

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 31 марта 1998 года № 10 (123) «О результатах проверок использования средств, выделенных Ростовской области из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации»:

Утвердить отчет о результатах проверок использования средств, выделенных Ростовской области из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации.

Поддержать предложение аудитора Счетной палаты А.Г. Андреева о направлении по результатам проверок представлений Счетной палаты в Министерство финансов Российской Федерации и главе администрации (губернатору) Ростовской области.

О Т Ч Е Т

о результатах проверок использования средств федерального бюджета, выделенных бюджету Ростовской области в 1996-1997 годах в виде финансовой помощи из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации и ссуд на выплату заработной платы работникам бюджетной сферы, средств федерального бюджета, выделенных в 1996-1997 годах Ростовской области на финансирование расходов по обеспечению жильем граждан, уволенных в запас или отставку, а также членов их семей

Основание для проверки: Постановления коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 26 декабря 1997 года № 41 (112) и от 16 января 1998 года № 1 (114), план работы Счетной палаты Российской Федерации на 1998 год и удостоверение на право проверки от 22 января 1998 года № 13/20.

Цель проверки: Проверить использование средств, выделенных области из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации и бюджетных ссуд, средств федерального бюджета, выделенных в 1996 - 1997 годах Ростовской области на выполнение "Государственной целевой программы обеспечения в 1996-1997 годах жильем военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы в запас или отставку, сотрудников органов внутренних дел, а также членов их семей".

Предмет проверки: Деятельность Администрации области по использованию указанных средств.

Объекты проверки: Администрация области, финансовое управление Администрации области, управление по жилищной и строительной политике Админи-

страции области, Министерство общего и профессионального образования Администрации области, Управление Федерального казначейства Минфина России по области, Администрации городов Азова, Новочеркасска, Таганрога и Азовского района области, областной военный комиссариат.

Проверка проведена с 26 января по 13 февраля 1998 года заместителем начальника инспекции Счетной палаты Российской Федерации Тимашовым В.С. и ведущими инспекторами Федоткиной Т.А. и Волковым К.А.

В ходе проверки использованы следующие законодательные и нормативные акты Российской Федерации и Ростовской области:

1. Федеральный Закон "О федеральном бюджете на 1996 год" от 31 декабря 1995 года № 228-ФЗ.

2. Федеральный Закон "О федеральном бюджете на 1997 год" от 27 февраля 1997 года № 29-ФЗ.

3. Постановление Правительства РФ от 11 октября 1997 года № 1297 "Вопросы исполнения федерального бюджета в 1997 году".

4. Закон Российской Федерации "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 25 августа 1995 года № 154-ФЗ.
5. Закон Российской Федерации "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации" от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ.
6. Закон Российской Федерации "Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР" от 10 октября 1991 года № 1734-1.
7. Закон Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" от 27 декабря 1991 года № 2118-1 с дополнениями и изменениями.
8. Закон 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, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления" от 15 апреля 1993 года № 4807-1.
9. Федеральный Закон "О Счетной палате Российской Федерации" от 11 января 1995 года № 4-ФЗ.
10. Закон Российской Федерации "О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной Администрации" от 24 июня 1992 г. № 3119-1 с дополнением от 23 июля 1993 г. № 5507-1.
11. Закон Российской Федерации "О поставках продукции для федеральных нужд" от 13 декабря 1994 года № 60-ФЗ.
12. Указ Президента Российской Федерации "О мерах по обеспечению своевременной выплаты заработной платы за счет бюджетов всех уровней, пенсий и иных социальных выплат" от 19 января 1996 года № 66.
13. Указ Президента Российской Федерации "О проверках соблюдения законодательства об оплате труда" от 19 февраля 1996 года № 209.
14. Указ президента Российской Федерации "Об усилении контроля за использованием средств федерального бюджета, предназначенных для выплаты заработной платы" от 26 марта 1997 года № 268.
15. Указ Президента Российской Федерации "О мерах по ликвидации задолженности по выплатам заработной платы работникам бюджетной сферы и денежного довольствия военнослужащим и сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации" от 8 июля 1997 года № 690.
16. Указ Президента Российской Федерации "Об обеспечении своевременного финансирования расходов на выплату заработной платы" от 28 февраля 1997 года № 134.
17. Постановление Государственной Думы от 19 февраля 1997 года № 1132-11 ГД "О мерах по погашению задолженности по заработной плате работникам бюджетной сферы".
18. Постановление Государственной Думы от 17 декабря 1997 года № 1193-11 ГД "О поручении Счетной палате Российской Федерации".
19. Постановление Правительства Российской Федерации от 13 января 1996 года № 26 "О дополнительных мерах по обеспечению жильем военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы в запас или отставку, сотрудников органов внутренних дел, а также членов их семей и о программе строительства жилья для этой категории граждан на 1996-1997 годы".
20. Постановление Правительства Российской Федерации от 27 декабря 1996 года № 1554 "О предоставлении Министерством финансов Российской Федерации поручительств по кредитам коммерческих банков, привлекаемым органами исполнительной власти Ленинградской, Московской, Ростовской, Свердловской и Смоленской областей, Ставропольского края и Ростовской академии медицинских наук".
21. Постановление Президиума Верховного Совета Российской Федерации и Правительства Российской Федерации "Об упорядочении оплаты труда работников органов представительной и исполнительной власти" от 30 декабря 1992 года № 4249-1/1042.
22. Постановление Правительства Российской Федерации "О мерах по реализации указов Президента Российской Федерации, направленных на обеспечение своевременной выплаты заработной платы работникам бюджетной сферы" от 6 марта 1996 года № 230.
23. Письмо Министерства финансов Российской Федерации "О нецелевом использовании средств, выделенных из федерального бюджета" от 16 апреля 1996 года № 3-А2-02.
24. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 июня 1997 года № 769-р.
25. Постановление Правительства Российской Федерации "О мерах по погашению задолженности по выплате заработной платы работникам бюджетной сферы субъектов Российской Федерации" от 15 июля 1997 года № 886.
26. Решение Законодательного Собрания Ростовской области "О консолидированном бюджете Ростовской области на 1996 год" от 14 февраля 1996 года № 73.
27. Постановление Законодательного Собрания Ростовской области "О расходах областного бюджета на январь 1996 года" от 26 декабря 1995 года № 202.
28. Закон Ростовской области "Об областном бюджете на 1997 год" от 21 апреля 1997 года № 39-ЗС.

29. Закон Ростовской области "О порядке рассмотрения консолидированного бюджета области и утверждения областного бюджета на 1997 год" от 22 ноября 1996 года № 33-ЗС.

20. Постановление Главы Администрации Ростовской области "О мерах социальной защиты малообеспеченных нетрудоспособных граждан и семей с детьми в 1996 году" от 12 февраля 1996 года № 50.

31. Постановление Главы Администрации Ростовской области "О мерах социальной поддержки малообеспеченных нетрудоспособных граждан и семей с детьми в 1997 году" от 29 апреля № 152.

32. Постановление Главы Администрации Ростовской области "О распределении средств федерального бюджета" от 24 февраля 1997 года № 72.

33. Постановление Главы Администрации Ростовской области "О мерах по устранению отмеченных Счетной палатой Российской Федерации нарушений в использовании средств федерального бюджета, выделенных для строительства жилья для военнослужащих, граждан, уволенных в запас с военной службы и членов их семей" от 11 ноября 1997 года № 411.

34. Постановление Главы Администрации Ростовской области "О предоставлении гражданам, нуждающимся в улучшении жилищных условий, безвозмездных субсидий на строительство или приобретение жилья" от 11 июля № 185.

35. Закон области "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Ростовской области", принятый Законодательным Собранием области 25 июля 1996 года № 276 и подписанным Главой Администрации Ростовской области 6 августа 1996 года № 22-ЗС.

Кроме того, в ходе проверки использованы указания Минфина России по составлению и исполнению бюджета, указания Минфина России и Государственной налоговой службы России, указания Минфина России и Центрального Банка России по открытию счетов на заработную плату работникам, уведомления по взаимным расчетам федерального бюджета с бюджетом области, платежные поручения ГУФК Минфина России по перечислению средств федерального бюджета на счет УФК Минфина России по области, платежные поручения УФК Минфина России по области по перечислению указанных средств на текущий счет областного бюджета, отчетные данные об исполнении федерального бюджета, бюджета области, областного бюджета и бюджетов городов и районов, отчетные данные УФК Минфина России по области, материалы осуществляемого на месте контроля за использованием федеральных средств, своевременностью выплаты заработной платы работникам бюджетной сферы и другие документы.

В проверяемом периоде распорядителями кредитов являлись:

Чуб Владимир Федорович - Глава Администрации (Губернатор) Ростовской области (в должности с 8 октября 1991 года);

Апилогов Виктор Николаевич - первый заместитель Главы Администрации (Губернатора) области (в должности с 20 декабря 1991 года);

Костюченко Владимир Федорович - начальник финансового управления Администрации области (в должности с 26 октября 1992 года по 29 ноября 1996 года);

Распопов Юрий Михайлович - начальник финансового управления Администрации области (в должности с 27 декабря 1996 года по настоящее время).

Проверкой установлено:

Бюджетный процесс в Ростовской области осуществляется на основании Закона области "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Ростовской области", принятым Законодательным Собранием области 25 июля 1996 года № 276 и подписанным Главой Администрации области 6 августа 1996 года № 22-ЗС.

Областным финансовым Управлением Администрации области, в соответствии с постановлением Главы Администрации области от 24 октября 1994 года № 289 "О типовом договоре с Уполномоченными банками", открыт 1 января 1995 года счет областного (местного) бюджета за № 010132608 в КБ ОАО "Ростпромстройбанк".

Имели место и систематические факты задержки операций по текущему счету областного бюджета от 3 до 5 дней КБ ОАО "Ростпромстройбанком" в части исполнения платежных поручений финансового управления администрации области по перечислению бюджетных средств конечным получателям.

Так по состоянию на 23 октября 1997 года КБ ОАО "Ростпромстройбанком" было задержано исполнение платежных поручений на общую сумму 15,9 млрд. рублей, в том числе по 11 горрайфинотделам области дотация на заработную плату в сумме 5,5 млрд. рублей.

По распоряжению Главы Администрации области от 11 ноября 1997 года № 390 с 28 октября 1997 года закреплено обслуживание счета по исполнению областного бюджета за ГРКЦ г. Ростова-на-Дону Главного Управления Центрального банка Российской Федерации по Ростовской области

Учитывая сложившуюся ситуацию с перечислением бюджетных средств, с 1 января 1998 года счета Администрации области переведены на расчетно-кассовое обслуживание в Ростовский банк Сбербанка России. В течение января 1998 года из КБ ОАО "Ростпромстройбанка" переведены счета всех бюджетных организаций за исключением Законодательного Собрания области и областного отдела ЗАГС.

I. Перечисление и использование бюджетных средств из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (трансферта).

1.1. В 1996 году:

Федеральным законом Российской Федерации от 31 декабря 1995 года № 228-ФЗ "О федеральном бюджете на 1996 год" Ростовской области была утверждена доля в Федеральном фонде финансовой поддержки субъектов Российской Федерации на 1996 год как региону нуждающемуся в поддержке - 4,174 процента, по прогнозу - в сумме 1080,1 млрд. рублей.

В соответствии со статьей 29 Федерального Закона "О федеральном бюджете на 1996 год" Правительству Российской Федерации было разрешено по согласованию с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в целях сокращения встречных финансовых потоков в ходе исполнения федерального бюджета 1996 года осуществлять зачет сумм, причитающихся субъектам Российской Федерации из Федерального фонда финансовой поддерж-

ки субъектов Российской Федерации, за счет сумм поступлений на соответствующей территории налога на добавленную стоимость в пределах доли, зачисляемой в соответствии со статьей 7 настоящего Федерального Закона в федеральный бюджет. В соответствии с указаниями Минфина России и Росгосналогслужбы от 24 января 1996 года № 2-6-3/ВГ - 6-09/45 области разрешено осуществлять замещение части причитающейся суммы трансфертов соответствующим увеличением доли (норматива) отчислений от налога на добавленную стоимость на 20 пунктов. Общий размер отчислений от налога на добавленную стоимость в бюджет Ростовской области составил 45 процентов.

Исходя из фактического поступления налоговых доходов в процессе исполнения федерального бюджета за 1996 год Ростовской области полагалось перечислить 965,6 млрд. рублей, а с учетом задолженности за 1995 год - 1055,2 млрд. рублей. Фактически за 1996 год областью получен трансферт в сумме 639,7 млрд. рублей. Задолженность федерального бюджета перед бюджетом области составила 415,5 млрд. рублей.

Поступление финансовой помощи из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (ФФФПСРФ) в 1996 году

(млрд. рублей)

Прогнозная сумма финансовой помощи из ФФФПСРФ	Сумма финансовой помощи, исходя из поступлений налоговых доходов в федеральный бюджет, включая задолженность прошлого года	Фактически перечислено финансовой помощи в бюджет области			Недопоступление финансовой помощи
		всего	в том числе:		
			денежными и безденежными реестрами, зачетами	за счет дополнительного норматива НДС	
1080,1	1055,2	639,7	356,1	283,6	415,5

Трансферты области перечислены Главным Управлением федерального казначейства Минфина России денежными реестрами в сумме 165,5 млрд. рублей, реестрами в счет доходов федерального бюджета в сумме 101,1 млрд. рублей и зачетами в сумме 90,0 млрд. рублей.

Зачеты за счет трансфертов были произведены:

- бюджетных ссуд, полученных областью из федерального бюджета и невозвращенных в сроки, установленные обязательствами, в сумме - 73,6 млрд. рублей;

- задолженности областного бюджета в фонд социального развития Федеральной службы налоговой

полиции РФ и централизованный фонд социального развития Государственной налоговой службы РФ в сумме - 16,4 млрд. рублей.

Перечисление трансфертов Главным Управлением федерального казначейства Минфина России проходило неритмично, перечислений не было в январе, феврале, марте, июне, июле, октябре, ноябре и декабре 1996 года.

Управление федерального казначейства Минфина России по области перечисляло полученные из федерального бюджета средства на текущий счет областного бюджета в течение 1-2х банковских дней по

денежным реестрам и 2-10 дней по безденежным реестрам.

В 1997 году:

Федеральным законом Российской Федерации от 26 февраля 1997 года № 29-ФЗ "О федеральном бюджете на 1997 год" Ростовской области была утверждена доля в Федеральном фонде финансовой поддержки субъектов Российской Федерации на 1997 год 2,3930 процента, прогнозно - в сумме 1266,6 млрд. рублей.

По аналогии с 1996 годом, области увеличена доля норматива отчислений от налога на добавленную стоимость на 40 пунктов, для замещения части причитающейся суммы трансферта. Общий размер отчислений НДС на территории области составил в 1997 году 65 процентов.

Исходя из фактического поступления за 12 месяцев 1997 года налоговых доходов в федеральный бюд-

жет, от которых образуется Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, области полагалось перечислить 772,5 млрд. рублей, а с учетом задолженности за 1996 год в сумме 415,5 млрд. рублей, - 1188,0 млрд. рублей.

Фактически перечислено области трансфертов за 12 месяцев 1997 года с учетом налога на добавленную стоимость, оставляемого области в счет трансферта 944,8 млрд. рублей.

Недоперечисление средств за 12 месяцев 1997 года с учетом задолженности за 1996 год составило - 243,2 млрд. рублей.

В счет трансфертов были произведены, по просьбе Администрации области, зачеты задолженности федеральному бюджету по налогу на операции с ценными бумагами (за регистрацию эмиссии облигаций, выпускаемых Администрацией области в инвестиционных целях) в сумме 3,4 млрд. рублей.

Поступление финансовой помощи из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (ФФФПСРФ) в 1997 году

(млрд. рублей)

Прогнозная сумма финансовой помощи из ФФФПСРФ	Сумма финансовой помощи, исходя из поступлений налоговых доходов в федеральный бюджет, включая задолженность прошлого года	Фактически перечислено финансовой помощи в бюджет области			Недопоступление финансовой помощи
		всего	в том числе:		
			денежными и безденежными реестрами, зачетами	за счет дополнительного норматива НДС	
1266,6	1188,0	944,8	490,5	454,4	243,2

Перечисление трансфертов производилось Главным Управлением федерального казначейства Минфина России ежемесячно, кроме июля месяца на счет Управления федерального казначейства Минфина России по области и в тот же день указанным ведомством трансферты перечислялись на счет областного бюджета.

Распределение трансфертов областным финансовым Управлением производилось по мере поступления их на текущий счет областного бюджета в основном для выплаты заработной платы и датирования местных бюджетов.

В нарушение статьи 25 Федерального Закона Российской Федерации "О федеральном бюджете на 1997 год" Правительством Российской Федерации в течение

1997 года сведения об общем объеме средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации не доводились до Администрации Ростовской области.

Согласно Протокола совещания у Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.Б. Чубайса от 20 августа 1997 года № АЧ-П7-53пр, предусматривалось в сентябре - октябре 1997 года погашение администрации Ростовской области 50% (62,0 млрд. рублей) задолженности федерального бюджета за 1996 год перед бюджетом области по трансфертам для целевого направления этих средств ОАО "Ростовуголь", ОАО "Туковуголь" в счет погашения задолженности со стороны органи-

заций, финансируемых из бюджета области за поставленный им уголь.

На момент подписания Протокола, у городов и районов области имелась задолженность за уголь, отпущенный организациям бюджетной сферы и населению ОАО "Ростовуголь" и ОАО "Туковуголь" в сумме 6,6 млрд. рублей и 55,4 млрд. рублей соответственно.

По заключению договора между Администрацией Ростовской области и ОАО "Туковуголь" от 28 ноября 1997 года в распоряжение ОАО "Туковуголь" перечислено из суммы ранее полученных трансфертов 37,5 млрд. рублей.

1.2. Порядок формирования и исполнения бюджета Ростовской области в 1996-1997 годах.

Закон об областном бюджете на 1996 год Законодательным Собранием области не принимался, в виду того что Областной закон "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Ростовской области", регламентирующий принятие бюджета на очередной финансовый год законом области, вступил в силу с 6 августа 1996 года. Законодательное Собрание области приняло 31 января 1996 года решение "О консолидированном бюджете Ростовской области на 1996 год", подписанное Главой Администрации области 14 февраля 1996 года № 73. Указанным выше решением принята концепция по формированию консолидированного бюджета области на 1996 год, утверждены объемы доходов и расходов областного бюджета с дефицитом в сумме 993,0 млрд. рублей. Установлены ставки налогов и доходов, зачисляемые в нижестоящие бюджеты области, утверждены дотации из областного бюджета 38 районам из 39 и 7 городам из 16 для финансирования плановых расходов. Определен перечень защищенных статей расходов бюджетов всех уровней.

До принятия указанного выше закона было принято решение Законодательного собрания области от 26 декабря 1995 года № 202 "О расходах областного бюджета на январь 1996 года", согласно которому утверждены объемы и направления расходов областного бюджета, а также дотации районам и городам на январь 1996 года.

Меры по погашению дефицита областного бюджета в 1996 году Администрацией области не разрабатывались.

Закон "Об областном бюджете на 1997" год принят Законодательным Собранием области 9 апреля 1997 года и введен в действие Главой Администрации области 21 апреля 1997 года № 39-ЗС. До принятия указанного закона, финансирование из областного бюджета производилось ежемесячно в размере 1/3 фактически произведенных сумм расходов за IV квартал 1996 года, согласно Закону Ростовской области "О порядке рассмотрения консолидированного

бюджета области и утверждения областного бюджета на 1997 год" от 22 ноября 1996 года № 33-ЗС.

Законом "Об областном бюджете на 1997" предусмотрены льготы по платежам в областной бюджет. Так, согласно статьи 2 данного закона освобождены с 1 апреля 1997 года от уплаты налога на прибыль в областной бюджет:

- исправительно-трудовые учреждения УИН ГУВД области;

- организации, осуществляющие строительство жилья для работников милиции по заказам ГУВД Ростовской области в объеме не менее 100% строительного-монтажных работ. Сумма выпадающего налога на прибыль прогнозно составила в плане 697,6 млн. рублей.

Согласно статье 3 указанного выше закона, освобождены с 1 апреля 1997 года от уплаты налога на имущество предприятий:

- организации, осуществляющие строительство жилья для работников милиции по заказам ГУВД области в объеме не менее 100% строительного-монтажных работ;

- организации, снабжающие учреждения социальной сферы при объеме товарооборота по ним свыше 70%.

Сумма выпадающего налога на имущество прогнозно составила в плане 429,7 млн. рублей.

Согласно статье 4 освобождены от уплаты земельного налога в части, зачисляемой в областной бюджет, дома-интернаты системы социальной защиты и бюджетные организации системы агропромышленного комплекса. Сумма выпадающего из областного бюджета дохода по земельному налогу прогнозно составила в плане 28 млн. рублей.

Общая сумма выпадающих доходов по этим источникам планировалась в сумме 1,2 млрд. рублей.

Согласно закону Ростовской области "Об областном бюджете на 1997 год" на покрытие дефицита областного бюджета следовало направлять доходы, полученные сверх установленных законом.

1.3. Исполнение бюджета области за 1996-1997 годы.

В 1996 году:

Консолидированный бюджет области исполнен по доходам на 88,9% и по расходам на 68,4, областной бюджет соответственно - 83,3 и 62,6 процента.

В уточненном плане консолидированного бюджета сумма финансовой помощи из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации составила 17,0%, фактически - 11,3%, в областном бюджете - соответственно 34,1% и 24,2 процента.

Невыполнение доходной части бюджета области сложилось, по плате за недра - 17,4%, налогу на прибыль - 6,7 процента и другим доходам.

По областному бюджету НДС невыполнен на 36,6%, акцизы - 50,5%, налоги, взимаемые в зависимости от фонда оплаты труда, - 11,7 процента.

Исполнение расходной части консолидированного бюджета характеризуется следующими показателями:

- по органам управления исполнение составило 92,1%; по правоохранительной деятельности - 65,3%; по промышленности, энергетике и строительству - 51,9%; по жилищно-коммунальному хозяйству - 69,4%; по образованию - 85,3 и здравоохранению - 65,0 процента.

Расходная часть областного бюджета при исполнении в целом на 62,6%, исполнена по:

- органам управления - на 85,0%,
- сельскому хозяйству и рыболовству - на 32%,
- образованию - на 52,4%,
- здравоохранению - на 52,1%, в том числе по защищенной статье "медикаменты и перевязочные средства" на 43 процента.

В целом финансирование защищенных статей произведено областным бюджетом на 79,5%, а дотаций городам и районам на 63,8% при выполнении доходной части на 83,2 процента. Азовскому району перечислено дотаций в сумме 30,9 млрд. рублей при запланированной 55,4 млрд. рублей или 55,6%, городу Азову соответственно - 19,3 млрд. рублей или 61,5 процента.

В 1996 году в соответствии с действующим законом о бюджете области утверждено финансирование программ "Развитие высшей школы" и "Празднование 300-летия флота" в общей сумме 3,9 млрд. рублей.

Решением "О консолидированном бюджете Ростовской области на 1996 год" предусматривалась поддержка угольных регионов области - 10,0 млрд. рублей, выплата областного пособия по нуждаемости в сумме 30,9 млрд. рублей, а также помощь общественным организациям - 0,5 млрд. рублей.

В 1996 году оказывалась финансовая поддержка ГП "Ростовводэксплуатация" в размере 16,4 млрд. рублей, финансируемому из федерального бюджета.

Из областного бюджета выделялись средства организациям, состоящим на федеральном бюджете в общей сумме 2,0 млрд. рублей, в том числе:

- Ростовскому Территориальному агентству Федерального управления по делам о несостоятельности (банкротстве);

- Ростовскому Территориальному Управлению Государственного антимонопольного Комитета.

В 1997 году:

Консолидированный бюджет области (по данным месячной отчетности) в 1997 году исполнен по доходам на 91,8%, а по расходам - на 75,2%; областной бюджет соответственно - на 78,6% и 65,6 процента.

Финансовая помощь из федерального фонда поддержки субъектов Российской Федерации составила по плану в доходной части консолидированного

бюджета 20,7%, по отчету - 16,8 процента. В доходной части областного бюджета соответственно - 48,5% и 46,0 процента.

Невыполнение доходной части областного бюджета имело место по акцизам на 47,8%, налогам, взимаемым от фонда оплаты труда - 55,2%, подоходному налогу с физических лиц - 38,3%, налогу на добавленную стоимость - 32,6% и ряду других.

В соответствии с постановлением Главы Администрации области от 9 октября 1997 года № 361 "Об оказании финансовой помощи городам и районам области на погашение задолженности и текущие выплаты по заработной плате работникам бюджетной сферы" были привлечены кредитные ресурсы коммерческих банков в сумме 62,0 млрд. рублей. Расходы на погашение процентов по привлеченным кредитам составили 2,1 млрд. рублей и были погашены за счет дотаций, причитающихся местным бюджетам в 1997 году.

По состоянию на 1 января 1998 года остаток непогашенных кредитов составил 59,0 млрд. рублей, сроки их погашения наступят в 1998 году.

Расходная часть областного бюджета исполнена по:

- органам управления - на 38,8%;
- правоохранительной деятельности - на 79,5%;
- жилищно-коммунальному хозяйству - 10,7 процента;
- образованию - 58,5%;
- здравоохранению - 52,4%.

Дефицит областного бюджета (по данным месячной отчетности) составил за 1997 год 245,9 млрд. рублей, консолидированного соответственно - 682,1 млрд. рублей.

При исполнении доходной части областного бюджета на 78,6% защищенные статьи исполнены на 68,1%, дотации районам и городам - на 73,6 процента.

Так, Азовскому району выделено 52,8 млрд. рублей при плане 71,6 млрд. рублей или 73,7%, городу Азову - 73,5% из утвержденной законом суммы дотации.

По аналогии с 1996 годом в бюджете области предусмотрено финансирование программы "Развитие высшей школы" - 3,0 млрд. рублей.

Из областного бюджета выделялись средства организациям, состоящим на федеральном бюджете:

- Комитету Государственной статистики - 0,4 млрд. рублей;

- Северо-Кавказскому УВД на транспорте - 10,2 млрд. рублей, а также другим организациям. Общая сумма финансирования организаций, состоящих на федеральном бюджете составила 21,2 млрд. рублей.

Продолжена практика оказания финансовой помощи малообеспеченным гражданам области. Постановлением Администрации области от 29 апреля 1997 года № 152 "О мерах социальной поддержки малообеспеченных нетрудоспособных граждан и се-

мей с детьми в 1997 году” утверждены меры социальной поддержки малообеспеченных нетрудоспособных граждан и семей с детьми в 1997 году. Пособие по нуждаемости составляло в 1997 году 60 тыс. рублей в месяц, численность получателей - 75067 человек. Кроме того, для 52000 человек было организовано льготное питание. В областном бюджете на указанные меры поддержки предусмотрено 55,9 млрд. рублей.

1.4. О предоставлении налоговых льгот по платежам в областной бюджет.

Наряду с предоставлением льгот по уплате налогов, предоставленным в соответствии с действующими Федеральными законами, органом представительной власти - Законодательным Собранием Ростовской области предоставлялись дополнительные налоговые льготы в пределах своей компетенции.

Ежегодно при утверждении областного бюджета в законе “Об областном бюджете” определяются категории налогоплательщиков, освобождаемых от уплаты налогов в областной бюджет, либо устанавливаются пониженные размеры налоговых ставок.

В 1996 году общая сумма предоставленных сверх федерального законодательства налоговых льгот по платежам в областной бюджет составила 7,3 млрд. рублей или 0,4% от общего объема плановых доходов, за 1997 год указанные льготы составили 0,9 млрд. рублей или соответственно 0,03 процента.

Кроме того, во исполнение Соглашения “О мерах по стабилизации производства зерна и кормоуборочной техники и государственной поддержке структурной перестройки АО “Ростсельмаш” (без даты) между Правительством Российской Федерации и Главой Администрации объем предоставленных в областной бюджет льгот по налогу на имущество, участвующее в выпуске зерноуборочных комбайнов, составил за 1996 год 12,8 млрд. рублей.

По данным Государственной налоговой инспекции по Ростовской области недоимка по платежам в бюджет составляла на 1 января 1997 года 2311,1 млрд. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 1082,5 млрд. рублей и областной бюджет - 1228,6 млрд. рублей. По состоянию на 1 января 1998 года недоимка увеличилась до 3473 млрд. рублей, из них в федеральный бюджет - 1759,2 млрд. рублей и областной бюджет - 1713,5 млрд. рублей.

1.5. О выдаче бюджетных ссуд из областного бюджета.

Ссуды бюджетам городов и районов, при невыполнении доходной части областного бюджета не выдавались. Муниципальные образования области в 1996-1997 годах привлекали кредиты коммерческих банков под гарантию администрации области в ос-

новном для погашения задолженности по выплатам заработной платы работникам бюджетной сферы.

Так в 1996 году под поручительство Администрации области бюджетами городов и районов получено кредитов в сумме 84,5 млрд. рублей. Погашение этих кредитов произведено в 1997 году за счет средств областного бюджета, предназначенных для дотации соответствующего бюджета.

В 1997 году администрациями городов и районов получено кредитов на общую сумму 361,2 млрд. рублей, из них погашено областным бюджетом 388,2 млрд. рублей с учетом остатка прошлого года. Переходящий остаток на 1 января 1998 год составил 57,5 млрд. рублей (без деноминации).

Так, в декабре 1996 года на основании ходатайства главы администрации Азовского района Администрацией области оформлено поручительство на получение денежного кредита для погашения задолженности по выплатам заработной платы работникам бюджетной сферы в Ростовском отделении Сбербанка Российской Федерации в сумме 2 млрд. рублей под 60% годовых. Из них в 1996 году областным бюджетом погашено 1,0 млрд. рублей кредита и 78,5 млн. рублей процентов в счет дотации, причитающейся бюджету Азовского района.

В 1997 году администрацией Азовского района получено 6 кредитов на названные цели в коммерческих банках области на общую сумму 10,8 млрд. рублей.

Всего по данному району в 1997 году погашено кредитов в сумме 8,5 млрд. рублей и уплачено процентов 1,1 млрд. рублей. Кредит в сумме 2250 млн. рублей, оформленный данным районом в декабре 1997 года, будет погашен в 1998 году в счет дотации 1998 года.

Предприятиям и организациям выделено бюджетных ссуд из областного бюджета за 1996-1997 годы на общую сумму 20,0 млрд. рублей, из которых погашено 7 млрд. рублей. По состоянию на 1 января 1998 года остаток непогашенных ссуд составил 12,4 млрд. рублей. Ссуды выдавались на приобретение оборудования, сырья и пополнения оборотных средств.

1.6. Контроль за исполнением бюджета области.

Контроль за исполнением бюджета области осуществляется на основании Закона области от 6 августа 1996 года № 22-3С “О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Ростовской области”, а также законов области о бюджете на соответствующий финансовый год.

По данным финансового управления Администрации области контрольно-ревизионная работа в регионе проводится финансовым управлением совместно с аппаратом Главного контролера-ревизора КРУ Минфина России по области на основании квартальных и годовых планов проверок, утвержденных Администрацией области.

С 1996 по 1997 годы проведено 12 комплексных проверок райгорбюджетов по вопросам их формирования и исполнения и 87 тематических проверок по вопросам финансирования защищенных статей бюджета, целевого использования средств, полученных на выплату заработной платы работникам бюджетной сферы.

II. Использование выделенных бюджетных ссуд на выплату заработной платы работникам бюджетной сферы области в 1996-1997 годах. Своевременность выплаты заработной платы, меры по погашению задолженности заработной платы.

В 1996 году бюджету области из федерального бюджета выделены три беспроцентные бюджетные ссуды на общую сумму 85,2 млрд. рублей, в том числе:

- в сумме 30,0 млрд. рублей для обеспечения выплаты заработной платы педагогическим работникам общеобразовательных школ при уходе в отпуск со сроком ее погашения до 10 сентября 1996 года;

- в сумме 35,0 млрд. рублей на выплату заработной платы работникам бюджетной сферы при уходе в отпуск и пособий на детей со сроком погашения до 4 октября 1996 года на выплату заработной платы работникам бюджетной сферы при уходе в отпуск и пособий на детей;

- в сумме 20,2 млрд. рублей на выплату заработной платы работникам бюджетной сферы, денежного довольствия сотрудникам органов внутренних дел, стипендий учащимся и детских компенсаций со сроком погашения до 28 июля 1996 года.

В соответствии с Соглашением Администрации области Министерство финансов Российской Федерации произвело зачет федеральных ссуд в счет получаемых областью трансфертов в сумме 73,6 млрд. рублей и в счет взаимных расчетов в сумме 11,6 млрд. рублей.

В 1997 году Администрации области из федерального бюджета выделены три беспроцентные ссуды на общую сумму 198,2 млрд. рублей.

Первая ссуда в сумме 45,0 млрд. рублей была выделена в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 июня 1997 года № 769-р на выплату отпускных работникам образования со сроком погашения 1 октября 1997 года.

В соответствии с реестром - распределением утвержденным Главой Администрации области от 7 июня 1997 года указанные средства полностью ассигнованы в виде дотации по бюджетам нижестоящих уровней и текущего финансирования учреждений областного подчинения для выплаты заработной платы педагогическим работникам образовательных школ при уходе в отпуск.

Проверкой, проведенной КРУ Минфина России по Ростовской области в 1997 году, по заданию инспекторов Счетной палаты Российской Федерации, установлено, что средства бюджетной ссуды, перечис-

ленные городам и районам, не полностью использованы по целевому назначению. Отвлечено средств в сумме 344,9 млн. рублей, из них:

- на выплату заработной платы работникам бюджетной сферы 329,8 млн. рублей;

- на оплату медикаментов - 3,2 млн. рублей;

- на выплату отпускных иным работникам - 11,5 млн. рублей;

- погашение пени Пенсионному фонду - 0,4 млн. рублей.

Проверкой, проведенной в Министерстве общего и профессионального образования Ростовской области, фактов отвлечения бюджетной ссуды не установлено.

По состоянию на 1 января 1998 года указанная ссуда, выделенная из федерального бюджета, Администрацией области не погашена и Министерством финансов России не произведен зачет, что предусмотрено Соглашением.

Вторая беспроцентная бюджетная ссуда в сумме 47,0 млрд. рублей на покрытие временного планового кассового разрыва, образовавшегося в Донецком и Белокалитвенском бюджетах в связи с неплановым закрытием шахт предназначена для социальной поддержки жителей г. Донецка в сумме - 28,0 млрд. рублей и г. Белая Калитва в сумме - 19,0 млрд. рублей со сроком погашения до 1 апреля 1998 года.

Главное управление федерального казначейства Минфина России перечисление ссуды Управлению федерального казначейства Минфина России по области произвело тремя денежными реестрами.

В связи с доработкой проекта по созданию новых рабочих мест в г. Донецке средства в объеме 10,3 млрд. рублей по состоянию на 13 февраля 1998 года временно находятся на расчетном счете областного бюджета в ГРКЦ г. Ростова-на-Дону ГУ ЦБ РФ по Ростовской области.

Оставшиеся 36,7 млрд. рублей финансовым управлением Администрации области распределены и перечислены г. Донецку - 17,7 млрд. рублей и г. Белая Калитва - 19,0 млрд. рублей

Финансовым управлением администрации области с администрациями городов Донецка и Белая Калитва заключены соглашения о предоставлении беспроцентной ссуды со сроком погашения до 25 марта 1998 года.

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 8 июля 1997г. № 690 "О мерах по ликвидации задолженности по выплатам заработной платы работникам бюджетной сферы и денежного довольствия военнослужащим и сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации", а также постановления Правительства Российской Федерации от 15 июля 1997г. № 886 "О мерах по погашению задолженности по выплате заработной платы работникам бюджетной сферы субъектов Российской Федерации" выделена области третья беспроцентная бюджетная ссуда в сумме 106,2 млрд. рублей на по-

гашение задолженности по заработной плате и начислениям на нее работникам бюджетной сферы.

Размеры финансовой помощи в виде беспроцентной ссуды городам и районам области утверждены постановлениями Главы Администрации области от 9 октября 1997 года № 361 и от 13 октября 1997 года № 363 "Об оказании финансовой помощи городам и районам области на погашение задолженности и текущие выплаты по заработной плате работникам бюджетной сферы".

Главное управление федерального казначейства Минфина России выделение денежных средств в счет указанной ссуды производило Управлению федерального казначейства Минфина России по Ростовской области по денежным реестрам.

В соответствии с указанием Минфина России от 11 августа 1997 года № 3-Е2-18/4 перечисление средств нижестоящим бюджетам области произведено Управлением федерального казначейства Минфина России по Ростовской области на основании распределений по непосредственным получателям, состоящим на бюджете субъекта Российской Федерации.

Соглашения о предоставлении и возврате выделенных ссуд на погашение задолженности по заработной плате работникам бюджетной сферы финансовым управлением администрации области с Главами администраций районов и городов заключены в установленном порядке.

2.1. О своевременности выплаты заработной платы работникам бюджетной сферы.

В соответствии с Законами Ростовской области об областном бюджете на 1996-1997 годы заработная плата входит в перечень защищенных статей текущих расходов областного бюджета и бюджетов нижестоящих уровней, подлежащих финансированию в первоочередном порядке.

В уточненном плане расходов консолидированного бюджета заработная плата (без учета начислений) составила в 1996 году 1041,9 млрд. рублей или 12,8%, в 1997 году - 1160,8 млрд. рублей или 13,8 процента к общему объему расходов бюджета.

Фактически расходы по вышеуказанной статье исполнены в 1996 году в сумме 931,1 млрд. рублей или 89,4 процента, в 1997 году 1133,1 млрд. рублей или 97,6 процента к плановым назначениям.

Общие расходы бюджета за указанные периоды профинансированы на 68,4% и на 75,2% к уточненному плану на 1996, 1997 годы соответственно.

Расходы на заработную плату (без учета начислений) в уточненном плане областного бюджета составили в 1996 году 220,8 млрд. рублей, в 1997 году - 288,6 млрд. рублей и профинансированы в 1996 году в сумме 190,6 млрд. рублей или 86,3%, в 1997 году - 253,0 млрд. рублей или 87,7% к плановым назначениям.

Динамика задолженности по заработной плате и начислениям на заработную плату (по данным месячной отчетности) складывалась следующим образом:

Задолженность по состоянию на	(млрд. рублей)	
	Задолженность по заработной плате	Задолженность по начислениям на заработную плату
1.01.97г.	107,8	68,0
1.04.97г.	142,7	89,1
1.07.97г.	153,4	97,9
1.10.97г.	174,2	102,5
1.01.98г.	0	59,1

С целью ликвидации задолженности по выплатам заработной платы работникам бюджетной сферы, администрацией Ростовской области проделана следующая работа :

1.Принято постановление Главы администрации (Губернатора) Ростовской области от 26 августа 1997 года № 305 "О мерах по погашению задолженности по выплате заработной платы работникам бюджетной сферы", в котором определен ряд мероприятий направленных на погашение задолженности по заработной плате.

2.Губернатором утвержден "План организационных мероприятий администрации Ростовской области по мобилизации дополнительных финансовых ресурсов в 1997 году". Реализация данного плана предполагает, прежде всего, увеличение поступления

доходов в консолидированный бюджет области за счет активизации работы налоговых органов, органов налоговой полиции введения режима экономии и других организационных мер, направленных на получение денежных источников для выплат зарплаты

3.Финансовым управлением на протяжении 1997 года введена оперативная отчетность "О наличии задолженности по зарплате работникам бюджетных учреждений", которая представлялась до 1 ноября два раза в месяц, с 1 ноября по 1 декабря еженедельно, а с 1 декабря ежедневно, что позволило оперативно принимать решения об оказании своевременной финансовой помощи городам и районам.

Вышеуказанные меры позволили направить на погашение задолженности по заработной плате и на

числениям на заработную плату в течение 1997 года - 790,8 млрд. рублей в том числе средства федеральной ссуды - 106,2 млрд. рублей, что позволило в полном объеме погасить задолженность по заработной плате работникам бюджетной сферы сложившуюся на 1 июля 1997 года.

Однако, данных средств было недостаточно и на 1 января 1998 года задолженность по начислениям на зарплату в размере 59,1 млрд. рублей в том числе штрафы и пени за 1996 год в размере 16,3 млрд. рублей.

В настоящее время главами муниципальных образований подписаны с отделением Пенсионного фонда графики погашения задолженности.

Задолженность по заработной плате работникам организаций и предприятий, состоящим на федеральном бюджете и финансируемым через органы федерального казначейства на 1 января 1998 года составила - 18,9 млрд. рублей, в том числе финансовому управлению Администрации области и Государственной налоговой инспекции по Ростовской области 5,7 млрд. рублей.

2.3. Оплата труда работников аппарата Администрации Ростовской области за 1996-1997 годы, штатное расписание, лицевые счета работников аппарата.

По данным финансового управления Администрации области расходы на заработную плату (с начислениями) работников Администрации области были спланированы в 1996 году в размере 17,2 млрд. рублей или 14,8 процента от общих расходов по разделу "Государственное управление", предусмотренные консолидированным бюджетом области на 1996 год. По аппарату Администрации области эти расходы составили 4,4 млрд. рублей или 3,8 процента соответственно.

В 1997 году при принятии областного бюджета расходы на зарплату с начислениями по областным органам управления были запланированы в размере 87,4 млрд. рублей, что составило 34,5% к расходам консолидированного бюджета и соответственно по Администрации области эти расходы были спланированы в сумме 29,8 млрд. рублей или 11,8 % к консолидированному бюджету.

Фактические расходы за 1997 год на указанные цели составили в целом соответственно 43,0 млрд. рублей или 17% и 11,4 млрд. рублей или 4,5% по аппарату областной Администрации.

Это объясняется тем, что новые условия оплаты труда госслужащих были введены Главой Администрации области только с 1 апреля 1997 года частично.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 22 августа 1991 года № 75, Администрации области предоставлено право самостоятельно формировать штатное расписание в пределах выделенных ассигнований, назначать на должности и

освобождать от должности руководителей структурных подразделений Администрации области.

Штатные расписания аппарата Администрации области на 1996 и 1997 годы были утверждены в установленном порядке.

Условия оплаты труда работников Законодательного Собрания области, Администрации области и органов управления Администрации регламентируются областными законами, принятыми Законодательным Собранием области в соответствии с федеральным законом "Об основах государственной службы в Российской Федерации" и Уставом Ростовской области.

Денежное содержание госслужащих в соответствии с указанным постановлением Главы Администрации области состоит из должностного оклада, начисляемого исходя из минимального размера оплаты труда, согласно утвержденным коэффициентам кратности, надбавки к должностному окладу за квалификацию и выслугу лет.

Фактическая выплата должностных окладов и надбавок к ним соответствует утвержденным штатным расписаниям и размерам установленных надбавок. Новые условия оплаты труда для госслужащих были введены за счет областного бюджета, принятого на 1997 год.

Размеры оплаты расходов по командировкам соответствуют действующему законодательству.

В целях упорядочения структуры аппарата управления и сокращения расходов на его содержание по дотационным городам и районам финансовым управлением были разработаны типовые штаты аппарата администраций городов и районов, которые были одобрены Администрацией области и направлены соответствующим территориям 16 апреля 1997 года.

Применение указанных типовых штатов позволило уменьшить в 1997 году аппарат управления по городам и районам на 370 единиц.

Лицевые счета работников аппарата Администрации области ведутся в установленном порядке в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации.

III. Использование средств федерального бюджета, выделенных в 1996-1997 годах Ростовской области на финансирование расходов по обеспечению жильем граждан, уволенных в запас или отставку, а также членов их семей.

Министерством экономики Российской Федерации были установлены лимиты государственных инвестиций на 1996 и 1997 годы по реализации федеральных целевых программ из федерального бюджета по программе "Жилищное строительство":

- на обеспечение жильем военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы в запас или отставку, сотрудников органов внутренних дел, а также членов их семей (включая инженерное обеспечение) в 1996 году 129,2 млрд. рублей;

в 1997 году 162,7 млрд. рублей.

Профинансировано в 1996 году из федерального бюджета 66,6 млрд. рублей, из них в счет лимита 1996 года - 37,5 млрд. рублей, или 30% от установленного лимита. Остальная сумма финансирования выделялась на погашение кредиторской задолженности, образовавшейся за 1995 год.

Финансирование указанной программы производилось кредитами коммерческого банка "Эскадо" в виде денежного и вексельного кредита в сумме 37,1 млрд. рублей и прямыми бюджетными ассигнованиями в сумме 36,5 млрд. рублей. Из полученного объема финансирования в 1996 году, 29,1 млрд. рублей кредитных ресурсов выделены в счет лимитов государственных инвестиций на 1995 год.

Выделенные средства, согласно отчетных данных формы 2кс-вж, использованы полностью.

Остаток кредиторской задолженности на конец 1996 года составил 46,7 млрд. рублей по данным управления по жилищной и строительной политике.

Министерством финансов Российской Федерации 7 июля 1996 года Ростовской области была выделена бюджетная ссуда в сумме 30,0 млрд. рублей со сроком погашения 10 сентября 1996 года на погашение задолженности по заработной плате работникам бюджетной сферы.

Кроме того, дополнительно 2 июля 1996 года выделена ссуда из федерального бюджета в размере 35 млрд. рублей со сроком погашения 4 октября 1996 года на выплату заработной платы работникам бюджетной сферы и погашение задолженности по выплате пособий на детей.

Указанные ссуды на общую сумму 65 млрд. рублей не были погашены областью в установленные обязательствами сроки.

В связи с этим было заключено 22 октября 1996 года соглашение между Минфином России и Администрацией области о погашении бюджетных ссуд, полученных из федерального бюджета на финансирование социальных мероприятий области, средствами, предусмотренными в федеральном бюджете на Госинвестиции, в том числе за счет программы жилищного строительства для военнослужащих, уволенных с военной службы в запас или отставку в сумме 35,0 млрд. рублей.

Согласно указанному соглашению, Администрация области до 1 января 1997 года обязалась обеспечить финансирование инвестиций по жилищному строительству для военнослужащих, уволенных с военной службы в запас или отставку из областного бюджета.

По отчетным данным Управления по жилищной и строительной политике Администрации области финансирование по указанному соглашению в 1996 году из областного бюджета в сумме 35 млрд. рублей не осуществлялось.

Письмом Главы Администрации (Губернатора) области от 31 марта 1997 № 1/1963 в адрес Мини-

стерства финансов Российской Федерации данное соглашение было расторгнуто, и письмом Министерства финансов от 4 апреля 1997 № 3-Б4-05 указанная сумма зачтена в счет трансферта, причитающегося бюджету области, как задолженность по трансферту за 1995 год.

Проверкой Счетной палаты Российской Федерации, проведенной в мае 1997 года было установлено, что Минфин России 10 июля 1996 года перевел 13,0 млрд. рублей в КБ "Металлинвестбанк" г. Москвы на корреспондентский счет банка "Эскадо" № 015120006, которые не возвращены в срок. Был отмечен недостаточный контроль со стороны Минфина России и Администрации области за оформлением договора вексельного кредитования, получением векселей, прохождением платежей, что повлекло использование федеральных средств на погашение задолженности подрядным организациям, которым не был погашен вексельный кредит КБ "Эскадо" на сумму 12,3 млрд. рублей.

Данные векселя были использованы Администрацией области как платежное средство по целевому назначению - финансирование федеральных программ. Срок погашения был определен "по предъявлению, но не ранее 10 августа 1996 года". По истечении этого срока КБ "Эскадо" не выполнил обязательств по их погашению.

В соответствии с правовым режимом вексельного обращения Администрация области по ряду исков привлечена к солидарной ответственности по обеспечению погашения векселей, процентов и пени векселедержателю. Согласно пункту 43 Положения о простом и переводном векселе при наступлении срока платежа, если платеж не был совершен, векселедержатель может обратиться с иском против индосантов как обязанных лиц.

Опротестованные векселя предъявлялись Администрации начиная с ноября 1996 года по июнь 1997 года. Таким образом размер возмещения этих сумм по исполнительным листам вырос бы на 31 процент.

Главой Администрации (Губернатором) области в целях исключения возможности исковых требований к Администрации области любым из последующих векселедержателей было принято распоряжение № 56 от 19 декабря 1996 года "О распределении средств федерального бюджета", согласно которому финансовому управлению поручалось произвести учет и погашение опротестованных векселей КБ "Эскадо" выданных в качестве вексельного кредита банком Администрации Ростовской области на финансирование федеральных программ. Погашение векселей осуществлялось за счет средств федерального бюджета. На эти цели было израсходовано 12,3 млрд. рублей. Остальная сумма в размере 0,7 млрд. рублей направлена на финансирование федеральных программ, соответствующим заказчикам.

Одновременно по заявлению Администрации области Генеральной прокуратурой Российской Феде-

рации 31 января 1997 года было возбуждено уголовное дело в отношении КБ "Эскадо", которое находится в стадии расследования.

Все документы изъяты в порядке осуществления выемки (протокол Управления ФСБ РФ по Ростовской области от 18 октября 1997 года).

Оплаченные Администрацией векселя (долговые расписки) за счет средств федерального бюджета переданы АО "Южнороссийский дом" 8 апреля 1997 года и 30 июня 1997 года как заказчику по строительству жилья для военнослужащих, уволенных в запас, в счет финансирования программы на 1997 год.

В соответствии с федеральным законодательством требования Администрации области по выполнению обязательств по погашению векселей и взысканию штрафных санкций с КБ "Эскадо" удовлетворены Басманным межмуниципальным судом г. Москвы. Ко взысканию предъявлена сумма в размере 17,02 млрд. рублей, включая проценты по возмещению за несвоевременную оплату. Исполнительные листы направлены для исполнения в Таганский межмуниципальный суд г. Москвы. На день проверки информация о фактическом исполнении судебных приказов отсутствует.

В соответствии с замечаниями Счетной палаты Российской Федерации и постановлением Главы Администрации (Губернатора) области отделом по делам военнослужащих совместно с военным комиссариатом проведена полная ревизия списков военнослужащих, уволенных с военной службы, нуждающихся в жилье.

Численность граждан, нуждающихся в получении квартир на начало 1995 года составляло 6830 человек, на конец года 7423 человека, получило квартиры 670 человек.

В 1996 году эти цифры составили соответственно 7423, 7624 и 397, а в 1997 году 7624, на окончание года численность уточняется, получило квартиры 362 семьи, состоящие на учете, построено и выделено по ГЦП 21061,0 квадратных метров жилья.

Главам администраций муниципальных образований направлены разъяснения порядка постановки военнослужащих запаса на квартирный учет с перечнем документов, необходимых для подтверждения льгот на получение жилья, а также рекомендовано обратить внимание на недопустимость нецелевого использования бюджетных средств. По состоянию на 15 января 1998 года не представили уточненные списки администрации городов: Ростова-на-Дону, Батайска, Б. Калитвы, Миллерово, Новочеркасска, Таганрога, Звереве и районов: Багаевского, Веселовского, Волгодонского, Дубовского, Егорлыкского, Зерноградского, Заветинского, Кагальницкого, Кашарского, Мартыновского, Милютинского, Морозовского, Неклиновского, Обливского, Песчанокоского, Семикаракорского, Тагинского, Чертковского, Шолоховского.

Управлением федерального казначейства Минфина России по Ростовской области оформлены представления на изъятие в федеральный бюджет сумм нецелевого использования и начисленных штрафных санкций по городам Белая Калитва, Таганрог, Азов, Орловскому, Волгодонскому и Чертковскому районам, ГУП "Ростовоблстрой-заказчик".

В 1997 году Администрацией области была рассчитана потребность в ассигнованиях на строительство жилья на 1997 год в размере 355,5 млрд. рублей, что должно было позволить при полном освоении данных средств ввести в эксплуатацию 75,7 тысяч кв. метров жилья. По состоянию на 1 января 1997 года нуждающихся в обеспечении жильем уволенных в запас или отставку военнослужащих - 7423 человека, по состоянию на 1 января 1998 года - 7624 человека, в том числе в городах Ростове-на-Дону соответственно - 2201 и 2303; Таганроге - 1373 и 1527; Волгодонске - 373 и 386 и Новочеркасске - 589 и 570 человек.

Однако, из-за сокращения лимита капитальных вложений Минэкономики Российской Федерации для финансирования программы объем капитальных вложений, поступивших в область, привел к срыву ее выполнения, остановку строительства многих жилых домов и росту объема незавершенного строительства.

В 1997 году финансирование из федерального бюджета Государственной целевой программы в счет лимита капитальных вложений 1997 года не производилось. Поступление средств в размере 53,7 млрд. рублей осуществлялось в счет лимита капитальных вложений за 1996 год, в том числе на погашение кредиторской задолженности, образовавшейся за 1996 год в сумме 46,7 млрд. рублей в виде кредитных ресурсов.

Постановление Правительства Российской Федерации от 27 декабря 1996 года № 1554 "О предоставлении Министерством финансов Российской Федерации поручительства по кредитам коммерческих банков, привлекаемым органами исполнительной власти Ленинградской, Московской, Ростовской, Свердловской и Смоленской областей, Ставропольского края и Российской академией медицинских наук", Ростовской области был выделен кредит под гарантии Минфина России в КБ "ГУТА-БАНК" в объеме 46,7 млрд. рублей на финансирование программы по обеспечению жильем военнослужащих, граждан, уволенных в запас или отставку, а также членов их семей, в счет лимитов 1996 года в виде денежного и вексельного кредитов.

Согласно договору поручительства от 30 января 1997 года № 740 указанный кредит был взят в коммерческом банке "ГУТА-БАНК" в г. Москве, где Администрации Ростовской области - как заемщику был открыт бюджетный счет на имя финансового управления Администрации области № 15120207 "По учету средств федерального бюджета для погашения кредита и процентов по нему".

Указанный кредит должен быть представлен по договору от 3 февраля 1997 года в сумме 38,9 млрд. рублей простыми векселями и по договору поручительства от 20 января 1997 года № 736. Кредит в сумме 7,2 млрд. рублей денежными средствами.

Кредит был перечислен 10 февраля 1997 года п/п № 766/3418 в сумме 6,2 млрд. рублей, за вычетом процентов по нему в сумме 1,1 млрд. рублей.

Вексельный кредит был передан Администрации области простыми векселями по акту приема - передачи ценных бумаг от 5 февраля 1997 года в количестве 206 штук на сумму 38092,7 млрд. рублей, за вычетом процентов в сумме 1,4 млрд. рублей.

В соответствии с указанным выше постановлением Правительства Российской Федерации распоряжением Главы Администрации области (Губернатора) от 24 февраля 1997 года № 72 "О распределении средств федерального бюджета" направлено средств денежного кредита и осуществлена выдача векселей КБ "ГУТА-БАНК" (за вычетом процентной ставки) 13 городам, 3 районам и заказчикам по выполнению программы: ГУП "Ростовоблстройзаказчик" АО "Южнороссийский дом", ТОО "Ростовспецмонтаж" в объеме 44,3 млрд. рублей, в том числе денежного кредита 6,2 млрд. рублей и вексельного кредита 38,1 млрд. рублей.

Фактическое освоение лимитов капитальных вложений в 1997 году составило 42,7 млрд. рублей, что является кредиторской задолженностью на 1 января 1998 года.

Выбор строительных организаций для выполнения государственной программы строительства жилья для военнослужащих запаса в соответствии с Законом РФ от 13 декабря 1994 года № 60-ФЗ "О поставках продукции для федеральных нужд" планировалось проводить на конкурсной основе, через тендерные торги, но в связи с тем, что в течение 1996-1997 годов финансирование производилось только в счет погашения задолженности за уже фактически выполненные работы, строительство новых объектов не начиналось и конкурсного распределения подряда не проводилось.

Привлечение Администрацией области внебюджетных источников для строительства жилья военнослужащим, уволенным в запас, в 1996-1997 годах не производилось.

Цены на строящееся в рамках ГЦП жилье в 1996-1997 годах за 1 кв. метр составляли:

в 1996 году - в среднем 2717 тыс. рублей;

в 1997 году - в среднем 3002 тыс. рублей.

Цены на приобретаемое жилье на вторичном рынке не превышали стоимость жилья при строительстве.

В соответствии с Постановлением Главы Администрации области от 11 июля 1994 г. № 185 "О предоставлении гражданам, нуждающимся в улучшении жилищных условий, безвозмездных субсидий на строительстве или приобретение жилья" Комитетом рассчитывается средняя стоимость строительства

1 кв. метра общей площади жилых домов с типовыми потребительскими качествами по городам и районам на первое число каждого квартала.

Сводный отчет о результатах проверки использования средств федерального бюджета, выделенных в 1996 - 1997 годах на финансирование расходов по обеспечению жильем граждан, уволенных в запас или отставку, а также членов их семей, рассмотрен на заседании Коллегии Счетной палаты Российской Федерации 20 марта 1998 года и направлен в Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Выводы

1. В 1996 году Минфин России не обеспечил равномерное и полное перечисление причитающегося области трансферта из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации. Из предусмотренных по расчету средств, включая задолженность за 1995 год, в сумме 1055,2 млрд. рублей в бюджет области поступило только 639,7 млрд. рублей, или на 415,5 млрд. рублей меньше. Указанные средства перечислены Главным управлением федерального казначейства Минфина России в 1997 году в счет поступающих доходов в федеральный бюджет, что противоречит статье 67 Федерального закона от 31 декабря 1995 года № 288-ФЗ "О федеральном бюджете на 1996 год".

За 1997 год из причитающегося области по расчету трансферта, с учетом погашения задолженности за 1996 год, - 1188,0 млрд. рублей, фактически перечислено 944,8 млрд. рублей. Задолженность федерального бюджета составила 243,2 млрд. рублей.

2. В нарушение Указа Президента Российской Федерации "Об обеспечении своевременного финансирования расходов на выплату заработной платы" от 28 февраля 1997 года № 134 отвлечены трансферты в сумме 62,0 млрд. рублей для целевого их направления ОАО "Ростовуголь" и ОАО "Гуковуголь" для погашения задолженности бюджетных организаций за поставленный им уголь. Однако, задолженность по заработной плате с начислениями составляла на 1 июля 1997 года 251,3 млрд. рублей и увеличилась на 1 октября 1997 года до 276,7 млрд. рублей.

3. В нарушение законов области об областном бюджете на соответствующий год администрация области не обеспечивала финансирование защищенных статей областного бюджета в полном объеме. Так, при выполнении областного бюджета за 1996 год по доходам на 83,3%, защищенные статьи профинансированы только на 79,5%, в том числе дотации городам и районам - на 76,2 процента. В тоже время расходы на содержание органов государственной власти и управления профинансированы на 92,1 процента.

В 1997 году подобная практика была продолжена. При исполнении доходной части областного бюджета на 78,6% финансирование защищенных статей составило лишь 68,1 процента.

4. При недофинансировании защищенных статей расходов, а также наличии дефицита областного бюджета за 1997 год в сумме 245,9 млрд. рублей в 1996-1997 годах администрацией области отвлечены средства на финансирование федеральных органов власти и общественных организаций в 1996 году - 2,5 млрд. рублей, в 1997 году - 21,2 млрд. рублей.

Кроме того, в 1996 году оказывалась финансовая поддержка ГП "Ростовводэксплуатация" в размере 16,4 млрд. рублей, угольным регионам области - 10,0 млрд. рублей, финансирование которых осуществляется за счет федерального бюджета.

В 1996-1997 годах в областном бюджете предусматривались средства на финансирование различных программ:

- в 1996 году - программы "Развитие высшей школы" и программы "Празднование 300-летия флота" на общую сумму 3,9 млрд. рублей.

5. Областной Думой предоставлено налоговых льгот сверх предусмотренных федеральным законодательством в 1996 году в областной бюджет - 7,3 млрд. рублей, и за 1997 год соответственно - 0,9 млрд. рублей. В то же время недоимка по платежам в областной бюджет увеличилась за 1997 год, по сравнению с 1996 годом на 530,6 млрд. рублей.

Кроме того, во исполнение Соглашения между Правительством Российской Федерации и Главой администрации области "О мерах по стабилизации производства зерна и кормоуборочной техники и государственной поддержке структурной перестройки АО Ростсельмаш" объем льгот по налогу на имущество составил за 1996 год 12,8 млрд. рублей.

6. При наличии в 1997 году роста кредиторской задолженности областного бюджета по статье "Государственные пособия гражданам, имеющим детей" на 425,7 млрд. рублей по сравнению с 1996 годом, ассигнования из бюджета выплачивались на пособие по нуждаемости по распоряжениям главы администрации области. В 1996 году таких пособий выплачено в сумме 30,9 млрд. рублей, в 1997 году соответственно - 55,9 млрд. рублей.

7. Несмотря на недостаток средств и не обеспеченное финансирование защищенных статей расходов бюджета, администрация области предоставляла ссуды из областного бюджета предприятиям и организациям на приобретение оборудования, сырья и пополнение оборотных средств.

За 1996-1997 годы выделено ссуд на эти цели в сумме 20,0 млрд. рублей, из которых погашено лишь

7,0 млрд. рублей. По состоянию на 1 января 1998 года остаток непогашенных ссуд составил 12,4 млрд. рублей.

8. В 1996 году области из федерального бюджета выделено бюджетных ссуд на общую 85,2 млрд. рублей, в 1997 году соответственно - 198,2 млрд. рублей. Из ссуды в сумме 45,0 млрд. рублей, полученной областью в июне 1997 года на выплату отпускных работникам образования отвлечено на другие цели 344,9 млн. рублей.

Ссуда, полученная в сумме 47,0 млрд. рублей на покрытие временного кассового разрыва, образовавшегося в Донецком и Белокалитвенском бюджетах по состоянию на 13 февраля 1998 года в объеме 10,3 млрд. рублей находится на расчетном счете областного бюджета.

9. Задолженность по заработной плате работникам бюджетной сферы без начислений на 1 января в области погашена. Задолженность по начислениям составила 59,1 млрд. рублей.

Задолженность по заработной плате работникам предприятий и организаций, состоящих на федеральном бюджете и финансируемым через органы федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации по Ростовской области на 1 января 1998 года в сумме 18,9 млрд. рублей.

10. Для выполнения Государственной целевой программы обеспечения в 1996-1997 годах жильем военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы в запас или отставку, сотрудников органов внутренних дел, а также членов их семей выделено из федерального бюджета в 1996 году 66,6 млрд. рублей, из них в счет лимита капитальных вложений 1996 года лишь 37,5 млрд. рублей или 30% от установленного Минэкономики РФ лимита. Остаток кредиторской задолженности на конец 1996 года составил 46,7 млрд. рублей.

В связи с тем, что в 1996 году средства выделены в сумме 37,1 млрд. рублей в виде денежного и вексельного кредита через КБ "Эскадо", 13,0 млрд. рублей на корреспондентский счет КБ "Эскадо" не были возвращены в срок.

В 1997 году финансирование указанной программы не производилось. Поступление средств в размере 53,7 млрд. рублей, предназначалось на погашение кредиторской задолженности за 1996 год в сумме 46,7 млрд. рублей и 7,0 млрд. рублей на погашение векселей КБ "Эскадо". Средства на погашение векселей в сумме 13,0 млрд. рублей выделялись в 1996-1997 годах из федерального бюджета.

Предложения

Направить представления Минфину России и администрации Ростовской области, предусматриваю-

щие проведение необходимых мероприятий по устранению выявленных проверкой недостатков.

1. Министерству финансов Российской Федерации:

1.1. Принять меры для обеспечения своевременного и полного перечисления бюджету Ростовской области средств финансовой помощи (трансферта) из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации и целевой программы обеспечения жильем военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы в запас или отставку, сотрудников органов внутренних дел, а также членов их семей.

1.2. Рассмотреть вопрос о целевом выделении средств финансовой помощи (трансферта) ОАО "Ростовуголь" и ОАО "Гуковуголь".

1.3. В связи с предоставлением Ростовской Областной Думой льгот по уплате платежей в бюджет сверх установленных законодательством Российской Федерации в 1996 году в сумме 7,3 млрд. рублей и в 1997 году - 0,9 млрд. рублей, а также выделением из областного бюджета на основании постановления Главы администрации области от 29 апреля 1997 года № 152, пособия по нуждаемости отдельным категориям граждан, проживающим на территории области в сумме 55,9 млрд. рублей рассмотреть в соответствии со статьей 26 Федерального закона "О федеральном бюджете на 1997 год" вопрос об уменьшении суммы трансферта, передаваемого бюджету области из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации в 1998 году.

1.4. Усилить контроль за целевым использованием бюджетных ссуд, выделенных из федерального бюджета и кредитными ресурсами, выданными под гарантию Правительства Российской Федерации, оформлением договоров, прохождением платежей и их использованием.

1.5. Погасить задолженность по заработной плате федеральным органам власти, составляющую на 1 января 1998 года 18,9 млрд. рублей.

2. Администрации Ростовской области.

2.1. Принять меры к финансированию защищенных статей областного бюджета и дотаций бюджетам нижестоящего уровня в строгом соответствии с законами области.

2.2. Не допускать отвлечения бюджетных средств на финансирование федеральных структур, и общественных организаций, приводящего к недофинансированию

плановых расходов и, прежде всего, защищенных статей и дотаций нижестоящим бюджетам.

2.3. Рассмотреть совместно с Областной Думой вопрос о целесообразности предоставления налоговых льгот предприятиям и организациям и социальной помощи гражданам сверх установленных законодательством Российской Федерации.

При рассмотрении этого вопроса руководствоваться статьей 26 Федерального закона "О федеральном бюджете на 1997 год", в соответствии с которой, фактическое перечисление средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, уменьшается на величину предоставляемых из бюджетов субъектов Российской Федерации дотаций, субвенций, льгот, сверх установленных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и решениями Правительства Российской Федерации.

2.4. Усилить контроль за использованием по целевому назначению ссуд, выделенных из федерального бюджета и кредитных ресурсов, выданных под гарантию Правительства Российской Федерации Администрации области.

2.5. При рассмотрении вопросов выделения из областного бюджета ссуд предприятиям и организациям исходить из требований статьи 26 Закона Российской Федерации от 15 апреля 1993 г. № 4807-1 "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, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления" в части принятия представительным органом власти, в том числе с учетом предложений исполнительного органа власти, решения об использовании свободных бюджетных средств, в том числе о вложении их в хозяйственные мероприятия, в акции и другие ценные бумаги, а также о предоставлении процентных и беспроцентных бюджетных ссуд только при условии обеспечения финансирования плановых расходов и зачисления средств, полученных от этих операций в свой бюджет.

2.6. Усилить контроль за своевременным погашением ссуд, выдаваемых предприятиям и организациям из областного бюджета, используя заключение договоров (соглашений) по данному вопросу с указанием обязательств сторон.