

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 9 апреля 1999 года № 12 (163) “О результатах проверки использования средств Федерального дорожного фонда Российской Федерации за 1998 год в Приморском крае”:

Утвердить отчет.

Поддержать предложение аудитора Счетной палаты И.Г. Дахова и направлении представлений Счетной палаты по результатам указанной проверки руководителю Федеральной дорожной службы России В.Г. Артюху, губернатору Приморского края Е.И. Наздратенко, писем с приложением отчета в Совет Федерации и государственную Думу Федерального собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

по результатам проверки использования средств Федерального дорожного фонда Российской Федерации за 1998 год в Приморском крае

1. Основание проверки: план работы Счетной палаты Российской Федерации на 1999 год, утвержденный постановлением Коллегии Счетной палаты 29 декабря 1998 года, (пункт 5.192.9).

2. Цель проверки: использование средств Федерального дорожного фонда Российской Федерации (далее именуется – Фонд) за 1998 год в Приморском крае.

3. Объект проверки: Комитет дорожного хозяйства администрации Приморского края (далее именуется - Комитет), расположенный в г. Владивостоке.

4. Нормативные и правовые акты, использованные при проверке, приведены в приложении.

5. Перечень изученных документов:

В соответствии с утвержденной программой сплошной проверки подвергнуты расчетные операции по использованию средств Фонда, осуществляемые через банковские учреждения (выписки банка, платежные документы и обоснования к ним). Выборочным методом проверены бухгалтерские записи в главной книге и журналах-ордерах, договорные документы.

6. Перечень оформленных актов:

Акт проверки использования средств Федерального дорожного фонда Российской Федерации за 1998 год в Приморском крае. С актом под роспись ознакомлены председатель Комитета Л.И. Кельнер и главный бухгалтер Комитета О.И. Соловьева. Разногласий нет.

В ходе проверки установлено:

В соответствии с постановлением главы администрации Приморского края от 28 января 1992г. № 20 образовано Управление дорожным хозяйством края, которое реорганизовано в Комитет дорожного хозяйства администрации

края. Положение о Комитете утверждено решением Приморского краевого Совета народных депутатов от 16 сентября 1993 г. № 340.

В соответствии с утвержденным положением Комитет является государственным органом управления дорожным хозяйством администрации Приморского края - заказчиком работ на федеральной и территориальной сети автомобильных дорог.

По состоянию на 1 января 1999 г. на балансе Комитета находилось 7176 км дорог общего пользования, из них 552 км федеральных дорог.

Финансирование из средств Федерального дорожного фонда

Финансирование из средств Фонда в проверяемом периоде осуществлялось в соответствии с договором на управление федеральными автомобильными дорогами на территории Приморского края и договором о выделении финансовых средств Приморскому краю в виде инвестиционных субвенций и дотаций из Фонда на 1998 год, заключенными с Федеральной дорожной службой России (далее именуется – ФДС России). Договорные документы были заключены 18 июня 1998 года. До указанного периода Комитет работал, не имея утвержденных показателей объемов работ и финансирования из Фонда. Размер инвестиционных субвенций и дотаций определялся статьей 78 Федерального закона “О федеральном бюджете на 1998 год”. Выделенные средства имели целевую направленность использования.

Финансирование из средств Фонда в проверяемом периоде составило 231,02 млн.

рублей при утвержденном бюджете 233,71 млн. рублей, или 99,9 процентов.

Анализ информации о ежемесячном поступлении средств Фонда показал, что финансирование в течение года проводилось неравномерно. Так, за период проведения основных дорожных работ (январь-сентябрь) поступило ассигнований на сумму 120,14 млн. рублей, что составляет 52,0% от общего финансирования, а в декабре – 97,95 млн. рублей, или 42,4 процента.

Централизованная поставка материалов

В счет финансирования по статьям “Содержание и ремонт действующей сети федеральных автодорог” и “Строительство и реконструкция федеральных автодорог” ФДС России производила централизованные поставки материальных ресурсов через учрежденную ею государственную отраслевую компанию Центр дорожных ресурсов (далее – Центрдорресурс) на общую сумму 6,08 млн. рублей. В состав материальных ресурсов входило летнее дизельное топливо (2031 тонна) и техническая соль (1048 тонн). Проверка показала, что поставки материальных ресурсов проходили с нарушением согласованных графиков отгрузки. Так, запланированная на август отгрузка технической соли от поставщика ООО “Кямтрис” (г. Санкт-Петербург) произведена только в октябре в смерзшемся состоянии, непригодном для использования на дорогах. Технические условия на поставляемую продукцию отсутствовали, а ее химические свойства не соответствовали климатическим условиям Приморского края.

Реструктуризация кредиторской задолженности

По данным госналоговой службы Приморского края задолженность по налогам в Фонд на 1 января 1999 года составила 222,76 млн. рублей, в том числе: по налогу на реализацию горюче-смазочных материалов (далее – ГСМ) – 22,26 млн. рублей, по налогу на пользователей автодорог – 195,11 млн. рублей. Задолженность по уплате штрафных санкций и пеней, начисленных по налогам в Фонд, на 1 января 1999 года составила 57,57 млн. рублей. В 1998 году общая задолженность по сборам в Фонд возросла по сравнению с предыдущим годом в 2,3 раза.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 17 сентября 1998 г. № 1109 “О погашении

просроченной кредиторской задолженности Федеральному дорожному фонду Российской Федерации” ФДС России по согласованию с Госналоговой службой России передала Комитету часть задолженности по налогу на пользователей автомобильных дорог, образовавшейся по состоянию на 1 января 1998 года и подлежащей зачислению в Фонд. Передача задолженности оформлялась трехсторонним соглашением между ФДС России, администрацией Приморского края и Госналоговой службой России от 25 декабря 1998 г. № ОЗПР-11/797. Передаваемая по соглашению задолженность определена в сумме 4,35 млн. рублей. В то время как задолженность по налогу на пользователей автомобильных дорог в Фонд на 1 января 1998 года, по данным госналоговой службы, Приморского края составляла 68,62 млн. рублей, или в 15,7 раза больше, чем переданная по соглашению. Поскольку передача задолженности осуществлялась в декабре 1998 года, Комитетом средства не были взысканы с должников для использования на ремонт и содержание федеральных автодорог в проверяемом периоде. На момент проверки средства получены с должников в полном объеме.

Прочие источники финансирования

В 1998 году Комитет осуществлял сбор средств, подлежащих зачислению в Фонд по статье “Прочие источники”. Сбор осуществлялся в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 26 сентября 1995 г. № 962 “О взимании платы с владельцев или пользователей автомобильного транспорта, перевозящего тяжеловесные грузы, при проезде по автомобильным дорогам общего пользования” и Указом Президента Российской Федерации от 27 июля 1998 г. № 727 “О придорожных полосах федеральных автомобильных дорог общего пользования”.

В июне 1998 года введен в эксплуатацию пункт весового контроля, расположенный на 740 километре автодороги Хабаровск-Владивосток. Расходы на содержание пункта производились за счет статьи “Содержание и ремонт федеральных дорог” и составили в проверяемом периоде 1,33 млн. рублей. В состав затрат на содержание пункта входят расходы обслуживающего его дорожного ремонтно-строительного предприятия (884,6 тыс. рублей), а также расходы сотрудников Управления внутренних дел Приморского края (442,2 тыс. рублей) согласно договору о совместной эксплуатации пункта от 20 апреля 1998 г. № 15.

За превышение предельно допустимых нагрузок с владельцев автотранспортных средств получено 0,13 млн. рублей. Сбор средств за нарушение правил перевозки тяжеловесных грузов составил 10 % от затрат по содержанию пункта весового контроля.

Доходы Фонда от использования придорожных полос федеральных автомобильных дорог включали в себя средства, получаемые Комитетом за подготовку технических условий использования земель, занятых полосами отвода, и средства за размещение рекламы на автодорогах. В проверяемом периоде Комитетом получено 13,0 тыс. рублей за подготовку технических условий для использования полосы отвода и 101,0 тыс. рублей за размещение наружной рекламы на федеральной сети дорог. Следует отметить, что расценки за подготовку технических условий определяются, исходя из норм и правил, утвержденных Госстроем РСФСР от 27 июня 1994 г. № 9-1-2/105, и требуют пересмотра и уточнения.

Всего за 1998 год Комитетом собрано по статье "Прочие источники" 328,0 тыс. рублей. Из них в доход Фонда направлено 16,5 тыс. рублей, средства в сумме 305,0 тыс. рублей оставлены в Комитете без использования и подлежат перечислению в Фонд.

Использование средств Фонда

Произведенные затраты по статье "Содержание и ремонт действующей сети федеральных дорог" составили 71,43 млн. рублей.

Приемка выполненных дорожных работ осуществлялась отделом контроля качества и приемки работ. В 1998 году за нарушения технологии ведения ремонтных работ к подрядным организациям применялись экономические санкции в форме отказа от приемки работ и исправления допущенных недостатков за счет средств подрядных организаций. По содержанию федеральной дороги сумма не принятых работ за проверяемый период составила 3,04 млн. рублей, штрафных санкций к подрядным организациям предъявлено на сумму 0,55 млн. рублей.

Расходы по статье "Строительство и реконструкция федеральных дорог и сооружений" составили 89,61 млн. рублей.

Использование капитальных вложений, финансируемых за счет средств Фонда, позволило уменьшить объем незавершенного строительства в проверяемом периоде на 30,9

млн. рублей. Кроме того, доля незавершенного строительства в объеме выделенных средств снизилась в 7,3 раза по сравнению с 1997 годом за счет увеличения финансирования в 5,7 раза и ввода в действие основных фондов.

Приемку введенных в эксплуатацию автомобильных дорог осуществляли приемочные комиссии, назначенные приказами ФДС России. Выборочная проверка документации, прилагаемой к актам приемочных комиссий, показала, что в исполнительной документации подрядчика в общем журнале производства работ отсутствуют разделы: перечни актов промежуточной приемки ответственных конструкций и освидетельствования скрытых работ, ведомости результатов операционного контроля качества строительно-монтажных работ.

Затраты по статье "Федеральные расходы" составили в 1998 году 3,38 млн. рублей и включали в себя расходы на содержание аппарата Комитета по управлению федеральными дорогами и мобилизационную подготовку дорог. Расходы на управление федеральными дорогами определялись сметой затрат, утвержденной ФДС России.

Дополнительно к сумме федеральных расходов, определенных договором на управление федеральными дорогами края, ФДС России профинансировала проведение межзонального совещания Госналогслужбы России и ФДС России в г. Владивостоке на сумму 586,0 тыс. рублей. Полученные средства направлены в госналогинспекцию по Приморскому краю согласно представленной смете расходов. В нарушение пункта 2 статьи 1 Закона Российской Федерации "О дорожных фондах в Российской Федерации" в смету затрат включена оплата текущего ремонта здания госналогинспекции края (побелка, покраска, благоустройство территории) на сумму 168,52 тыс. рублей, что составляет 28% всех затрат на проведение совещания.

Затраты на мобилизационную подготовку утверждены ФДС России в сумме 170,0 тыс. рублей, поступило средств на сумму 100,0 тыс. рублей, израсходовано без согласования с ФДС России - 313,0 тыс. рублей.

Затраты по статье "Субвенции и дотации" составили 29,1 млн. рублей.

Средства инвестиционных субвенций в сумме 20,0 млн. рублей выделялись в счет долевого участия Фонда в реализации совместных с субъектами Российской Федерации проектов строительства и реконструкции автомобильных дорог общего

пользования, согласно утвержденному перечню объектов. Проверка актов выполненных работ показала, что адресность и пропорции финансирования соответствуют утвержденному заданию. Все объекты реконструкции введены в полном объеме.

Дотации в сумме 10,0 млн. рублей выделялись на финансирование работ по приведению в нормативное состояние сельских дорог для приемки их в сеть территориальных дорог общего пользования. В проверяемом периоде приемки сельских дорог не было, поскольку работы по их приведению в нормативное состояние рассчитаны на несколько лет.

Использование средств территориального дорожного фонда

В соответствии с утвержденной программой проверки рассмотрены вопросы исполнения бюджета дорожного фонда Приморского края на предмет соответствия Закону Российской Федерации “О дорожных фондах в Российской Федерации”.

В проверяемом периоде бюджет территориального дорожного фонда определялся Законом Приморского края “О бюджете территориального дорожного фонда Приморского края на 1998 год”, принятым Думой Приморского края 15 июля 1998 года.

В нарушение пункта 2 статьи 5 Закона Российской Федерации “О субвенциях республикам в составе Российской Федерации, краям, областям, автономной области, автономным округам, городам Москве и Санкт-Петербургу” 1998 году в плановые показатели доходов и расходов территориального дорожного фонда не были включены субвенции и дотации, выделенные из Федерального дорожного фонда на развитие автомобильных дорог края. Фактические доходы дорожного фонда Приморского края с субвенциями составили 617,8 млн. рублей (85,2 % от утвержденных краевым бюджетом).

В ходе проверки установлено, что администрацией Приморского края не исполнен Указ Президента Российской Федерации от 6 декабря 1995 г. “О президентской программе “Дороги России”, требующий обеспечить целевое использование средств территориального дорожного фонда и не допускать их отвлечения на другие нужды. В нарушение пункта 2 статьи 1 Закона “О дорожных фондах в Российской Федерации” и пункта 2 статьи 1 Закона “О территориальном дорожном фонде Приморского края” в период с

1995 по 1998 год производились нецелевые отвлечения средств для оплаты топлива в зимний период и других нужд края на общую сумму 364,28 млн. рублей, в том числе в 1998 году – на сумму 138,87 млн. рублей.

В 1995 году Дума Приморского края консолидировала средства территориального дорожного фонда в составе бюджета края, что дало возможность администрации и Думе Приморского края использовать средства дорожного фонда в сумме 183,29 млн. рублей на подготовку края к зимнему периоду (постановление Думы Приморского края от 12 июля 1995 г. № 129).

В 1996 году были заключены договоры между Комитетом и финансовым управлением администрации края о возврате средств на сумму 123,66 млн. рублей и договор цессии об уступке прав требования остатка долга на сумму 59,63 млн. рублей. По состоянию на 1 января 1999 год по обоим договорам возвращено средств на сумму 36,46 млн. рублей, остаток задолженности – 146,83 млн. рублей.

В период с 1996 по 1998 годы отвлечения территориального дорожного фонда по распоряжениям администрации края составили 172,65 млн. рублей, в том числе: на оплату топлива для нужд коммунального хозяйства края – 149,09 млн. рублей, на погашение зарплаты АО “Дальэнерго” и АО “Приморскуголь” – 11,20 млн. рублей, обеспечение сельхозпроизводителей минеральными удобрениями и ГСМ – 8,00 млн. рублей, финансирование строительных работ по заказу администрации края – 2,00 млн. рублей. На момент проверки задолженность администрации Приморского края перед территориальным дорожным фондом 170,29 млн. рублей.

Погашение задолженности по заимствованным средствам не отражалось в планах расходной части бюджета Приморского края и доходной части бюджета территориального дорожного фонда.

Состояние бухгалтерского учета и отчетности

Бухгалтерский учет в Комитете в проверяемом периоде осуществлялся в соответствии с Федеральным законом “О бухгалтерском учете”, положением по ведению бухгалтерского учета и отчетности в Российской Федерации и положением по бухгалтерскому учету “Учетная политика предприятия”, планом счетов бухгалтерского учета финансово-хозяйственной

деятельности предприятий и инструкциями по его применению.

Учетной политикой определены источники финансирования Комитета, раздельное ведение аналитического учета и составление раздельных балансов по федеральной и территориальной формам собственности, но не установлена форма ведения бухгалтерского учета и не определен порядок контроля хозяйственных операций и проведения инвентаризации имущества и финансовых обязательств.

Зачисление и расходование средств Фонда производилось с расчетного счета, открытого в Приморском банке Сбербанка России г. Владивостока.

Проверка платежных документов и выписок банка по расходу средств показала, что Комитетом в течение года производилось заимствование средств федерального дорожного фонда для оплаты работ на объектах территориальной собственности. Списанные таким образом средства затем восстанавливались путем оплаты работ на федеральных дорогах из территориального фонда.

В связи с отвлечением средств дорожного фонда Приморского края в 1998 году на сумму 138,87 млн. рублей произошел рост кредиторской задолженности по территориальной форме собственности в 2,6 раза. На конец года задолженность Комитета перед подрядными организациями составила 175,18 млн. рублей, что создавало условия для образования задолженности у подрядных организаций по выплате заработной платы и платежам в бюджет. Так, общая задолженность государственных дорожных ремонтно-строительных предприятий по зарплате и перед бюджетами всех уровней – 31,03 млн. рублей.

В нарушение Указа Президента Российской Федерации от 18 августа 1996 г. № 1212 “О мерах по повышению собираемости налогов и других обязательных платежей” на основании писем руководителей подрядных организаций Комитетом производилась оплата через счета третьих лиц за материалы и субподрядные работы, минуя расчетный счет должника.

Выводы:

1. Договорные документы на выделение средств Фонда для управления федеральными дорогами на территории Приморского края и о выделении субвенций и дотаций на 1998 год заключены с ФДС России 18 июня 1998 года. До указанного времени Комитет дорожного

хозяйства работал, не имея утвержденных показателей объемов работ и финансирования из Фонда.

2. Финансирование в течение года проводилось неравномерно. За период проведения основных дорожных работ (январь-сентябрь) поступило ассигнований на сумму 120,14 млн. рублей, что составляет 52,0 % от общего финансирования, а в декабре – 97,95 млн. рублей, или 42,4 процента.

3. Централизованная поставка материальных ресурсов через государственную отраслевую компанию Центрдорресурс с использованием промежуточных звеньев не решает проблему своевременности поставок, не влияет положительно на качество поставляемых материалов.

4. При погашении кредиторской задолженности Федеральному дорожному фонду Комитету передана часть задолженности по налогу на пользователей автомобильных дорог в 15,7 раза меньше задолженности, образовавшейся на 1 января 1998 года.

5. В нарушение порядка перечисления налога на пользователей автомобильных дорог, налога на реализацию горюче-смазочных материалов и прочих поступлений в дорожные фонды, утвержденного Минфином России, Госналогслужбой России, ФДС России и Банком России 1 апреля 1998 года, Комитетом средства прочих поступлений в дорожные фонды в сумме 305,0 тыс. рублей не перечислены в Фонд, а оставлены в Комитете без использования.

6. Использование пункта весового контроля для сбора средств за превышение предельно допустимых нагрузок с владельцев автотранспортных средств является не эффективным, так как собранные средства составляют 10 % от суммы затрат по содержанию пункта.

7. В нарушение пункта 2 статьи 1 Закона Российской Федерации “О дорожных фондах в Российской Федерации” средства по статье “Федеральные расходы” в сумме 168,52 тыс. рублей направлены на оплату текущего ремонта здания госналогинспекции края (побелка, покраска, благоустройство территории), включенного в смету затрат на проведение межзонального совещания в г. Владивостоке.

8. Комитетом в течение года производилось временное заимствование средств федерального дорожного фонда для оплаты работ на объектах территориальной собственности.

9. В нарушение Указа Президента Российской Федерации от 18 августа 1996 г. №1212 “О мерах по повышению собираемости налогов и других обязательных платежей” Комитетом производилась оплата через счета третьих лиц за материалы и субподрядные работы, минуя расчетный счет должника.

10. В нарушение пункта 2 статьи 1 Закона “О дорожных фондах в Российской Федерации” и пункта 2 статьи 1 Закона “О территориальном дорожном фонде Приморского края” в период с 1995 по 1998 год производились нецелевые отвлечения средств дорожного фонда Приморского края на общую сумму 364,28 млн. рублей, в том числе в 1998 году – на сумму 138,87 млн. рублей.

11. В нарушение пункта 2 статьи 5 Закона Российской Федерации “О субвенциях республикам в составе Российской Федерации, краям, областям, автономной области, автономным округам, городам Москве и Санкт-Петербургу” при утверждении бюджета территориального дорожного фонда Приморского края на 1998 год в состав доходов и расходов не включались средства субвенций и дотаций, выделенные из Фонда, а также средства погашения задолженности администрации Приморского края перед дорожным фондом края.

Предложения:

1. Направить представление Счетной палаты Российской Федерации Руководителю Федеральной дорожной службы России В.Г. Артюхову с предложениями:

- заключать договоры на управление федеральными автодорогами и на выделение субвенций и дотаций субъектам Российской Федерации до начала проведения дорожных работ текущего года;

- соблюдать графики финансирования из средств Фонда, определенные в договорах на выделение финансирования;

- при заключении договорных документов с государственной отраслевой компанией Центрдорресурс о централизованной поставке материалов в счет текущего финансирования предусмотреть санкции за нарушение графиков поставки и несоответствие технических условий на поставляемую продукцию;

- обеспечить контроль за сбором и своевременным перечислением средств, являющихся прочими источниками доходов Фонда;

- обеспечить возврат в Фонд средств в сумме 168,52 тыс. рублей, направленных на оплату текущего ремонта здания госналогинспекции

Приморского края в рамках проведения межзонального совещания Госналогслужбы России и ФДС России в г. Владивостоке;

- запретить органам управления дорожным хозяйством субъектов Российской Федерации производить заимствование средств Фонда для оплаты работ на территориальной сети дорог.

2. Направить представление Счетной палаты Российской Федерации губернатору Приморского края Е.И. Наздратенко с предложениями:

- обеспечить возврат в территориальный дорожный фонд Приморского края средств в сумме 170,29 млн. рублей, использованных не по целевому назначению в 1996 - 1998 годах;

- не допускать отвлечения средств территориального дорожного фонда на цели, не связанные с финансированием автомобильных дорог общего пользования.

3. Направить информационное письмо Счетной палаты Российской Федерации председателю Думы Приморского края С.А. Дуднику с предложениями:

- при утверждении расходов дорожного фонда Приморского края обеспечить их соответствие назначениям, определенным Законом Российской Федерации “О дорожных фондах в Российской Федерации”;

- при рассмотрении бюджета Приморского края обеспечить включение в состав расходов погашение задолженности администрации Приморского края территориальному дорожному фонду;

- при рассмотрении бюджета дорожного фонда Приморского края обеспечить включение в состав доходов и расходов средства субвенций и дотаций, выделенных из Федерального дорожного фонда, а также средства, заимствованные администрацией Приморского края, направив их для погашения кредиторской задолженности за выполненные дорожные работы.

4. Направить отчет по результатам проведенной проверки в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в порядке информации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

И. Г. ДАХОВ