантии Минфина России, а также всех расходов, связанных с доставкой продукции.

**3. Главе администрации (губернатору) Краснодарского края А. Н. Ткачеву:**

- в срок до 1 марта 2001 г. восстановить сельхозтоваропроизводителям средства федерального бюджета в объеме 4723,5 тыс. рублей.

*Кроме того, о результатах проверки целесообразно направить информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации М. М. Касьянову для рассмотрения создавшейся обстановки с финансированием АПК России и принятия мер по компенсации нанесенного в 1996-1999 годах сельхозтоваропроизводителям и другим бюджетополучателям АПК ущерба, а также письмо Генеральному прокурору Российской Федерации В. В. Устинову для рассмотрения и принятия решения.*

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**С. П. ОПЕНЬШЕВ**