

Из постановления Коллегии счетной палаты Российской Федерации от 23 января 1998 года № 2(115) "О результатах ревизии формирования и использования средств Федерального экологического фонда Российской Федерации за 1996 год":

Утвердить отчет о результатах ревизии формирования и использования средств Федерального экологического фонда Российской Федерации за 1996 год.

По результатам данной проверки направить: представления Счетной палаты Председателю Правительства Российской Федерации В. С. Черномырдину и председателю Правления Федерального экологического фонда Российской Федерации Н. Ф. Глазовскому; отчет в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

по результатам ревизии формирования и использования средств Федерального экологического фонда Российской Федерации за 1996 год

В соответствии с планом работы Счетной палаты Российской Федерации на 1997 год инспекцией по контролю за использованием целевых бюджетных фондов при участии инспекции оперативного контроля в ноябре - декабре 1997 года проведена ревизия формирования и использования средств Федерального экологического фонда Российской Федерации (далее - Фонд) за 1996 год.

В июне и сентябре 1997 года были осуществлены ревизии филиалов Федерального экологического фонда Российской Федерации: "Северо-Балтийский морской фонд" и "Дальневосточный морской фонд".

Цель ревизии: проверка формирования и использования в 1996 году средств Федерального экологического фонда Российской Федерации.

Объекты ревизии: Федеральный экологический фонд Российской Федерации и его филиалы: "Северо-Балтийский морской фонд" и "Дальневосточный морской фонд".

При подготовке и в ходе проведения ревизии изучена и применена при анализе формирования и использования средств Федерального экологического фонда Российской Федерации соответствующая нормативно - правовая база:

- Закон РСФСР "Об охране окружающей природной среды" от 19.12.91 года №2060-1;

- "Положение о Федеральном экологическом фонде Российской Федерации", утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации 29.06.92 года № 442;

- "Положение о Правлении Федерального экологического фонда Российской Федерации", утвержденное постановлением коллегии Минприроды России 5.09.94 года (протокол № 13);

- "Положение об исполнительной дирекции Федерального экологического фонда Российской Федерации", утвержденное постановлением Правления Фонда от 19.05.94 года (протокол № 20);

- "Положение о Ревизионной комиссии Федерального экологического фонда Российской Федерации", утвержденное постановлением Фонда от 19.05.94 года (протокол № 20);

- Федеральный закон "О федеральном бюджете на 1996 год" от 31 декабря 1995 года № 228-ФЗ и другие нормативные материалы.

По результатам ревизий подготовлены акты, с которыми ознакомлены под роспись:

- по Федеральному экологическому фонду Российской Федерации - исполнительный директор Д. С. Хуснутдинов и главный бухгалтер Е. Г. Кашина. Замечания по акту прилагаются;

- по Северо-Балтийскому морскому фонду - директор В. П. Ворфоломеев и главный бухгалтер Э. Г. Вздыхалкина. Замечаний нет;

- по Дальневосточному морскому фонду - и.о. директора С. А. Криворотов и главный бухгалтер Ф. Е. Кириллова. Замечаний нет.

Федеральный экологический фонд Российской Федерации:

- образован в соответствии с Законом РСФСР "Об охране окружающей природной среды" от 19.12.91 года № 2060-1 и постановлением Правительства Российской Федерации "О Федеральном экологическом фонде Российской Федерации и экологических фондах на территории Российской Федерации" от 29.06.92 года №442 для решения неотложных природоохранных задач, восстановления потерь в окружающей природной среде, компенсации причиненного вреда и других природоохранных задач;

- находится в ведении Государственного комитета Российской Федерации по охране окружающей среды (Госкомэкологии России), который является правопреемником Минприроды России. Руководство деятельностью Фонда осуществляет правление Федерального экологического фонда Российской Федерации. В настоящее время правление состоит из 18 человек, из которых 50% численного состава представляют Госкомэкологию России, что позволяет принимать решения в интересах Госкомэкологии России и его территориальных органов;

- имеет филиалы, которые образованы в соответствии с решениями Правления Федерального экологического фонда Российской Федерации от 16.02.95 года (протокол №46) и 15.10.97 года (протокол №56). Филиалы осуществляют в регионе своего местонахождения все функции и задачи Фонда в области охраны морской природной среды: "Северо-Балтийский морской фонд" в городе Санкт-Петербурге и "Дальневосточный морской фонд" в городе Владивостоке;

- обладает правами юридического лица, имеет самостоятельный баланс, расчетный и валютный счета.

В ходе ревизии Федерального экологического фонда Российской Федерации установлено:

1. До настоящего времени не упорядочена правовая основа функционирования Фонда. Не внесены необходимые изменения в Закон РСФСР "Об охране окружающей природной среды" от 19.12.91 года №2060-1, в котором Фонд определен как государственный внебюджетный фонд и указано, что положения об экологических фондах утверждаются исполнительными органами субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления.

В то же время Законом Российской Федерации "Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, г. Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления" от 15.04.93 года №4807-1 такие же права делегированы органам представительной власти субъектов Российской Федерации с обязательством установления единообразия в формировании и управлении деятельностью государственных внебюджетных фондов.

В результате создалась ситуация, когда контрольные функции по отношению к экологическим фондам осуществляют различные органы представительной и исполнительной власти, а также органы местного самоуправления.

2. Доходы и расходы Фонда, начиная с 1995 года, в соответствии со статьей 6 Федерального закона "О федеральном бюджете на 1995 год" от

31.03.95 года №39-ФЗ, включены в состав федерального бюджета.

Однако на практике консолидация Фонда в состав федерального бюджета не осуществлена. Руководство Фонда самостоятельно распоряжалось средствами федерального бюджета, контроль Главного управления федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации за их формированием и использованием не осуществлялся. До настоящего времени Министерством финансов Российской Федерации не утверждена инструкция о порядке формирования, финансирования расходов, ведения учета и составления отчетности об использовании средств Федерального экологического фонда Российской Федерации.

3. В нарушение статьи 6 Закона "О Федеральном бюджете на 1996 год" средства Фонда не перечислялись на балансовый счет 100 "Доходы федерального бюджета" (лицевой счет 71) Главного управления федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации, а движение средств отражалось на 2-х расчетных счетах: в ОПЕРУ-1 Центрального банка Российской Федерации и в акционерном коммерческом банке "Эконацбанк".

Кроме того, Фондом были открыты 2 валютных текущих счета: один - в "Эконацбанке" и один - в Первом русском независимом банке, который признан несостоятельным (банкротом) решением Арбитражного суда г. Москвы от 19.11.96 г. Задолженность Первого русского независимого банка перед Фондом по состоянию на 11 января 1996 года (на день лишения лицензии) составила 91968 долларов США (в пересчете по курсу ММВБ на 20.11.97 г. - 544 млн рублей). На момент ревизии указанная сумма банком Фонду не возвращена.

4. Действующие нормативные акты, определяющие порядок образования и использования средств Федерального экологического фонда Российской Федерации как государственного внебюджетного фонда, не соответствуют условиям функционирования Фонда в качестве целевого федерального бюджетного фонда.

5. Доходы Фонда формируются в основном за счет десятипроцентных отчислений государственных территориальных экологических фондов, образующихся из платы предприятий, учреждений, организаций за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов и другие виды загрязнения окружающей среды. Однако в 1996 году наполнение Фонда средствами производилось в условиях отсутствия реальных данных о доходах территориальных экологических фондов.

Госкомстат России и Госкомэкология России не обеспечили полное и своевременное поступление государственной отчетности по форме "1- экофонд" (утверждена Госкомстатом России 31.07.95 года № 113). На момент проведения ревизии данные за

1996 год поступили в Фонд только от 75% комитетов охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации.

Большинство регионов в 1996 году перечисляли средства в Федеральный экологический фонд Российской Федерации нерегулярно и не в полном объеме: из 89 субъектов Российской Федерации 14 территориальных экологических фондов перечислили 31819 млн рублей, или 63,2% платежей.

В 1996 году в формировании Федерального экологического фонда Российской Федерации не участвовало 4 республики: Башкортостан, Ингушетия, Ичкерия и Татарстан; недоперечислили средства в Фонд следующие субъекты Российской Федерации: Архангельская область в сумме 545 млн рублей; Вологодская область - 5329 млн рублей; Мурманская область - 458 млн рублей; Тульская область - 493 млн рублей; Краснодарский край - 2263 млн рублей; Ханты-Мансийский автономный округ - 2237 млн рублей и другие.

От территориальных экологических фондов за 1996 год, согласно данным статистической отчетности (форма "№ 1 - экофонд"), в доходы Федерального экологического фонда Российской Федерации в счет части платежей за загрязнение окружающей среды (основного источника) должно быть направлено 75236 млн рублей. Фактически поступило 50324,6 млн рублей. Общий объем недопоступивших в Фонд средств составил 24,9 млрд рублей, или 67% от собранных территориальными экологическими фондами платежей.

6. Основными причинами невыполнения обязательств территориальных экологических фондов по перечислению средств в доходы Федерального экологического фонда Российской Федерации явились:

- нарушения территориальными природоохранными органами и экологическими фондами, а также местными администрациями установленного законодательством положения об обязательном перечислении 10% средств, поступивших в экологические фонды, Федеральному экологическому фонду Российской Федерации.

Так, решением главы администрации города Нижний Тагил один из основных загрязнителей природной среды Свердловской области - АООТ "Высогорский горнообогатительный комбинат" освобожден от соответствующих платежей. В результате сумма неплатежей указанного акционерного общества составила 844 млн рублей. Аналогичные факты имели место также в Удмуртской Республике, Владимирской, Пермской, Ульяновской и других областях;

- отсутствие механизма принудительного взимания платы за нарушение территориальными природоохранными органами и экологическими фондами порядка и сроков перечисления средств в Феде-

ральный экологический фонд Российской Федерации;

- противоправная практика зачетов природопользователям плановых платежей территориальными природоохранными органами и экологическими фондами.

Так, по взаимозачету с АОО "Пурнефтегаз" в счет платежей в экологический фонд комитетом по охране природы Ямало-Ненецкого автономного округа были приобретены автомобили "Джип" и "Волга". Аналогичные факты выявлены во Владимирской, Иркутской, Липецкой, Пермской, Свердловской областях;

- непринятие должных мер к постановке на учет всех природопользователей и заключению с ними соглашений по взиманию платежей.

Например, в Тюменской области соответствующие соглашения заключены только с каждым вторым предприятием. Аналогичные факты имели место в Республике Татарстан, Ямало-Ненецком автономном округе и других регионах;

- разные формы правового статуса ряда территориальных экологических фондов и их консолидация в местные бюджеты, приведшая к неперечислению положенных средств Федеральному экологическому фонду Российской Федерации.

7. В нарушение раздела III (п.1) "Порядка направления предприятиями, учреждениями, организациями, гражданами, иностранными юридическими лицами и гражданами средств в государственные внебюджетные экологические фонды" (утвержден приказом Минприроды России от 3.03.93 г. №42) денежные средства направлялись Фонду не только соответствующими фондами, комитетами охраны окружающей среды, но и отдельными предприятиями, организациями, администрациями городов, районов и т.д. Основные суммы поступали, как правило, в последнем квартале года, что отрицательно сказывалось на выполнении плана финансирования природоохранных мероприятий в 1996 году. Более того, отсутствует механизм административного воздействия на нарушителей сроков и порядка перечисления денежных средств в Федеральный экологический фонд Российской Федерации.

8. Без явной экономической выгоды Фондом приобретались депозитные сертификаты "Экобанк". Средства Фонда в течение января - апреля 1996 года вкладывались в депозитные сертификаты указанного банка с доходностью 4,2% в месяц, в то время как доходность средств Фонда, вложенных в государственные краткосрочные облигации, в этот же период составляла 8,6% в месяц, т. е. была выше в 2 раза.

9. Фонд не использовал в 1996 году возможности увеличения доходов за счет других источников, предусмотренных п.10 "Положения о Федеральном экологическом фонде Российской Федера-

ции", утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 29.06.92 года № 442, включая отчисления от доходов предприятий, учреждений и организаций, образуемых Фондом, и плату за консультационные, экспертные и другие услуги.

В январе 1995 года Фонд явился соучредителем ЗАО "Мойдодыр" (г. Москва), осуществляющего производство, установку и эксплуатацию автомобильных моек с замкнутым водооборотным циклом. Доля Фонда в уставном капитале указанного акционерного общества составила на конец 1996 года 13%, или 39 млн рублей. Однако, несмотря на то, что дивиденды за 1996 год на счета Федерального экологического фонда от результатов деятельности ЗАО "Мойдодыр" не поступали, Фонд предоставил в 1997 году ЗАО "Мойдодыр" ссуду в сумме 380 млн рублей сроком на 18 месяцев (договор №35-ФЗ от 8.04.97 года).

10. "Распыление" средств Фонда осуществлялось и при предоставлении ссуд коммерческим структурам.

Например, в соответствии с договором № 15-СД от 1.06.94 года Фонд и АОЗТ "Аналитинвест" обязались совместно создать отечественные технологии аналитического контроля, наладить производство и реализацию типовой компьютеризованной лаборатории Государственного санитарно-экологического контроля. Фонд предоставил АОЗТ "Аналитинвест" ссуду в размере 649 млн рублей (с учетом дополнительных соглашений к договору от 17 февраля и 22 сентября 1995 года) со сроком погашения в ноябре 1996 года. В соответствии с пунктом 3,2 договора "Аналитинвест" должен был отчислять причитающуюся Фонду долю прибыли (30,5%) от общей суммы реализации в течение 3 лет с момента погашения ссуды, а также информировать Фонд о финансовых итогах своей деятельности.

По договору №026 от 1.01.95 г. "Аналитинвест" должен был обеспечить создание типовой лаборатории аналитического контроля стоимостью 700 млн рублей для Курганского областного комитета охраны окружающей среды и природных ресурсов. Однако письмом № 105 от 24.12.96 г. "Аналитинвест" сообщил Фонду, что его уставные документы не предусматривают никаких видов деятельности, кроме аппаратного и методического обеспечения. Таким образом, Федеральный экологический фонд Российской Федерации, вложив 30% объема средств, выделенных на создание головного образца типовой компьютеризованной лаборатории санитарно-экологического контроля, оказался без прибыли, чем значительно уменьшил свою доходную часть.

11. Выявлены существенные недостатки в организации договорной работы Фонда с предприятиями и организациями в части соответствия порядка заключения договоров действующему законодательству.

Так, заключенные Фондом договоры о совместной деятельности с предприятиями и организациями не отвечают требованиям Гражданского кодекса Российской Федерации (статьи 1041-1050): в них отсутствует перечень имущества, объединенного для целей совместной деятельности; не определен участник, уполномоченный на ведение дел по совместной деятельности, на балансе которого отражается совместная деятельность; не регламентирован вопрос об ответственности и компенсации возможных убытков.

В ряде договоров, заключенных Федеральным экологическим фондом Российской Федерации с предприятиями и организациями в 1996 году, не предусматривались положения, определяющие ответственность получателей за нецелевое и неэффективное использование средств Фонда. Фондом не утверждены сметы по значительной части договоров. Договоры не подвергались тщательной экспертизе на предмет оценки достижения необходимого качества и эффективности выполненных работ. По многим договорам отсутствуют полные отчеты об использовании выделенных средств с приложением платежных документов, акты приема-сдачи работ, инвентаризации по приобретаемым материальным ценностям и документы о постановке их на учет.

По договору №1-Ф/96 от 16.01.96 года между Федеральным экологическим фондом Российской Федерации и Министерством охраны окружающей среды Российской Федерации, Фонд обязан предоставлять министерству финансовые средства для осуществления информационно-издательской деятельности, экологического воспитания и просвещения населения, проведения конференций и совещаний природоохранного направления (сумма финансирования в договоре не указана). Фактически сумма выделенных средств по данному договору составила 1311,3 млн рублей. Контроль за распределением рабочей группой по информационно-просветительской деятельности Минприроды России предоставленных финансовых средств был возложен на это же министерство.

В нарушение п. 2.2. договора на 31.12.96 года Фонд не получил полный отчет министерства об использовании выделенных средств.

12. По договорам, заключенным Фондом с Минприроды России (Госкомэкологией России) сумма выделенных средств, предназначенных для финансирования природоохранных мероприятий, составила в 1996 году 6759,9 млн рублей. Однако отчеты по этим ассигнованиям представлены на 2259,9 млн рублей. В результате 4500 млн рублей, или 66,6% бюджетных средств было выведено из под контроля Фонда.

13. В 1996 году Федеральным экологическим фондом Российской Федерации оказана безвозмездная финансовая помощь территориальным комитетам охраны природы на осуществление при-

родоохранных мероприятий в сумме 12268 млн рублей. Из этих средств 1632 млн рублей, или 13,3% использовано территориальными природоохранными органами не по целевому назначению: на финансирование хозяйственных мероприятий в госзаповедниках и специнспекциях; проведение семинаров и республиканских съездов; приобретение материалов и оборудования, транспортных средств; строительство, реконструкцию и капитальный ремонт административных зданий территориальных экологических фондов и комитетов охраны окружающей природной среды.

14. Федеральным экологическим фондом Российской Федерации ни по одному из просроченных договоров на выдачу денежных средств на возвратной основе не были применены штрафные санкции за ненадлежащее исполнение договорных обязательств ссудополучателями. По шести просроченным договорам, согласно которым срок возврата средств Фонду истек в 1996 году, по решению правления Фонда принято постановление о пролонгации договоров на 1-2 года.

Сроки возврата средств перенесены с 1996 г. на 1997-1998 гг. по договорам: №10-С от 20.08.93 года - с фирмой "Экобиопрогресс" на создание биопрепарата "Рекицен - РД" (100 млн рублей), №1-С от 5.01.94 года - с ПО "Маяк" по производству органоминеральных сорбентов (350 млн рублей), №5-С от 25.07.95 года - с Псковским комитетом охраны окружающей среды на завершение строительства лабораторного корпуса (300 млн рублей).

Фонду не возвращены в установленные сроки ссуды по договору от 8.08.95 года №6-С, заключенному Фондом с Минприроды России, в сумме 70 млн рублей на строительство административного здания Госкомитета по экологии и охране окружающей природной среды Республики Калмыкия и договору в сумме 50 млн рублей от 25.11.93 года №14-С с Захаровской птицефабрикой (Рязанская область), осуществившей строительство очистных сооружений на своем предприятии. Решениями Правления Фонда №48 от 26.07.96 года и №55 от 12.08.97 года вышеуказанный долг в сумме 120 млн рублей (70 млн рублей + 50 млн рублей) перед Федеральным экологическим фондом Российской Федерации погашен за счет полученной Фондом прибыли.

Срок возврата ссуды в сумме 600 млн рублей по договору №3-с от 25.07.95 года с АО "Дальполиметалл" истек в 1996 году, ссуда не возвращена. Штрафные санкции на момент проведения ревизии к заемщику средств не применены.

Нецелевым образом использованы средства Фонда на кредитование Смоленского и Орловского областных комитетов охраны окружающей среды на общую сумму 800 млн рублей в соответствии с кредитными договорами от 8.07.96 г. №6-З и от 11.06.96 г. №5-З. За счет указанных средств ведется

строительство и обустройство административных зданий природоохранных центров.

15. Фондом допускалось финансирование работ, не связанных с его природоохранной деятельностью.

Министерству охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации Фонд предоставил в соответствии с договором №7-З от 30.07.96 года заем в размере 75 млн рублей сроком до 31.12.96 года для ремонта теплотрассы по адресу: Москва, ул. Кедрова, д.8. Указанные денежные средства в срок не были возвращены Фонду, а 20.08.97 года срок возврата данного займа был необоснованно продлен до 31 декабря 1997 года. Ранее Фонд также оплатил Министерству охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации проведение капитального ремонта этой же теплотрассы на сумму 9,1 млн рублей (счет №38 от 16.01.96 года).

16. В ряде случаев Фондом нарушался установленный договорами порядок расчетов между сторонами, заключившими договоры. Средства Фонда перечислялись не исполнителю работ, а на расчетные счета поставщиков материалов, оборудования, других организаций и фирм, не указанных в договорах.

Так, по договору №3-СД от 6.03.95 года, заключенному с ТОО "Экос-А", денежные средства перечислялись Федеральным экологическим фондом Российской Федерации на расчетные счета организаций, не указанных в договоре. Общая сумма перечисленных таким образом средств равняется 933,1 млн рублей; по договору 5-ф от 29.02.96 года, заключенному с филиалом АО "МРП" Порт "Кимры", сумма указанных денежных средств составила 203,6 млн рублей.

17. Отсутствие концентрации финансовых средств и недостаточный контроль со стороны исполнительной дирекции Фонда за освоением выделенных средств и ходом строительства опытно-промышленных установок (ОПУ): по производству активированного угля из отходов деревообрабатывающей промышленности (Тамбовская область); по утилизации золошлаковых отходов и отходов химической промышленности, используемых для производства цемента (г. Волгоград); по переработке фосфогипса в гипс и другие строительные материалы (Саратовская область) в рамках реализации федеральных целевых программ "Создание государственной системы экологического мониторинга" и "Отходы" - привело к срыву первоначально установленных сроков ввода объектов в эксплуатацию и, как следствие, - к удорожанию программы строительства, инфляционному росту стоимости материальных ресурсов, работ и услуг.

Средства Фонда в отдельных случаях отвлекались на размещение в депозитные вклады. АО "Эпром" (соучредитель - Фонд) в ноябре 1995 года,

имея кредиторскую задолженность перед подрядчиками, разместило средства Фонда в сумме 600 млн рублей на депозитном счете в банке. АООТ "Эпром" за 1996 год за счет средств Фонда получены доходы в сумме 162,8 млн рублей от размещения средств в депозитный вклад.

Общие затраты на содержание дирекции АООТ "Эпром" составили 545,4 млн рублей от фактически поступивших на строительство 2944,1 млн рублей, или 18,2% вместо 7,3%, предусмотренных договором о совместной деятельности с Фондом.

Имели место факты перечисления Фондом исполнителям работ денежных средств сверх сумм, установленных договорными обязательствами.

Так, в соответствии с договором № 16-СД от 25.11.93 года с АООТ "Эпром" объем финансирования в период 1993-1995 годы определен в сумме 1200 млн рублей (цены 1993 года). Фактически перечислено 8670 млн рублей, или в 7,2 раза больше. В 1996 году согласно дополнительному соглашению к указанному договору от 20.05.96 года вместо 450 млн рублей реально перечислено 1983,3 млн рублей, или в 4,4 раза больше.

18. Федеральный экологический фонд Российской Федерации, не являясь заказчиком строительства завода по производству активированного угля из отходов деревообрабатывающей промышленности в Тамбовской области (договор № 3-СД от 6 марта 1995 года с ТОО "Экос-А"), был единственной организацией, осуществляющей финансирование данных работ. Общая сумма выделенных ассигнований составила с начала строительства завода 13585 млн рублей, хотя доля Фонда в уставном капитале ТОО "Экос-А" на 31.12.96 года равнялась 28%.

19. В 1996 году Фонд финансировал строительство двух природоохранных судов, оснащенных комплексом экологического контроля "Акватория". В сентябре 1996 года природоохранный катер "Экопатруль-1" передан в эксплуатацию Госспецинспекции Ленинградского региона для использования по назначению в Северо-Западном регионе России, а второй природоохранный катер "Экопатруль-2" передан Астраханскому комитету экологии и природных ресурсов для использования на реке Волге и в акватории Северного Каспия.

Несмотря на принятие судов на баланс указанных природоохранных организаций, Фонд выделил им 800 млн рублей заемных средств для организации содержания судов в 1996 году (договоры № 9-з от 1.11.96г. и №11-з от 3.12.96 г.).

Кроме этого, в рамках договора №2-н от 30.08.96 года Фондом профинансированы расходы на сумму 710,4 млн рублей для обеспечения перехода судна "Экопатруль-2" с предприятия-изготовителя (г. Санкт-Петербург) до места его приписки в г. Астрахань.

20. В соответствии со статьей 11 Федерально-

Российской Федерации" от 2.12.90 года №395-1 средства федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов не могут быть использованы для формирования уставного капитала кредитных организаций.

В нарушение указанного закона Фонд продолжает являться одним из учредителей акционерного национального банка охраны окружающей среды "Экобанк". Согласно выписке из реестра акционеров данного банка, на 1 января 1997 года общий пакет акций Фонда состоит из 157638 обыкновенных акций (номинальная стоимость 1 акции - 10 тыс. рублей), удельный вес вклада Фонда в уставном капитале банка составляет 19,5%, или 1576,4 млн рублей.

Федеральный экологический фонд Российской Федерации не принял меры по получению дивидендов от принадлежащих ему акций. Дивиденды за 1995 год в сумме 160,9 млн рублей и за 1996 год в сумме 82,3 млн рублей направлены Фонду только в 1997 году.

21. По состоянию на 1 января 1997 года дебиторская задолженность исполнителей договоров составила 71825,8 млн рублей, из которых 48167,2 млн рублей, или 67%, являются средствами, вложенными в строительство природоохранных объектов по договорам о совместной деятельности.

В связи с невыполнением строительной программы 1996 года, систематическим невозвратом полученных заемных средств и длительной задержкой в представлении отчетных данных о произведенных расходах исполнителями работ, задолженность Фонду со стороны последних с начала 1996 года увеличилась на 39262,8 млн рублей, или в 2,2 раза.

22. Всего Федеральным экологическим фондом Российской Федерации без учета филиалов в 1996 году было использовано не по целевому назначению 11864,7 млн рублей.

23. Руководство Федерального экологического фонда Российской Федерации не приняло исчерпывающих мер по устранению нарушений и недостатков, установленных предыдущей проверкой Счетной палаты Российской Федерации.

В ходе ревизии филиалов Федерального экологического фонда Российской Федерации установлено:

1. В условиях дефицита средств филиалом Федерального экологического фонда Российской Федерации - Северо-Балтийский морской фонд - выдана ссуда в сумме 50 млн рублей Спецморинспекции Ленинградского региона.

2. Удельный вес расходов Северо-Балтийского морского фонда, направленных на содержание дирекции филиала Фонда, составил 21,3% от общей суммы расходов филиала, что является нерациональным использованием средств Фонда.

3. Из-за неукomплектованности штата дирекции Северо-Балтийского морского фонда (при 5 штатных единицах 4 являются вакантными) широкое распространение получила практика заключения договоров подряда с физическими лицами на выполнение работ (11 договоров в 1996 году). Фонд оплаты труда нештатного персонала составил в 1996 году 80 млн рублей, или 42,3% от общего объема фонда потребления дирекции. Как правило, указанные договоры подряда заключались со штатными сотрудниками Госспецинспекции по охране моря Ленинградского региона.

4. В нарушение действующего порядка имели место поступления средств в доходы Фонда в форме штрафов в кассу дирекции Северо-Балтийского морского фонда от различных организаций через инспекторов Госспецинспекции по охране моря.

5. В нарушение кассовой дисциплины все наличные финансовые средства, поступающие в кассу дирекции Северо-Балтийского морского фонда в виде штрафов, не сдавались в банк для зачисления на текущий счет филиала Фонда, а оставались в кассе и направлялись на расходы по содержанию дирекции (командировки, хозяйственные расходы и пр.).

6. В нарушение статьи 55 части 1 Гражданского кодекса филиалу Федерального экологического фонда Российской Федерации - Дальневосточный морской фонд, в соответствии с Положением, утвержденным правлением Фонда, придан статус юридического лица. Данное положение не зарегистрировано в Регистрационной палате, а филиал фонда действовал от имени Федерального экологического фонда Российской Федерации по доверенности.

7. В нарушение раздела 4 п. 11 "Положения о филиале Федерального экологического фонда Российской Федерации - Дальневосточный морской фонд", утвержденного постановлением правления Фонда 16.02.95 года в Федеральный экологический фонд Российской Федерации не перечислено 143,8 млн руб.; отделениями Дальневосточного морского фонда на межрегиональный уровень не перечислено 1811,6 млн рублей. Это не позволило эффективно использовать средства в размере 1911,6 млн рублей на целевые федеральные и межрегиональные программы.

8. В нарушение Постановления Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 27.05.93 г. № 491 (ч 1. п. 7) директора и главные бухгалтеры региональных отделений Дальневосточного морского фонда одновременно являются руководителями (либо заместителями руководителей) региональных служб Государственной Дальневосточной природоохранной морской службы, что явилось одной из причин нецелевого использования средств отделениями филиала Фонда.

В доходы Магаданского отделения Дальневосточного морского фонда поступило в 1996 году

272,6 млн рублей, из которых 224,6 млн рублей было использовано не по целевому назначению. За счет средств отделения в 1995 году были приобретены 4 квартиры сотрудникам Магаданской спецморинспекции стоимостью 99,3 млн рублей. Кроме того, за счет средств отделения филиала Фонда были уплачены проценты по кредитному договору на приобретение жилья в размере 165,3 млн рублей. Квартиры поставлены на баланс в Магаданской спецморинспекции.

На две квартиры оформлены договоры дарения в 1996 году:

- бывшему начальнику Магаданской спецморинспекции П. А. Бойко на сумму 118,7 млн рублей с учетом переоценки;

- работнику спецморинспекции А. Г. Солуянову на сумму 28 млн рублей.

Общая сумма по договорам дарения составила 146,7 млн рублей, подоходный налог с указанных сумм не взыскан.

9. В нарушение Положения о филиале Фонда до января 1997 года не был открыт текущий счет Камчатскому отделению Дальневосточного морского фонда. Средства отделения филиала Фонда размещались на расчетном счете спецморинспекции Камчатского региона, руководство которой в лице начальника инспекции В. А. Санталова и заместителя начальника С. М. Донигевича распоряжалось ими по своему усмотрению без решения правления Фонда. В результате по договорам, заключенным Камчатским отделением филиала Фонда с различными организациями, не по целевому назначению использовано 738 млн рублей.

10. Всего Дальневосточным морским фондом было использовано не по целевому назначению 1899,9 млн рублей.

11. В нарушение Инструкции по ведению бухгалтерского учета № 122 от 3.11.93г.:

- в Камчатском отделении Дальневосточного морского фонда перечисление средств по платежным поручениям производилось без указания обоснования и назначения платежа. Отделение оплатило за Камчатрыбвод приобретение оргтехники, хозяйственного инвентаря сторонним организациям, что не было предусмотрено договором и соответствующими документами. Та же ситуация сложилась при финансировании работ по договорам с Управлением внутренних дел по Камчатской области, Управлением Федеральной службы безопасности Российской Федерации по Камчатской области и Тихоокеанским пограничным округом Федеральной пограничной службы Российской Федерации. Приобретенные основные средства и материальные ценности за счет Камчатского отделения филиала Фонда по договорам не учитывались и не оформлялись в установленном порядке;

- в Магаданском отделении Дальневосточного морского фонда учет средств ведется совместно со

спецморинспекцией. Отсутствует разделительный баланс, ведется выдача средств по единой кассовой книге двум различным организациям. Из средств отделения филиала Фонда выдаются заработная плата и премии сотрудникам спецморинспекции Магаданского региона, оплачиваются текущие хозяйственные расходы инспекции. Отсутствуют финансовые отчеты по средствам, выделенным спецморинспекции в 1996 г. в размере 224,6 млн рублей.

12. В Приморском отделении Дальневосточного морского фонда в результате ревизии было установлено несоответствие бухгалтерского учета и отчетности по доходной части на сумму 19 млн руб., по расходной части - на сумму 46 млн рублей.

Выводы

1. Ревизией выявлены факты нецелевого использования средств Федерального экологического фонда Российской Федерации и его филиалов на сумму 13764,6 млн рублей.

2. Средства Федерального экологического фонда Российской Федерации не консолидированы в состав федерального бюджета. В результате руководство Фонда самостоятельно распоряжается средствами Фонда.

3. До настоящего времени не внесены необходимые изменения в Закон РСФСР "Об охране окружающей природной среды" от 19.12.91 года №2060-1, в котором Фонд определен как государственный внебюджетный фонд и указано, что положения об экологических фондах утверждаются исполнительными органами субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления.

Такие же права делегированы органам представительной власти субъектов Российской Федерации (с обязательством установления единообразия в формировании и управлении деятельностью государственных внебюджетных фондов) Законом Российской Федерации "Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, гг. Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления" от 15.04.93 года №4807-1.

В результате в настоящее время контрольные функции за деятельностью экологических фондов осуществляют различные органы представительной и исполнительной власти, а также органы местного самоуправления.

4. В нарушение статьи 6 Закона "О федеральном бюджете на 1996 год" средства Фонда не перечислялись на балансовый счет 100 "Доходы федерального бюджета" (лицевой счет 71) Главного управления федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации.

5. Отсутствует контроль за целевым использованием средств Фонда со стороны Главного управления федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации.

6. Средства Федерального экологического фонда Российской Федерации продолжают размещаться на счетах в коммерческих банках, а не в Банке России, что привело к потере средств в Первом русском независимом банке, который признан несостоятельным (банкротом) решением Арбитражного суда г. Москвы от 19.11.96 г., задолженность банка перед Фондом составила 91968 долларов США (в пересчете по курсу ММВБ на 20.11.97 г. - 544 млн рублей).

7. Действующие в настоящее время нормативные акты, определяющие порядок образования и использования средств Федерального экологического фонда Российской Федерации как государственного внебюджетного, не соответствуют условиям функционирования Фонда в качестве целевого федерального бюджетного фонда.

8. Субъекты Российской Федерации в 1996 году не в полной мере обеспечивали своевременное и полное перечисление средств в Федеральный экологический фонд Российской Федерации: из 89 субъектов Российской Федерации 14 территориальных экологических фондов перечислили 31819 млн рублей, или 63,2% данных платежей.

9. Фонд не использовал в 1996 году возможности для увеличения доходов за счет всех источников, предусмотренных п.10 "Положения о Федеральном экологическом фонде Российской Федерации", утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 29.06.92 года № 442, в том числе отчислений от доходов предприятий, учреждений и организаций, образуемых Фондом; платы за консультационные, экспертные и другие услуги.

10. Имеются существенные недостатки в организации договорной работы Фонда с предприятиями и организациями в части соответствия заключенных в 1996 году договоров действующему законодательству.

Исполнительная дирекция Федерального экологического фонда Российской Федерации не обеспечила необходимый контроль за выполнением финансово-договорных обязательств предприятиями и организациями и целевым использованием средств, выделяемых Фондом по заключенным договорам.

Заключенные Фондом и его филиалами договоры с предприятиями и организациями не подвергались тщательной экспертизе на предмет оценки достижения необходимого качества и эффективности выполненных работ.

Имело место незаконное выделение средств на содержание различных подразделений Минприроды России (Госкомэкологии России).

11. Недостатки в учете и отчетности в филиале Фонда - Дальневосточный морской Фонд приве-

ли к искажению бухгалтерского отчета филиала Фонда за 1996 год по доходной части на сумму 19 млн рублей, по расходной части - на сумму 46 млн рублей.

12. В нарушение статьи 11 Федерального закона "О банках и банковской деятельности в Российской Федерации" от 2.12.90 года № 395-1 Фонд продолжает являться одним из учредителей акционерного национального банка охраны окружающей среды "Эконацбанк". Удельный вес вклада Фонда в уставный капитал банка на 1.01.97 г. составлял 19,5%, или 1576,4 млн рублей. Исполнительной дирекцией Фонда ценные бумаги приобретались без учета экономической выгоды для Фонда.

Предложения

1. Направить представление Председателю Правительства Российской Федерации В. С. Черномырдину. Предложить Правительству Российской Федерации:

- для завершения работы по консолидации целевых бюджетных фондов в состав федерального бюджета привести нормативно-правовые акты, определяющие порядок образования и использования средств, а также деятельность Федерального экологического фонда Российской Федерации, в соответствии с его статусом целевого бюджетного фонда;

- с участием заинтересованных министерств и ведомств, органов власти субъектов Российской Федерации разработать и внести соответствующие изменения в законодательство, регламентирующее создание, функционирование экологических фондов, а также контроль за их деятельностью на территории Российской Федерации;

- обеспечить выполнение ст. 6 Федерального закона "О федеральном бюджете Российской Федерации на 1996 год" в части проведения операций со средствами Федерального экологического фонда Российской Федерации только через отделения Центрального банка Российской Федерации и Главное управление федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации;

- в целях упорядочения формирования и использования средств Федерального экологического

фонда Российской Федерации поручить Минфину России разработать и утвердить "Инструкцию о порядке формирования, финансирования расходов, ведения учета и составления отчетности об использовании средств Федерального экологического фонда Российской Федерации" в условиях консолидации Фонда в состав федерального бюджета.

2. Направить представление председателю правления Федерального экологического фонда Российской Федерации Н. Ф. Глазовскому с предложением устранить недостатки, выявленные в ходе ревизии:

- обеспечить полноту перечисления платежей региональными природоохранными организациями в Федеральный экологический фонд Российской Федерации;

- разработать четкий механизм контроля за расходованием средств Федерального экологического фонда Российской Федерации по целевому назначению;

- с целью обеспечения защиты государственных экономических интересов предусмотреть в договорах, заключаемых Фондом с организациями и предприятиями, положения, определяющие их ответственность за нецелевое и неэффективное использование средств Фонда, введение штрафных санкций за несвоевременное исполнение договорных обязательств, введение системы обязательных финансовых отчетов организаций по использованию средств Фонда;

- устранить выявленные ревизией нарушения, включая выполнение представления Счетной палаты Российской Федерации по предыдущей проверке в полном объеме;

- обеспечить возврат в Федеральный экологический фонд Российской Федерации использованных не по целевому назначению средств Фонда в сумме 13764,6 млн рублей.

3. Направить отчет о проведенной ревизии Председателю Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Е. С. Строеву и Председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Г. Н. Селезневу.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

И. Г. ДАХОВ