

*Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 9 сентября 2005 года № 31 (448) «О результатах проверки расходования средств федерального бюджета и внебюджетных средств на содержание организаций, находящихся в ведении Федеральной налоговой службы в Федеральном государственном лечебно-профилактическом учреждении «Поликлиника Федеральной налоговой службы» и Управлении Федерального казначейства по г. Москве»:*

*Утвердить отчет о результатах проверки.*

*Направить представления Счетной палаты Министру финансов Российской Федерации, Федеральной налоговой службе, Федеральному казначейству и Федеральному государственному лечебно-профилактическому учреждению «Поликлиника Федеральной налоговой службы».*

*Направить письмо в Министерство юстиции Российской Федерации.*

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

## **ОТЧЕТ**

### **о результатах проверки расходования средств федерального бюджета и внебюджетных средств на содержание организаций, находящихся в ведении Федеральной налоговой службы в Федеральном государственном лечебно-профилактическом учреждении «Поликлиника Федеральной налоговой службы» и Управлении Федерального казначейства по г. Москве**

**Основание для проведения проверки:** пункт 4.1.17.2 плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2005 год.

#### **Цель проверки**

Проверить расходование средств федерального бюджета и внебюджетных средств на содержание Федерального государственного лечебно-профилактического учреждения «Поликлиника Федеральной налоговой службы».

#### **Предмет проверки**

Нормативные правовые акты и иные распорядительные документы, обосновывающие операции со средствами федерального бюджета и внебюджетными средствами, а также использование федеральной собственности, смета доходов и расходов Федерального государственного лечебно-профилактического учреждения «Поликлиника Федеральной налоговой службы», бухгалтерская отчетность, платежные и иные первичные документы, подтверждающие совершение операций со средствами федерального бюджета и внебюджетными средствами.

#### **Объекты проверки**

Федеральное государственное лечебно-профилактическое учреждение «Поликлиника Федеральной налоговой службы»; Отделение по Юго-Восточному административному округу Управления Федерального казначейства по г. Москве.

**Сроки проведения проверки:** с 21 июня по 25 июля 2005 года.

Перечень основных законодательных и нормативных правовых актов, иных документов, выполнение требований которых проверено в ходе проверки, приведены в приложении № 1 (приложения в Бюллетене не публикуются).

По итогам проверок составлено 2 акта (приложение № 2). В актах отражены все вопросы, предусмотренные программой проверки. Должностные лица проверенных организаций ознакомлены с актами проверок под роспись. Письменных возражений ими не представлено.

Проверкой выявлены нарушения бюджетного законодательства, установленного порядка проведения конкурсов на размещение заказов для государственных нужд, а также условий работы с денежной наличностью, суммарная стоимостная оценка которых составила 241707,7 тыс. рублей, в том числе в 2004 году – 154348,5 тыс. рублей, в I полугодии 2005 года – 87359,2 тыс. рублей. Отклонения в бюджетном процессе, выявленные проверкой, оцениваются в сумме 793,2 тыс. рублей. Перечень выявленных нарушений и отклонений в бюджетном процессе приведены в приложении № 3.

Препятствий в проведении проверок не отмечено. Все затребованные документы, относящиеся к тематике проверки, представлены в полном объеме и в согласованные сроки.

### **Результаты проверки**

В соответствии с Уставом Федеральное государственное лечебно-профилактическое учреждение «Поликлиника Федеральной налоговой службы» (далее – Поликлиника) является государственной некоммерческой организацией, созданной для выполнения медицинских работ и услуг по оказанию доврачебной, амбулаторно-поликлинической, прочих работ и услуг медицинской помощи работникам ФНС России и ее территориальных органов, членам их семей в порядке, определяемом ФНС России.

Поликлиника осуществляет свою деятельность на основании лицензий, выданных в установленном порядке Минздравом России и Комитетом здравоохранения правительства Москвы.

Поликлиника состоит на налоговом учете в Инспекции ФНС России № 9 по ЦАО г. Москвы (ИНН 7709182064). Финансирование Поликлиники как бюджетополучателя осуществляется через Отделение по Юго-Восточному административному округу Управления Федерального казначейства по г. Москве, в котором Поликлинике открыты лицевые счета для учета операций по исполнению расходов федерального бюджета и по учету операций со средствами, полученными от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.

Кроме того, на период проверки у Поликлиники имелись текущий и транзитный валютные счета для учета операций со средствами, полученными от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, открытые в Центральном отделении № 8641 Сбербанка России.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 марта 2005 года № 291-р утвержден перечень федеральных государственных учреждений, находящихся в ведении ФНС России, в который входит данная Поликлиника. Этим же распоряжением Правительство Российской Федерации обязало ФНС России в двухмесячный срок (т. е. до 18 мая 2005 года) обеспечить приведение учредительных документов федеральных государственных учреждений, указанных в перечне, в соответствие с законодательством Российской Федерации. По предложению Минфина России (письмо от 30 марта 2005 года № 01-02-01/12-512) Правительством Российской Федерации указанный срок был продлен до 1 июля 2005 года.

Новая редакция Устава, являющегося единственным учредительным документом, утверждена приказом ФНС России 7 июня 2005 года № САЭ-3-17/254 и 20 июня 2005

года получено свидетельство о внесении записи в Единый государственный реестр юридических лиц (серия 77 № 003427472).

Лимиты бюджетных обязательств федерального бюджета на 2004 год доведены МНС России непосредственно Поликлинике уведомлением от 24 декабря 2003 года в сумме 66108,4 тыс. рублей. Вместе с тем в соответствии со статьей 249 Бюджетного кодекса Российской Федерации указанные лимиты доводятся до нижестоящих распорядителей и получателей средств федерального бюджета через Федеральное казначейство, на что Счетная палата Российской Федерации обращала внимание МНС России<sup>1</sup>.

На 2005 год лимиты бюджетных обязательств федерального бюджета доведены до Поликлиники в порядке, установленном статьей 249 Бюджетного кодекса Российской Федерации, т. е. через Федеральное казначейство (Отделение по ЮВАО Управления Федерального казначейства по г. Москве).

Вместе с тем объемы бюджетных ассигнований из федерального бюджета как в 2004 году, так и 2005 году в размере, соответственно, 66108,4 и 69722,3 тыс. рублей в нарушение статьи 248 Бюджетного кодекса Российской Федерации до Поликлиники доведены МНС России и ФНС России непосредственно, а не через Отделение по ЮВАО Управления Федерального казначейства по г. Москве.

Как свидетельствуют материалы ранее проведенных Счетной палатой Российской Федерации проверок<sup>2</sup>, такая практика существует повсеместно, на что Счетная палата Российской Федерации уже обращала внимание Федеральной налоговой службы<sup>3</sup>.

В определенной мере отмеченные нарушения бюджетного законодательства обусловлены тем, что нормативные документы Минфина России, регламентирующие процедуры санкционирования расходов федерального бюджета (Порядок организации работы по доведению через территориальные органы Федерального казначейства объемов бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств и объемов финансирования расходов федерального бюджета, утвержденный приказом Минфина России от 10 июня 2003 года № 50н, Порядок исполнения сводной бюджетной росписи федерального бюджета, утвержденный приказом Минфина России от 10 декабря 2004 года № 115н), на которые ссылается ФНС России, не предусматривают доведение объемов бюджетных ассигнований распорядителям и получателям средств федерального бюджета через территориальные органы Федерального казначейства (это установлено только в отношении главных распорядителей указанных средств).

В то же время указанные нормативные документы Минфина России зарегистрированы в Минюсте России, соответственно, 14 июля 2003 года (№ 4897) и 30 декабря 2004 года (№ 6236).

Счетная палата Российской Федерации письмом от 15 июля 2005 года № 03-324/03-4 обратила внимание Минфина России на несоответствие данных нормативных документов нормам Бюджетного кодекса Российской Федерации и предложила привести их в соответствие с бюджетным законодательством. На момент составления настоящего отчета ответ из Минфина России не поступал.

Вместе с тем ссылка ФНС России<sup>4</sup> на упомянутые ведомственные нормативные документы Минфина России несостоятельна, поскольку установленный этими документами порядок доведения объемов бюджетных ассигнований из федерального бюджета

---

<sup>1</sup> Отчет о результатах проверки утвержден решением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 10 сентября 2004 года № 27 (397).

<sup>2</sup> Проверка расходования средств федерального бюджета и внебюджетных средств на содержание территориальных органов Федеральной налоговой службы в Курской области за 2004 год.

<sup>3</sup> Представление Счетной палаты Российской Федерации ФНС России от 7 апреля 2005 года № 03-175/03-1.

<sup>4</sup> Письмо ФНС России от 12 августа 2005 года № ВЕ-15-16/941.

до нижестоящих распорядителей и получателей средств федерального бюджета не соответствует нормам Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Заключение и оплата Поликлиникой договоров, исполнение которых осуществлялось за счет средств федерального бюджета, производились в пределах утвержденных лимитов бюджетных обязательств в соответствии с ведомственной, функциональной и экономической классификациями расходов федерального бюджета, как это установлено статьей 136 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2004 год» и статьей 112 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2005 год».

Как показала проверка, проведенная Счетной палатой Российской Федерации в Отделении по ЮВАО Управления Федерального казначейства по г. Москве (акт от 25 июля 2005 года), учет обязательств Поликлиники, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета, обеспечивался территориальным Отделением в порядке, установленном постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля 1999 года № 806 «О порядке учета территориальными органами Федерального казначейства обязательств, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета» на основе смет доходов и расходов.

Смета доходов и расходов Поликлиники, финансируемых из федерального бюджета на 2005 год, доведена ФНС России до Поликлиники с разбивкой по кварталам. В то же время отчет о ее исполнении в соответствии с приказом Минфина России от 20 декабря 2004 года № 118н ФНС России представляется только по итогам за 9 месяцев (28 октября 2005 года) и за 2005 год (16 марта 2006 года).

Вместе с тем в соответствии с Инструкцией о годовой, квартальной и месячной бухгалтерской отчетности бюджетных учреждений и иных организаций, получающих финансирование из бюджета в соответствии с бюджетной росписью, утвержденной приказом Минфина России от 15 июня 2000 года № 54н в целях установления единого порядка ведения бухгалтерского учета и составления отчетности в бюджетных учреждениях, квартальная бухгалтерская отчетность составляется указанными учреждениями по состоянию на 1 июля и 1 октября текущего года.

Доведенные Поликлинике лимиты бюджетных обязательств на обеспечение ее деятельности профинансированы из федерального бюджета в полном объеме: в 2004 году – в сумме 66108,4 тыс. рублей, в I полугодии 2005 года – в сумме 34886 тыс. рублей. Кассовые расходы составили, соответственно, 65380 тыс. рублей (98,9 % к объему выделенных ассигнований) и 28864 тыс. рублей (82,7 %). Неиспользованный на 1 января 2005 года остаток финансирования составил 728,4 тыс. рублей, на 1 июля 2005 года – 6022 тыс. рублей.

На основании статьи 151 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2004 год» неиспользованные объемы финансирования федерального бюджета на 2004 год прекратили свое действие 31 декабря 2004 года и в соответствии с пунктом 9 Порядка завершения исполнения федерального бюджета за 2004 год по расходам и погашению источников внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета, утвержденного приказом Минфина России от 22 ноября 2004 года № 105н, неиспользованные Поликлиникой в 2004 году остатки объемов финансирования из федерального бюджета списаны с ее лицевого счета по учету операций со средствами федерального бюджета мемориальным ордером Отделения по ЮВАО Управления Федерального казначейства по г. Москве от 30 декабря 2004 года № 2004 05/15. По состоянию на 1 января 2005 года неиспользованные средства федерального бюджета 2004 года на указанном лицевом счете не числятся.

Средства федерального бюджета в проверенном периоде расходовались в соответствии с условиями их получения. Фактов нецелевого использования средств федерального бюджета настоящей проверкой не выявлено.

Помимо бюджетного финансирования на обеспечение деятельности Поликлиники направлялись средства, полученные указанным лечебным учреждением от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.

В объеме финансирования средства, полученные от внебюджетной деятельности, составили: в 2003 году – 42,9 % (38507,3 тыс. рублей), в 2004 году – 41,6 % (47007,1 тыс. рублей), в I полугодии 2005 года – 43,8 % (27162,6 тыс. рублей). Расходы за счет внебюджетных средств в проверенном периоде составили: в 2004 году – 42465,3 тыс. рублей, в I полугодии 2005 года – 24635,3 тыс. рублей.

Превышение доходов от указанной деятельности над расходами направлены в соответствии с налоговым законодательством на уплату налогов на прибыль и добавленную стоимость: в 2004 году – в сумме 2320,6 тыс. рублей, в I полугодии 2005 года – 1389,6 тыс. рублей, а в оставшейся части – на материальное поощрение и социальные выплаты работникам Поликлиники (40 %) и на развитие ее материально-технической базы (60 %) на основании Порядка составления и утверждения смет доходов и расходов средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, федеральными учреждениями, находящимися в ведении МНС России, утвержденными приказами МНС России от 23 января 2004 года № БГ-3-16/39 (на 2004 год) и ФНС России от 25 марта 2005 года № САЭ-3-16/121@ (на 2005 год).

От уплаты налога на имущество организаций Поликлиника в проверенном периоде была освобождена как учреждение здравоохранения на основании статьи 381 Налогового кодекса Российской Федерации (пункт 7). Данная льгота прекращает свое действие с 1 января 2006 года на основании пункта 3 статьи 4 Федерального закона от 11 ноября 2003 года № 139-ФЗ «О внесении дополнения в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и внесении изменения и дополнения в статью 20 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы Российской Федерации», а также о признании утратившими силу актов законодательства Российской Федерации в части налогов и сборов».

Поликлиника также не уплачивала налог на землю: в 2004 году – на основании Закона Российской Федерации от 11 октября 1991 года № 1738-1 «О плате за землю» (статья 12), а в 2005 году – на основании Закона г. Москвы от 24 ноября 2004 года № 74 «О земельном налоге» (статья 3.1), принятого в соответствии с главой 31 «Земельный налог» Налогового кодекса Российской Федерации.

Последняя выездная налоговая проверка соблюдения законодательства о налогах и сборах была проведена в Поликлинике Инспекцией МНС России № 9 по ЦАО г. Москвы (решение от 28 августа 2001 года № 04-04/1077) за период с 1 января 1998 года по 31 декабря 2000 года. Указанной проверкой нарушения не выявлены. Нарушений налогового законодательства при уплате налогов настоящей проверкой также не установлено.

Остаток средств, полученных от внебюджетной деятельности<sup>5</sup>, находящийся на соответствующем лицевом счете Поликлиники, на 1 января 2004 года составил 4040,8 тыс. рублей, на 1 января 2005 года – 6263 тыс. рублей и на 1 июля 2005 года – 5215,2 тыс. рублей.

Указанные средства расходовались в порядке, установленном статьями 139 и 140 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2004 год», статьями 115 и 116 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2005 год», то есть в соответствии с ут-

---

<sup>5</sup> С учетом остатков средств, переходящих с прошлых лет.

вержденными МНС России и ФНС России сметами доходов и расходов, в пределах остатков средств на лицевом счете в основном на оплату труда с начислениями: в 2004 году – 33644 тыс. рублей (79,2 %), в январе-июне 2005 года – 17772 тыс. рублей (72,1 %). На создание других организаций внебюджетные средства не направлялись.

Вместе с тем уже в I полугодии 2005 года допущено превышение сметных назначений, предусмотренных сметой доходов и расходов средств, полученных от внебюджетной деятельности, на 2005 год по статье «Прочие услуги» на 298,8 тыс. рублей, или на 42,8 процента.

Однако письмом Минфина России от 12 ноября 2001 года № 3-01-01/12-333 «О порядке реализации приказа Минфина России от 21 июня 2001 года № 46н бюджетными организациями» разъяснено, что недостаточность сметных назначений по соответствующему коду экономической классификации расходов не является основанием для органа Федерального казначейства в отказе приема расчетно-денежного документа бюджетного учреждения, однако в случае осуществления бюджетным учреждением кассового расхода в размере, превышающем сметные назначения по соответствующему коду экономической классификации расходов, бюджетное учреждение должно привести в соответствие смету и представить ее в орган Федерального казначейства по месту открытия лицевого счета по учету внебюджетных средств.

На период проведения настоящей проверки необходимые изменения в смету доходов и расходов по внебюджетным средствам Поликлиникой внесены не были. По письменной информации, представленной главным врачом Поликлиники, необходимые изменения в смету будут внесены в III квартале 2005 года.

В соответствии с пунктом 2.2 Порядка образования и использования финансовых средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности федеральным государственным лечебно-профилактическим учреждением «Поликлиника Министерства Российской Федерации по налогам и сборам», утвержденным главным врачом Поликлиники С. Н. Яковлевым б/д и б/н по согласованию с МНС России (заместитель Министра Р. М. Досмухамедов) 22 июня 2004 года, к основным источникам финансовых средств, полученным от внебюджетной деятельности, отнесена реализация медикаментов и предметов медицинского обихода.

Указанный вид деятельности не относится к платным медицинским услугам, поскольку в соответствии с Правилами предоставления платных медицинских услуг населению медицинскими учреждениями, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 января 1996 года № 27, изданным в соответствии с Законом Российской Федерации «О защите прав потребителей», к данным услугам относятся профилактическая, лечебно-диагностическая, реабилитационная, протезно-ортопедическая и зубопротезная помощь.

Наряду с этим, Общероссийский классификатор видов экономической деятельности, введенный в действие постановлением Госстандарта России от 6 ноября 2001 года № 454-ст, относит реализацию медикаментов и предметов медицинского обихода к торговой деятельности, а не к оказанию услуг.

Вместе с тем, как установлено настоящей проверкой, разрешением ФНС России от 25 апреля 2005 года № 102, выданным Поликлинике на открытие лицевого счета по учету операций со средствами, полученными от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, указанный вид деятельности не предусмотрен. Не был предусмотрен этот вид деятельности и разрешением на открытие такого счета в 2004 году (разрешение МНС России от 10 сентября 2001 года № 003 с учетом дополнений от 29 марта 2002 года № 003/1 и 11 мая 2004 года № 003/3).

Более того, торговая деятельность и, в частности реализация медикаментов, не включены в генеральные разрешения на открытие лицевого счета по учету операций со средствами, полученными от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, в органах Федерального казначейства, выданные Минфином России МНС России (от 3 сентября 2001 года № 181014 с учетом дополнений) и ФНС России (от 18 апреля 2005 года № 182049).

В то же время в утвержденной ФНС России смете доходов и расходов средств, полученных от предпринимательской деятельности, на содержание Поликлиники на 2005 год предусмотрены поступления в сумме 4700 тыс. рублей по статье «Доходы от продажи товаров, осуществляемой бюджетными учреждениями» (код ЭКР 182 3 0202010 01 0000 440)<sup>6</sup>.

В соответствии с пунктом 15 Инструкции «О порядке открытия и ведения территориальными органами Федерального казначейства лицевых счетов для учета операций со средствами, полученными от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, получателей средств федерального бюджета, финансируемых на основании смет доходов и расходов», утвержденной приказом Минфина России от 21 июня 2001 года № 46н на основании Бюджетного кодекса Российской Федерации<sup>7</sup>, в случае несоответствия представленной сметы доходов и расходов по внебюджетным средствам разрешению по источникам образования внебюджетных средств либо направлениям их использования орган Федерального казначейства отказывает в приеме платежного документа и оформлении чека на получение наличных денег и не несет ответственность за этот отказ.

При этом пунктом 23 упомянутой Инструкции установлено, что если источник образования внебюджетных средств не соответствует источникам, отраженным в разрешении, орган Федерального казначейства зачисляет сумму поступлений на лицевой счет клиента без права ее расходования до внесения в установленном порядке соответствующих дополнений в разрешение или представления клиентом дополнительной информации об источнике образования внебюджетных средств, заверенной подписями руководителя и главного бухгалтера клиента.

Вместе с тем, как установлено проверкой, проведенной Счетной палатой Российской Федерации в Отделении по ЮВАО Управления Федерального казначейства по г. Москве (акт от 25 июля 2005 года), указанные денежные средства расходовались без каких-либо ограничений на основании платежных документов Поликлиники. В 2004 году такие расходы составили 3344,6 тыс. рублей, в I полугодии 2005 года – 1732,1 тыс. рублей.

По итогам настоящей проверки, приказом руководителя Отделения по ЮВАО Управления Федерального казначейства по г. Москве от 25 июля 2005 года № 01-03/37 начальник отдела учета и использования средств от предпринимательской деятельности привлечен к дисциплинарной ответственности. С 25 июля 2005 года выручка от реализации медикаментов через аптеку Поликлиники зачисляется на ее соответствующий лицевой счет без права расходования до внесения в установленном порядке соответствующих дополнений в разрешение на открытие лицевого счета по учету операций со средствами от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.

---

<sup>6</sup> В 2004 году доходы от продажи товаров и услуг в смете доходов и расходов средств, полученных от предпринимательской деятельности, на содержание Поликлиники учитывались одной строкой (предметная статья 5020000).

<sup>7</sup> В соответствии со статьей 166.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации порядок открытия и ведения лицевых счетов главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета устанавливает Федеральное казначейство.

Поликлиника производит работы, связанные с использованием светочувствительных сереброросодержащих материалов (рентгеновская пленка), а также драгоценных металлов при зубопротезировании.

В соответствии с пунктом 4 статьи 22 Федерального закона от 26 марта 1998 года № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» лом и отходы драгоценных металлов и драгоценных камней подлежат сбору во всех организациях.

На основании договора от 26 января 2004 года № 0124 отходы, содержащие драгоценные металлы, сдавались на переработку в ООО «Сплав» на возмездной основе, а полученные в 2004 году и I квартале 2005 года средства в сумме 9,3 тыс. рублей зачислены на лицевой счет Поликлиники и в полном объеме направлены на оплату труда (с начислениями).

Вместе с тем только 25 апреля 2005 года деятельность по реализации отходов, содержащих драгоценные металлы, включена в разрешение ФНС России на открытие лицевого счета по учету средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. Таким образом, указанные денежные средства расходовались в 2004 году и I квартале 2005 года неправомерно.

Как установлено в ходе проверки, у Поликлиники имеются долгосрочные финансовые вложения в облигации Минфина России. Указанные облигации валютного облигационного займа в количестве 4 штук на общую сумму 22 тыс. долл. США получены Поликлиникой по акту приема-передачи от 29 мая 1996 года б/н от АОЗТ «ГНС-Пульс», правопреемником которого является Поликлиника.

По указанным ценным бумагам заемщиком (Минфин России) установлен фиксированный купонный доход в размере 3%. Срок погашения облигаций серии IV – 2003 год, серии V – 2008 год. Эти средства были получены от Внешэкономбанка в счет покрытия валютных ассигнований, выделенных Госпланом РСФСР на закупку медицинского оборудования для подведомственной поликлиники, преобразованной впоследствии в ФГЛПУ «Поликлиника Федеральной налоговой службы».

30 июля 2003 года Поликлиникой предъявлены к погашению во Внешэкономбанк облигация серии IV на сумму 10 тыс. долл. США, серии V – для получения купонного дохода в сумме 5,3 тыс. долл. США. В результате этих операций Поликлиникой получены средства в сумме 15,3 тыс. долл. США, а за вычетом комиссии – 15,2 тыс. долл. США.

Для проведения операций по погашению облигаций внутреннего государственного валютного облигационного займа, а также получения купонного дохода, номинированных в иностранной валюте, Поликлинике в Центральном отделении № 8641 Сбербанка России были открыты текущий, транзитный и специальный транзитный валютные счета.

В сентябре 2003 года поступившие на указанные валютные счета 15,2 тыс. долл. США по поручению Поликлиники были проданы Сбербанком России, а полученные от конвертации средства в сумме 465,9 тыс. рублей платежным поручением № 1 от 18 сентября 2003 года перечислены на лицевой счет по учету операций со средствами, полученными от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности в Отделении по ЮВАО Управления Федерального казначейства по г. Москве без права их расходования, в связи с тем, что Поликлинике не предоставлено право распоряжаться этими средствами.

Практически 2 года указанные денежные средства находятся без движения, поскольку МНС России и ФНС России не внесли соответствующие дополнения к разрешению на открытие лицевого счета по учету внебюджетных средств, несмотря на то, что еще в октябре 2003 года Поликлиника обратилась с такой просьбой в МНС России (исх. № 338 от 14 октября 2003 года).

В соответствии со статьей 141 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2004 год» главные распорядители средств федерального бюджета были обязаны в месячный



срок после вступления в силу данного Федерального закона обеспечить закрытие счетов, открытых федеральным учреждениям, находящимся в их ведении, в учреждениях Центрального банка Российской Федерации и кредитных организациях для учета операций со средствами, полученными от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.

Этой же статьей органам Федерального казначейства в случае неисполнения положений указанной статьи вменялось в обязанность приостанавливать операции по лицевым счетам получателей средств, открытым федеральным учреждениям в органах Федерального казначейства.

Вместе с тем специальный транзитный валютный счет был закрыт только 23 августа 2004 года, а транзитный и текущий валютные счета – лишь в период настоящей проверки (28 июня 2005 года).

В 2004 году операции по лицевым счетам, открытым Поликлинике в Отделении по ЮВАО Управления Федерального казначейства по г. Москве, не приостанавливались, а в 2005 году в соответствии со статьей 117 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2005 год» указанные санкции применяются лишь при установлении факта незакрытия федеральными учреждениями счетов в валюте Российской Федерации.

При осуществлении внебюджетной деятельности значительную долю в расчетах занимают наличные денежные расчеты (около 35 %). Вместе с тем, как установлено проверкой, в Поликлинике неоднократно допускались нарушения Порядка ведения кассовых операций в Российской Федерации, утвержденного решением Совета Директоров Банка России 22 сентября 1993 года № 40.

В соответствии с указанным Порядком организации могут иметь в своих кассах наличные деньги в пределах установленных лимитов. Всю денежную наличность, превышающую лимит остатка наличных денег в кассе, организации обязаны сдавать в банк. Организации могут хранить в своих кассах наличные деньги сверх установленных лимитов только для выдачи на заработную плату, выплаты социального характера и стипендии не свыше 3 рабочих дней, включая день получения денег в учреждении банка. По истечении этого срока неиспользованные по назначению суммы наличных денег сдаются в учреждения банков.

Между тем, как свидетельствуют материалы настоящей проверки (акт от 25 июля 2005 года), установленный Поликлинике Отделением по ЮВАО Управления Федерального казначейства по г. Москве лимит остатка кассы (в 2004 году – 100 тыс. рублей, в 2005 году – 120 тыс. рублей) в проверенном периоде превышался 110 раз<sup>8</sup> на общую сумму 2607,3 тыс. рублей, причем в отдельные дни – в 1,5-2 раза. В частности, в 2004 году: 26 января – в 2,2 раза, 19 января – в 1,9 раза, 28 октября – в 1,7 раза, 12, 16, 19 апреля, 13, 20 мая – в 1,6 раза, в I полугодии 2005 года: 1 июня – в 2,1 раза, 8 февраля – в 1,7 раза, 26 января, 2 февраля – в 1,6 раза, 11 января – в 1,5 раза.

За накопление в кассах наличных денег сверх установленных лимитов Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (статья 15.1) установлена ответственность организаций, а также их должностных лиц в виде административного штрафа в размере, соответственно, от 400 до 500 и от 40 до 50 минимальных размеров оплаты труда<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> С учетом сумм, предназначенных для выдачи заработной платы, хранение которых не превышает 3 рабочих дней, включая день получения денег в учреждении банка.

<sup>9</sup> На период проверки (25 июля 2005 года) базовая сумма, применяемая при исчислении налогов, сборов, штрафов и иных платежей, исчислении платежей по гражданско-правовым обязательствам, размер которых в соответствии с законодательством Российской Федерации определяется в зависимости от МРОТ, составила 100 рублей (Федеральный закон от 19 июня 2000 года № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда»).

В соответствии со статьей 23.5 упомянутого Кодекса дела об административных правонарушениях, связанных с нарушением порядка работы с денежной наличностью и порядка ведения кассовых операций, рассматривают налоговые органы.

В то же время ни Законом Российской Федерации от 21 марта 1991 года № 943-1 «О налоговых органах Российской Федерации», ни Налоговым кодексом Российской Федерации на налоговые органы не возложена обязанность по контролю за соблюдением порядка работы с денежной наличностью и порядка ведения кассовых операций.

В настоящее время указанный контроль возложен на учреждения банков в соответствии с Положением Банка России от 5 января 1998 года № 14-П «О правилах организации наличного денежного обращения на территории Российской Федерации» (пункт 2.14), в соответствии с которым проверки порядка ведения кассовых операций и работы с денежной наличностью проводятся не реже 1 раза в 2 года. При этом такой контроль банками проводится только в организациях, которым они устанавливают лимит остатка наличных денег в кассе, т. е. в хозрасчетных организациях. Лимит остатка наличных денег в кассе бюджетных учреждений устанавливают территориальные органы Федерального казначейства<sup>10</sup>, однако контроль за соблюдением условий работы с наличными деньгами на эти органы действующим законодательством не возложен<sup>11</sup>.

Налоговыми органами такой контроль осуществляется на основании приказа МНС России от 10 апреля 2000 года № АП-3-16/138 (зарегистрирован в Минюсте России 7 июня 2000 года № 2259) только в ходе выездной налоговой проверки. При этом в Поликлинике проверки соблюдения кассовой дисциплины не проводились со дня ее создания.

Между тем, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (статья 4.5 «Давность привлечения к административной ответственности») ограничивает налоговые органы сроком вынесения постановления по делу об административном правонарушении – 2 месяца со дня его совершения.

Счетная палата Российской Федерации, начиная с 2000 года<sup>12</sup>, неоднократно ставила вопрос о передаче в законодательном порядке функций контроля за соблюдением условий работы с денежной наличностью и порядка ведения кассовых операций полностью в ведение налоговых органов, освободив от этих функций кредитные организации.

Это предложение поддержано. Минфином России подготовлены законопроекты «О внесении дополнения в статью 7 Закона Российской Федерации «О налоговых органах Российской Федерации» и «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», предусматривающих передачу функций указанного контроля от кредитных организаций в ведение налоговых органов, которые в настоящее время согласовываются с заинтересованными министерствами и ведомствами. Однако эта работа, по мнению Счетной палаты Российской Федерации, неоправданно затянулась.

---

<sup>10</sup> Пункт 25 Инструкции «О порядке открытия и ведения территориальными органами Федерального казначейства лицевых счетов для учета операций со средствами, полученными от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, получателей средств федерального бюджета, финансируемых на основании смет доходов и расходов», утвержденной приказом Минфина России от 21 июня 2001 года № 46н.

<sup>11</sup> Статья 166.1 «Бюджетные полномочия Федерального казначейства», статья 267 «Финансовый контроль, осуществляемый Федеральным казначейством» Бюджетного кодекса Российской Федерации.

<sup>12</sup> Аналитическая записка о состоянии наличного денежного обращения в Российской Федерации, направленная в Государственную Думу (исх. № 01-1260/03 от 22 ноября 2000 года), Совет Федерации (исх. № 01-1259/03 от 22 ноября 2000 года), Правительство Российской Федерации (исх. № 01-1261/03 от 22 ноября 2000 года) и Центральный банк Российской Федерации (исх. № 01-1262/03 от 22 ноября 2000 года).

В соответствии с действующим законодательно установленным порядком<sup>13</sup> размещение заказов на приобретение товаров (работ, услуг) для государственных нужд осуществляется на конкурсной основе, а при закупке у единственного источника – по согласованию с Минэкономразвития России.

В 2004 году расходы на оплату товаров (работ, услуг) за счет всех источников финансирования составили 62365,8 тыс. рублей, или 57,8 % всех расходов на обеспечение деятельности Поликлиники, как за счет средств федерального бюджета, так и за счет внебюджетных средств<sup>14</sup>, в январе-июне 2005 года – 27811,3 рублей (51,9 процента).

Размещение Поликлиникой заказов на приобретение товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд характеризуется следующими данными:

(тыс. руб.)

Наименование показателя	2003 г.	2004 г.	I полугодие 2005 г.
На конкурсной основе	55767,7	60791,2	26885,0
Удельный вес, %	97,8	97,5	96,7
У единственного источника	1235,0	1574,6	926,3
Удельный вес, %	2,2	2,5	3,3
Всего	57002,7	62365,8	27811,3

Всего в проверенном периоде (2004 год и I полугодие 2005 года) Поликлиникой проведено 18 открытых конкурсов, в том числе 10 – по оснащению отделений поликлиники медицинской техникой (оборудованием), остальные 8 конкурсов – по размещению заказов на проведение ремонта, закупку компьютерной техники и др.

Обязательное при проведении открытых конкурсов размещение соответствующих извещений проводилось Поликлиникой единым извещением, публикуемым 1 раз в целом на год в информационно-аналитическом бюллетене «Конкурсные Торги», которое не в полной мере соответствовало требованиям Федерального закона от 6 мая 1999 года № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд».

В частности, в нарушение статьи 12 указанного Федерального закона в опубликованных извещениях отсутствовали сведения о:

- виде и количестве поставляемых товаров и месте их доставки, виде работ и месте их выполнения, виде услуг и месте их оказания;
- сроках поставок товаров (работ, услуг);
- требованиях к участникам открытого конкурса, установленных организатором открытого конкурса.

Кроме того, проверкой установлено, что все организации, участвовавшие и победившие в открытых конкурсах по поставке медицинской техники (оборудования), проведенных Поликлиникой в 2004 году и I полугодии 2005 года, являлись посредниками и не располагали производственными мощностями, а имели в своем распоряжении только складские и (или) офисные арендуемые (собственные) помещения, что противоречило действовавшему на период проведения указанных конкурсов законодательству Российской Федерации.

Так, Федеральным законом от 6 мая 1999 года № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» установлено, что участником конкурса может быть только поставщик (ис-

<sup>13</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 6 мая 1999 года № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд», Указ Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 года № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд».

<sup>14</sup> Кассовый расход.

полнитель), имеющий производственные мощности, оборудование и трудовые ресурсы, необходимые для производства товаров (работ, услуг).

Вместе с тем, как отмечено выше, организации, выигравшие конкурсы, таким требованиям не отвечали. В частности, в апреле 2004 года в проведенном Поликлиникой открытом конкурсе на поставку дорогостоящего оборудования для оснащения маммографического кабинета (рентгеновский маммограф и ультразвуковая система) стоимостью 10,3 млн. рублей приняли участие 3 организации – ООО «Фирма АНПО» (ИНН 7720002734), ООО «ТрейдЛайн» (ИНН 7736003042), ООО «Авенир» (ИНН 7731228363).

Указанные организации являлись малыми предприятиями, их среднесписочная численность составляла, соответственно, 3, 2 и 3 человека. Данные организации не специализировались на поставках медицинского оборудования. В соответствии с их уставами основными видами деятельности этих предприятий являлись создание сетей эфирного и кабельного телевидения, переработка и реализация отходов, заготовка сельхозпродукции, организация пунктов приема цветных металлов, прокат авиационной и морской техники, производство и реализация табачной и алкогольной продукции, организация АЗС. Дистрибьюторами завода-изготовителя эти организации также не являлись.

При этом ООО «Авенир» зарегистрировано налоговыми органами 23 апреля, а ООО «ТрейдЛайн» – 10 октября 2003 года или менее чем за год до проведения конкурса. Производственными мощностями указанные организации не располагали, а имели лишь арендуемые складские помещения.

В ходе проверки конкурсной документации установлено, что все 3 упомянутые организации-посредники действовали в интересах одного поставщика – ООО «Сименс», по доверенности которого эти организации были авторизованы для представления конкурсной заявки, ведения переговоров и заключения контракта на поставку медицинской аппаратуры при проведении данного конкурса.

Таким образом, фактически поставка указанного выше медицинского оборудования была осуществлена единственным поставщиком – ООО «Сименс». Причем, как следует из представленных в ходе проверки документов, гарантийная поддержка поставленного оборудования также осуществляется ООО «Сименс».

Следует отметить, что аналогичное оборудование производится и поставляется не только компанией «Сименс», но также и рядом других крупных производителей медицинской техники: Philips, IMS, Toshiba, Italtay, Planmed, General Electric и ряд других.

Пунктом 43 Указа Президента России от 8 апреля 1997 года № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» установлено, что торги (конкурс), в которых участвовал только 1 поставщик признаются несостоявшимися.

Несмотря на это, постоянно действующей конкурсной комиссией по проведению торгов (конкурсов) на покупку и поставку товаров, работ и услуг для государственных нужд конкурс признан состоявшимся, а победителем объявлено ООО «Фирма АНПО», представлявшее интересы компании «Сименс».

При этом случаи проведения конкурсов между компаниями-посредниками, представляющими продукцию единственного иностранного производителя, не единичны.

Так, в апреле 2004 года Поликлиникой был проведен открытый конкурс по оснащению отделений медицинским оборудованием, в котором приняли участие 3 организации: ООО «Виамед Плюс» (ИНН 7728247905), ООО «Ронлим» (ИНН 7710352786) и ООО «Оксфорд Медикал» (ИНН 77132344808). В соответствии с представленными в конкурсную комиссию заявками указанные общества предлагали поставить Поликлинике системы суточного мониторинга ЭКГ и АД Medilog Prima (производитель Oxford Instruments, Англия). Указанное оборудование приобретено по цене 1833,5 тыс. рублей.

В аналогичном порядке проводились конкурсы в июне 2004 года: по закупке биохимического анализатора Konelab 30i (производитель «Thermo Clinical LabSystems», Финляндия) оборудование приобретено по цене 4 849,8 тыс. рублей, в ноябре 2004 года: колонофиброскопа Olympus CF-40L и аксессуаров к нему (Olympus, Япония) – 950 тыс. рублей, в апреле 2005 года: лор-установки Modula Europa (Heinemann Medizintechnik GmbH, Германия) – 1540,4 тыс. рублей, гинекологического кресла Medi-Matic 115-c (Schmitz u. Söhne GmbH & Co. KG, Германия) – 800 тыс. рублей, в мае 2005 года: 3 стоматологических установок Sirona C2+ (Sirona Dental Systems GmbH, Германия) – 7400,1 тыс. рублей, рентгенографического цифрового комплекса Orthophos plus DS (Sirona Dental Systems GmbH, Германия) – 4425,8 тыс. рублей.

Суммарная стоимость медицинского оборудования, закупленного в проверенном периоде Поликлиникой с нарушением конкурсных процедур, составила 32084,6 тыс. рублей, в том числе в 2004 году – 17918,7 тыс. рублей, в I полугодии 2005 года – 14165,9 тыс. рублей.

В целях упорядочения процедур закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд принят Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», вступающий в силу с 1 января 2006 года.

Указанным Федеральным законом существенно расширен перечень сведений, публикуемых заказчиком в извещениях о проведении открытого конкурса. Усилен контроль за соблюдением федерального законодательства и иных нормативных правовых актов Российской Федерации о размещении заказов, в частности, предусмотрено ведение реестра недобросовестных поставщиков. Предусмотрено, что при поставках за наличный расчет в соответствии с установленным Банком России предельным размером расчетов наличными деньгами между юридическими лицами по одной сделке<sup>15</sup>, размещение заказов осуществляется без проведения конкурсов и внеконкурсных процедур.

Вместе с тем в новом законе отсутствуют ранее предъявляемые к участникам конкурса обязательные требования о наличии производственных мощностей, оборудования и трудовых ресурсов, необходимых для производства товаров (работ, услуг), что предусматривает участие в конкурсах организаций-посредников, не обладающих необходимыми профессиональными знаниями и квалификацией, оборудованием и другими материальными возможностями для выполнения государственного контракта.

Кроме того, к конкурсам будут допускаться участники, имеющие задолженность по начисленным налогам, сборам и иным обязательным платежам в бюджеты любого уровня или государственные внебюджетные фонды (в размере менее 25 % балансовой стоимости активов участника либо оспариваемую в суде на день рассмотрения заявки).

На период проведения настоящей проверки на забалансовом счете 05 числилась задолженность неплатежеспособных дебиторов в сумме 327,9 тыс. рублей.

Указанная дебиторская задолженность сложилась в результате 100 % предоплаты за поставку медицинской техники по контракту от 21 мая 1996 года № 12/4-96, заключенному Центральной поликлиникой МНС России, правопреемником которой является ФГЛПУ «Поликлиника Федеральной налоговой службы», с фирмой CHIROS a.s. (Словакия), на счет которой были перечислены валютные средства в сумме 64,2 тыс. долл. США, или 327,9 тыс. рублей в рублевом эквиваленте по курсу ММВБ на день оплаты. Однако предусмотренное контрактом оборудование поставлено не было.

---

<sup>15</sup> В соответствии с Указанием Банка России от 14 ноября 2001 года № 1050-У «Об установлении предельного размера расчетов наличными деньгами в Российской Федерации между юридическими лицами по одной сделке» – 60 тыс. рублей.

Международный коммерческий Арбитражный суд при Торгово-промышленной палате Российской Федерации решением от 30 января 1998 года № 25/1997 обязал фирму CHIROS a.s. уплатить Центральной поликлинике МНС России стоимость не поставленного медицинского оборудования. Решение суда до настоящего времени не исполнено.

Просроченная кредиторская задолженность по состоянию на 1 июля 2005 года не числится.

Предельная численность работников Поликлиники, финансируемых за счет средств федерального бюджета, установлена Министерством Российской Федерации по налогам и сборам в количестве 278 единиц. На 2005 год указанная численность Федеральной налоговой службой оставлена без изменения.

Кроме того, за счет средств от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности в Поликлинике содержатся еще 30 сотрудников (в аптеке – 10 единиц и в стоматологическом отделении – 20 единиц), что не противоречит действующему законодательству.

Штатные расписания работников Поликлиники на 2004 и 2005 годы утверждены главным врачом в пределах установленной численности. Фактически среднегодовая численность в 2004 году составила 284 единицы, в том числе 258 единиц – за счет средств федерального бюджета, по состоянию на 1 июля 2005 года, соответственно, – 287 и 261 единица.

Тарифные ставки (оклады) и надбавки к ним, установленные работникам Поликлиники, соответствуют федеральному законодательству и иным нормативным правовым актам Российской Федерации<sup>16</sup>.

Доведенные до Поликлиники лимиты бюджетных обязательств по оплате труда на 2004 год профинансированы и израсходованы в полном объеме – в сумме 8493,1 тыс. рублей. При этом экономия по статье «Начисление на оплату труда (единый социальный налог)» (ЭКР 110200) составила 482 тыс. рублей, или 15,8 % к сметным назначениям (3040,5 тыс. рублей). Указанная экономия обусловлена планированием расходов по данной статье, исходя из максимальной ставки 35,6 %, в то время как фактическое начисление единого социального налога производилось в соответствии со статьей 241 Налогового кодекса Российской Федерации, т. е. по регрессивной шкале начислений.

В I полугодии 2005 года сметные назначения на оплату труда за счет средств федерального бюджета (5995,8 тыс. рублей) превышены на 126,7 тыс. рублей (2,1 %), что

---

<sup>16</sup> Федеральный закон от 25 октября 2001 года № 139-ФЗ «О тарифной ставке (окладе) первого разряда Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы» (в редакции Федерального закона от 1 октября 2003 года № 128-ФЗ), принятое во исполнение данного Закона постановление Правительства Российской Федерации от 2 октября 2003 года № 609 «О повышении тарифных ставок (окладов) Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы» (с изменениями, внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 года № 902), постановление Правительства Российской Федерации от 14 октября 1992 года № 785 «О дифференциации в уровнях оплаты труда работников бюджетной сферы на основе Единой тарифной сетки» (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2003 года № 767, с изменениями, внесенными постановлениями Правительства Российской Федерации от 6 января 1993 года № 14, от 27 февраля 1995 года № 189, распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2001 года № 171-р), принятого во исполнение Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 21 апреля 1992 года № 2705-1 «О некоторых вопросах связанных с введением в действие Закона Российской Федерации «О повышении минимального размера оплаты труда» и Указа Президента Российской Федерации от 19 августа 1992 года № 895 «О дополнительных мерах по совершенствованию оплаты труда работников бюджетных учреждений и организаций», постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 года № 902 «О повышении тарифных ставок (окладов) работников государственных учреждений», Федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 198-ФЗ «О внесении изменений в статью Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда».

связано с предоставлением очередных отпусков в летний период. При этом, как и 2004 году, по статье «Начисление на оплату труда (единый социальный налог)» (ЭКР 213) сложилась экономия в сумме 28,9 тыс. рублей, или 1,8 % к сметным назначениям (1570,9 тыс. рублей).

Расходы на оплату труда (с начислениями) за счет внебюджетной деятельности в 2004 году составили 7369,9 тыс. рублей, или 98,7 % к сметным назначениям. Поскольку смета доходов и расходов средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, составляется в целом на год, привести аналогичные данные за I полугодие 2005 года не представилось возможным.

Как отмечено выше, в 2004 году и в январе-июле 2005 года на оплату труда неправомерно направлялись средства, полученные Поликлиникой от реализации медикаментов через аптеку, и в 2004 году – от реализации отходов, содержащих драгоценные металлы.

В соответствии с программой (пункт 6.1) проведена проверка выполнения норм и положений текстовых статей Федерального закона «О федеральном бюджете на 2004 год» и Федерального закона «О федеральном бюджете на 2005 год», регулирующих исполнение расходов федерального бюджета и относящихся к тематике проверки в ФГЛПУ «Поликлиника Федеральной налоговой службы» и Отделении по ЮВАО Управления Федерального казначейства по г. Москве. Обобщенные результаты проверки приложены к отчету (приложения №№ 4, 5).

### **Выводы**

1. Федеральной налоговой службой исполнено представление Счетной палаты Российской Федерации, в котором было обращено внимание ФНС России на нарушения норм Бюджетного кодекса Российской Федерации при доведении до подведомственных распорядителей и получателей средств федерального бюджета лимитов бюджетных обязательств федерального бюджета. На 2005 год указанные лимиты доведены до Поликлиники в порядке, установленном статьей 249 Бюджетного кодекса Российской Федерации, т. е. через Федеральное казначейство (Отделение по ЮВАО Управления Федерального казначейства по г. Москве).

2. Доведенные Поликлинике лимиты бюджетных обязательств на обеспечение ее деятельности полностью профинансированы из федерального бюджета, а неиспользованный на 1 января 2005 года остаток финансирования в полном объеме перечислен в федеральный бюджет.

3. Заключение и оплата Поликлиникой договоров, исполнение которых осуществлялось за счет средств федерального бюджета, производились в пределах утвержденных лимитов бюджетных обязательств в соответствии с ведомственной, функциональной и экономической классификациями расходов федерального бюджета, как это установлено статьей 136 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2004 год» и статьей 112 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2005 год».

4. Учет обязательств Поликлиники, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета, обеспечивался территориальным Отделением по ЮВАО Управления Федерального казначейства по г. Москве в порядке, установленном постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля 1999 года № 806 «О порядке учета территориальными органами Федерального казначейства обязательств, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета» на основе смет доходов и расходов.

5. Средства федерального бюджета в проверенном периоде расходовались в соответствии с условиями их получения. Фактов нецелевого использования средств федерального бюджета настоящей проверкой не выявлено.

6. Вместе с тем проверкой выявлены нарушения бюджетного законодательства, установленного порядка проведения конкурсов на размещение заказов для государственных нужд, а также условий работы с денежной наличностью, суммарная стоимостная оценка которых составила 241707,7 тыс. рублей, в том числе в 2004 году – 154348,5 тыс. рублей, в I полугодии 2005 года – 87359,2 тыс. рублей, а также отклонения в бюджетном процессе – 793,8 тыс. рублей:

**6.1.** Лимиты бюджетных обязательств федерального бюджета в 2004 году в сумме 66108,4 тыс. рублей в нарушение норм статьи 249 Бюджетного кодекса Российской Федерации доведены до Поликлиники непосредственно, минуя территориальные органы Федерального казначейства.

**6.2.** Объемы бюджетных ассигнований из федерального бюджета как в 2004 году, так и 2005 году в размере, соответственно, 66108,4 и 69722,3 тыс. рублей в нарушение статьи 248 Бюджетного кодекса Российской Федерации до Поликлиники доведены МНС России и ФНС России непосредственно, а не через Отделение по ЮВАО Управления Федерального казначейства по г. Москве.

Как свидетельствуют материалы ранее проведенных Счетной палатой Российской Федерации проверок, такая практика существует повсеместно, на что Счетная палата Российской Федерации уже обращала внимание ФНС России.

В определенной мере отмеченные нарушения бюджетного законодательства обусловлены тем, что нормативные документы Минфина России, регламентирующие процедуры санкционирования расходов федерального бюджета (Порядок организации работы по доведению через территориальные органы Федерального казначейства объемов бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств и объемов финансирования расходов федерального бюджета, утвержденный приказом Минфина России от 10 июня 2003 года № 50н, Порядок исполнения сводной бюджетной росписи федерального бюджета, утвержденный приказом Минфина России от 10 декабря 2004 года № 115н), на которые ссылается ФНС России, не предусматривают доведение объемов бюджетных ассигнований распорядителям и получателям средств федерального бюджета через территориальные органы Федерального казначейства (это установлено только в отношении главных распорядителей указанных средств).

В то же время указанные нормативные документы Минфина России зарегистрированы в Минюсте России – 14 июля 2003 года (№ 4897) и 30 декабря 2004 года (№ 6236), соответственно.

Счетная палата Российской Федерации письмом от 15 июля 2005 года № 03-324/03-4 обратила внимание Минфина России на несоответствие данных нормативных документов нормам Бюджетного кодекса Российской Федерации и предложила привести их в соответствие с бюджетным законодательством. На момент составления настоящего отчета, ответ из Минфина России не поступал.

Вместе с тем ссылка ФНС России на упомянутые нормативные документы Минфина России несостоятельна, поскольку установленный этими документами порядок доведения объемов бюджетных ассигнований из федерального бюджета до нижестоящих распорядителей и получателей средств федерального бюджета не соответствует нормам Бюджетного кодекса Российской Федерации.

**6.3.** В проверенном периоде Поликлиникой осуществлялась внебюджетная деятельность (реализация медикаментов через аптеку), не предусмотренная генеральными разрешениями на открытие лицевого счета по учету операций со средствами, полученными от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, в органах Федерального казначейства, выданными Минфином России МНС России (от 3



сентября 2001 года № 181014 с учетом дополнений) и ФНС России (от 18 апреля 2005 года № 182049).

В соответствии с Инструкцией «О порядке открытия и ведения территориальными органами Федерального казначейства лицевых счетов для учета операций со средствами, полученными от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, получателей средств федерального бюджета, финансируемых на основании смет доходов и расходов», утвержденной приказом Минфина России от 21 июня 2001 года № 46н на основании Бюджетного кодекса Российской Федерации, внебюджетные средства, полученные с нарушением установленного порядка, зачисляются органом Федерального казначейства на лицевой счет клиента без права их расходования до внесения соответствующих дополнений в разрешение или представления клиентом дополнительной информации об источнике образования внебюджетных средств.

Между тем, средства, полученные от неразрешенной внебюджетной деятельности, перечислялись Отделением по ЮВАО Управления Федерального казначейства по г. Москве Поликлинике без каких-либо ограничений на основании представленных платежных документов. В 2004 году такие расходы составили 3344,6 тыс. рублей, в I полугодии 2005 года – 1732,1 тыс. рублей.

По итогам настоящей проверки приказом руководителя Отделения от 25 июля 2005 года № 01-03/37 начальник отдела учета и использования средств от предпринимательской деятельности привлечен к дисциплинарной ответственности. С 25 июля 2005 года выручка от реализации медикаментов через аптеку Поликлиники зачисляется на ее соответствующий лицевой счет без права расходования до внесения в установленном порядке соответствующих дополнений в разрешение на открытие лицевого счета по учету средств от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.

**6.4.** В нарушение положений статьи 141 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2004 год», в соответствии с которой главные распорядители средств федерального бюджета должны были в месячный срок после вступления в силу данного Федерального закона обеспечить закрытие счетов, открытых федеральным учреждениям, находящимся в их ведении, в учреждениях Центрального банка Российской Федерации и кредитных организациях для учета операций со средствами, полученными от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, специальный транзитный валютный счет, открытый Поликлинике в Сбербанке России, был закрыт только 23 августа 2004 года, а транзитный и текущий валютные счета, открытые в том же банке, – лишь в период настоящей проверки (28 июня 2005 года).

При этом в 2004 году операции по лицевым счетам, открытым Поликлинике в Отделении по ЮВАО Управления Федерального казначейства по г. Москве, не приостанавливались, а в 2005 году в соответствии со статьей 117 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2005 год» указанные санкции применяются лишь при установлении факта незакрытия федеральными учреждениями счетов в валюте Российской Федерации.

**6.5.** Тарифные ставки (оклады) и надбавки к ним, установленные работникам Поликлиники, соответствуют федеральному законодательству и иным нормативным правовым актам Российской Федерации. Вместе с тем на оплату труда неправомерно направлялись средства, полученные Поликлиникой от реализации медикаментов через аптеку и от реализации отходов, содержащих драгоценные металлы.

**6.6.** Обязательное при проведении открытых конкурсов размещение извещений проводилось Поликлиникой с нарушением требований статьи 12 Федерального закона

от 6 мая 1999 года № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд».

Все организации, участвовавшие и победившие в открытых конкурсах по поставке медицинской техники (оборудования), проведенных Поликлиникой в 2004 году и I полугодии 2005 года, являлись посредниками и не располагали производственными мощностями, а имели в своем распоряжении только складские и (или) офисные арендуемые (собственные) помещения, что противоречило действовавшему на период проведения указанных конкурсов законодательству Российской Федерации.

В ряде случаев организации, принимавшие участие в проводимых Поликлиникой конкурсах, представляли интересы одного и того же иностранного поставщика, при этом эти организации не являлись его официальными дистрибьюторами.

Суммарная стоимость медицинского оборудования, закупленного в проверенном периоде Поликлиникой с нарушением конкурсных процедур, составила 32084,6 тыс. рублей, в том числе в 2004 году – 17918,7 тыс. рублей, в I полугодии 2005 года – 14165,9 тыс. рублей.

**6.7.** Поликлиникой неоднократно допускались нарушения Порядка ведения кассовых операций в Российской Федерации, утвержденного решением Совета Директоров Банка России 22 сентября 1993 года № 40. Установленный Поликлинике Отделением по ЮВАО Управления Федерального казначейства по г. Москве лимит остатка кассы в проверенном периоде превышался 110 раз на общую сумму 2607,3 тыс. рублей, причем в отдельные дни – в 1,5-2 раза.

В значительной мере нарушения установленного порядка работы с денежной наличностью обусловлены отсутствием контроля за оборотом наличных денег в бюджетных учреждениях.

Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность организаций, а также их должностных лиц за накопление в кассах наличных денег сверх установленных лимитов (статья 15.1), а рассмотрение дел, связанных с нарушением порядка работы с денежной наличностью и порядка ведения кассовых операций, возложено на налоговые органы (статья 23.5).

Между тем, ни Законом Российской Федерации «О налоговых органах Российской Федерации», ни Налоговым кодексом Российской Федерации на налоговые органы не возложена обязанность по контролю за соблюдением порядка работы с денежной наличностью и порядка ведения кассовых операций, который в настоящее время должны осуществлять учреждения банков. При этом такой контроль банками проводится только в организациях, которым они устанавливают лимит остатка наличных денег в кассе, т. е. в хозрасчетных организациях. Лимит остатка наличных денег в кассе бюджетных учреждений устанавливают территориальные органы Федерального казначейства, однако контроль за соблюдением условий работы с наличными деньгами на эти органы действующим законодательством не возложен.

Предложение Счетной палаты Российской Федерации о передаче в законодательном порядке функций контроля за соблюдением условий работы с денежной наличностью и порядка ведения кассовых операций полностью в ведение налоговых органов поддержано. Минфином России подготовлены соответствующие законопроекты. Однако эта работа, по мнению Счетной палаты Российской Федерации, неоправданно затянулась.

**6.8.** Практически 2 года находятся без движения на лицевом счете по учету операций со средствами, полученными от внебюджетной деятельности, денежные средства в сумме 465,9 тыс. рублей, полученные Поликлиникой от погашения облигаций внутреннего государственного валютного облигационного займа и купонного дохода, поскольку МНС России и ФНС России не внесли соответствующие дополнения к разрешению

на открытие лицевого счета по учету внебюджетных средств, несмотря на то, что еще в октябре 2003 года Поликлиника обратилась с такой просьбой в МНС России.

**6.9.** На период проведения настоящей проверки на забалансовом счете 05 числилась задолженность неплатежеспособных дебиторов в сумме 327,9 тыс. рублей, сложившаяся в результате 100 % предоплаты за поставку медицинской техники по контракту, заключенному в 1996 году Центральной поликлиникой МНС России, правопреемником которой является ФГЛПУ «Поликлиника Федеральной налоговой службы», с фирмой CHIROS a.s. (Словакия), которое фактически поставлено не было.

Решение Международного коммерческого Арбитражного суда при Торгово-промышленной палате Российской Федерации от 30 января 1998 года № 25/1997, обязывающее фирму CHIROS a.s. уплатить Центральной поликлинике МНС России стоимость не поставленного медицинского оборудования, до настоящего времени не исполнено.

Просроченной кредиторской задолженности по состоянию на 1 июля 2005 года не числится.

## **Предложения**

### **1. Направить представления:**

#### **1.1. Министерству финансов Российской Федерации:**

– о приведении нормативных документов Минфина России, регламентирующих процедуры санкционирования расходов федерального бюджета, в соответствие с нормами Бюджетного кодекса Российской Федерации;

– об ускорении подготовки законопроектов, предусматривающих передачу функций контроля за соблюдением организациями и гражданами, осуществляющими предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, порядка ведения кассовых операций и условий работы с денежной наличностью от кредитных организаций, в ведение налоговых органов.

#### **1.2. Федеральной налоговой службе:**

– об обеспечении строгого соблюдения предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации процедур санкционирования расходов федерального бюджета;

– об усилении контроля за соблюдением федеральными государственными учреждениями, находящимися в ведении ФНС России, бюджетного законодательства при осуществлении ими предпринимательской и иной приносящей доход деятельности;

– о принятии мер, исключающих нарушения законодательства Российской Федерации при организации закупок продукции, выполнении работ и оказании услуг для государственных нужд;

– об обеспечении контроля за соблюдением подведомственными организациями порядка ведения кассовых операций и условий работы с денежной наличностью;

– об использовании денежных средств в сумме 465,9 тыс. рублей, полученных Поликлиникой от погашения облигаций внутреннего государственного валютного облигационного займа и купонного дохода, длительное время находящихся без движения на лицевом счете по учету операций со средствами, полученными от внебюджетной деятельности;

– об ответственности должностных лиц ФГЛПУ «Поликлиника Федеральной налоговой службы», виновных в нарушениях бюджетного законодательства при осуществлении предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, установленного порядка проведения конкурсов на размещение заказов для государственных нужд, а также условий работы с денежной наличностью.

**1.3. Федеральному казначейству:**

– об усилении контроля за соблюдением норм и требований бюджетного законодательства при проведении федеральными учреждениями операций со средствами, полученными от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.

**1.4. Федеральному государственному лечебно-профилактическому учреждению «Поликлиника Федеральной налоговой службы»:**

– о приведении внебюджетной деятельности в соответствие с источниками образования внебюджетных средств, отраженными в разрешении на открытие лицевого счета по учету операций со средствами, полученными от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности;

– об обеспечении строгого соблюдения законодательства Российской Федерации при организации закупок продукции, выполнении работ и оказании услуг для государственных нужд;

– о принятии мер, исключающих нарушения порядка ведения кассовых операций и условий работы с денежной наличностью;

– об урегулировании просроченной дебиторской задолженности в сумме 327,9 тыс. рублей, числящейся с 1996 года;

– о привлечении к ответственности должностных лиц, виновных в нарушениях бюджетного законодательства при осуществлении предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, установленного порядка проведения конкурсов на размещение заказов для государственных нужд, а также условий работы с денежной наличностью.

**2. Направить письмо в Министерство юстиции Российской Федерации.**

**3. Настоящий отчет учесть при подготовке заключения Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «Об исполнении федерального бюджета за 2004 год».**

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**В. Г. ПАНСКОВ**