

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 1 декабря 2000 года № 39 (231) “О результатах проверки использования средств федерального бюджета и паритетных долевых взносов государств-участников СНГ, выделенных на обеспечение деятельности и содержание Координационной службы Совета командующих Пограничными войсками государств-участников СНГ”:

Утвердить отчет о результатах проверки.

Поддержать предложение аудитора Счетной палаты Российской Федерации М.С. Суркова о направлении представлений Счетной палаты по результатам проверки Директору Федеральной пограничной службы Российской Федерации и Председателю Координационной службы Совета командующих Пограничными войсками государств-участников СНГ.

Направить отчет о результатах проверки в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о проверке использования средств федерального бюджета и паритетных долевых взносов государств-участников СНГ, выделенных на обеспечение деятельности и содержание Координационной службы Совета командующих Пограничными войсками государств-участников СНГ

Основание для проверки: план работы Счетной палаты Российской Федерации на 2000 год (п. 5.86.) и удостоверения на право проведения проверки № 08-262 и № 08-263 от 2 октября 2000 г. Решение Совета командующих Пограничными войсками от 25 октября 2000 г.

Цель проверки

Проверить целевое использование средств федерального бюджета, паритетных долевых взносов государств-участников СНГ, выделенных на обеспечение деятельности и содержание Координационной службы Совета командующих Пограничными войсками государств-участников СНГ.

Объекты проверки

Координационная служба Совета командующих Пограничными войсками государств-участников СНГ (г. Москва), Министерство финансов и Государственный комитет пограничных войск Республики Беларусь (г. Минск).

Предмет проверки

Финансово-хозяйственная деятельность Координационной службы и состояние взаиморасчетов по долевым взносам государств-участников СНГ. Проверка проведена по программе, утвержденной аудитором Счетной палаты Российской Федерации М.С. Сурковым 6 сентября 2000 г.

Время проведения проверки

С 9 октября по 11 ноября 2000 г.

Период проверки: 1998 - 2000 годы, а при необходимости и за более раннее время.

Должностные лица, ответственные за финансово-хозяйственную деятельность:

- Председатель Координационной службы Совета командующих Пограничными войсками государств-участников СНГ генерал-полковник В.Ф. Грицан, в должности с 26 января 1998 г. по настоящее время, до него – вице-адмирал П.К. Мигачев, в должности с 19 января 1996 г. по 24 ноября 1998 г.;

- помощник Председателя Координационной службы по финансово-экономической работе полковник В.В. Корольков, в должности с 28 апреля 2000 г. по настоящее время, до него – полковник В.В. Кучма, в должности с 23 декабря 1992 г. по 3 марта 2000 г.

По результатам проверки возражений должностных лиц, ответственных за финансово-хозяйственную деятельность, нет. Все суммы указаны в денонмированных рублях.

Перечень изученных нормативных правовых актов по отдельному перечню.

В ходе проверки установлено

1. Исходя из необходимости координации и взаимодействия Пограничных войск правительствами государств-участников СНГ, за исключением Азербайджанской Республики, 6 июля 1992 г. принято решение о создании Совета командующих Пограничными войсками государств-участников СНГ (далее - Совет командующих). Решение подписано Республикой Армения, Республикой Беларусь, Республикой Грузия, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой, Республикой Молдова, Российской Федерацией, Республикой Таджикистан, Туркменистаном, Республикой Узбекистан и Украиной.

Соглашением Совета глав государств-участников СНГ от 24 сентября 1993 г. утверждено Положение о Совете командующих, которым определены правовой статус, цели и функции Совета командующих, его органов и должностных лиц. Соглашение подписано Республикой Армения, Республикой Беларусь, Республикой Грузия, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой, Российской Федерацией, Республикой Таджикистан, Туркменистаном, Республикой Узбекистан. Соглашение не подписано Азербайджанской Республикой, Республикой Молдова, Туркменистаном и Украиной.

Совет командующих в тесном взаимодействии с Исполнительным комитетом, Межпарламентской Ассамблеей, Советом министров обороны и другими органами СНГ основные усилия направлял на:

- реализацию решений Совета глав государств, Совета глав правительств, положений Устава СНГ и принятых межгосударственных (межправительственных) соглашений, касающихся вопросов пограничного сотрудничества;

- координацию деятельности пограничных ведомств, направленную на содействие сближению и гармонизации национального законодательства по вопросам государственных границ и их охраны;

- формирование общего для пограничных ведомств государств-участников СНГ информационного пространства, обеспечение обмена информацией в интересах эффективного выполнения стоящих перед ними задач;

- развитие и конкретизацию взаимодействия пограничных ведомств в области военно-технического сотрудничества, подготовки и переподготовки кадров пограничников;

- совместное планирование, подготовку и проведение специальных пограничных операций, создание общих и региональных резервов для действий при возникновении кризисных ситуаций на границах.

Государства-участники СНГ поставили ряд новых задач перед Советом командующих, с учетом их национальных интересов, по обеспечению реализации в пограничной сфере совместных программ борьбы с терроризмом, организованной преступностью, наркобизнесом и незаконной миграцией, охраны государственных границ с учетом согласованной экономической, таможенной и визовой политики.

Всего за восемь лет по вопросам пограничного сотрудничества в рамках СНГ разработано и принято более 100 документов международно-правового характера. К настоящему времени часть из них по различным причинам утратили свою актуальность.

К сожалению, основные документы - Концепцию и Договор о сотрудничестве в охране границ государств-участников СНГ с государствами, не входящими в СНГ, принятые Советом глав государств-участников СНГ в мае 1995 года, - подписали только семь государств-участников СНГ, а ратифицировали - четыре, хотя все государства имеют общие границы с третьими странами. Сейчас в реализации положений Концепции и Договора

практически участвуют 5 - 6 государств, остальные не участвуют по причине неподписания основополагающих документов о сотрудничестве в охране именно “внешних” границ государств-участников СНГ.

Одним из направлений деятельности Совета командующих и специальной формой межведомственного сотрудничества в решении задач охраны границ стали совместные пограничные операции. Операции “Рубеж”, “Граница”, “Путина”, “Каспий”, “Мигрант”, “Транзит”, “Мак”, “Канал” и другие пограничными ведомствами Азербайджанской Республики, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации, Республики Таджикистан, Туркменистана проводились ежегодно и во взаимодействии с территориальными органами МВД, специальными, таможенными и миграционными службами.

Совет командующих уделял внимание вопросам социальной защиты военнослужащих пограничных войск и членов их семей. В период с 1992 по 1996 год перемещено более 4000 человек, в том числе свыше 900 - из Туркменистана.

На уровень практической реализации вышли вопросы подготовки для пограничных ведомств государств-участников СНГ военных кадров. Конкретным результатом проделанной работы явились межправительственное Соглашение о сотрудничестве в подготовке и повышении квалификации военных кадров от 3 ноября 1995 г. и программа по его реализации, принятая Советом глав правительств государств-участников СНГ 9 октября 1997 г. Комплекс практических мер, предусмотренных этими документами, постоянное внимание к вопросам подготовки национальных военных кадров со стороны Совета командующих позволили в короткие сроки развернуть практическую работу в этой области. На сегодняшний день в вузах пограничных ведомств Российской Федерации, Украины, Республики Казахстан обучалось более 400 человек, прибывших из государств-участников СНГ. Ведущее место занимала подготовка пограничных кадров на основе двусторонних соглашений, поддержанная практически всеми членами Совета командующих.

В настоящее время повысилась заинтересованность в деятельности Совета командующих со стороны Украины и Республики Узбекистан. Так, в октябре 2000 года (впервые за 8 лет сотрудничества) заседание Совета командующих проведено на территории Украины, в Киеве. Украина в инициативном порядке предложила провести одно из заседаний в 2001 году в Ялте, посвятив его разработке согласованных мер по борьбе с незаконной миграцией.

В последние годы обострилась проблема недофинансирования деятельности органов СНГ и Совета командующих со стороны государств-участников СНГ. Основное бремя расходов несет Российская Федерация. Процедура применения санкций в отношении государств-участников СНГ, систематически не выполняющих своих международных обязательств, предусмотренных статьей 10 Устава СНГ и принятых в международной практике, не выработана. Так, например, государство-член ООН, за которым числится задолженность по уплате денежных взносов, при определенных условиях может быть лишено права голоса (статья 19 Устава ООН).

Для обеспечения выполнения возложенных на Совет командующих функций в качестве постоянного рабочего органа правительствами государств-участников СНГ (Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации, Республики Таджикистан, Республики Узбекистан) Соглашением от 9 октября 1992 г. создана Координационная служба Совета командующих Пограничными войсками (далее - Координационная служба). Данным Соглашением определены численность и структура Координационной службы, необходимость паритетного представительства в ней кадров государств-участников СНГ, расходы по обеспечению деятельности и содержанию Координационной службы за счет долевых взносов государств-участников СНГ и место её постоянного пребывания в Москве. Решением глав правительств указанных государств от 15 апреля 1994 г. Совету командующих предоставлено право изменять состав и структуру

Координационной службы в пределах установленной численности. Соглашение не подписано правительствами Азербайджанской Республики, Республики Молдова, Туркменистана и Украины.

Совет командующих, на основании Решения Совета глав правительств от 31 марта 1994 г. “О внесении изменений в Соглашение Совета глав правительств Содружества о постоянном рабочем органе Совета командующих Пограничными войсками” от 5 апреля 1994 г., утвердил Положение о Координационной службе Совета командующих Пограничными войсками, определяющее ее задачи и организацию деятельности. Решение подписано членами Совета командующих от Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации, Республики Таджикистан, Республики Узбекистан. Решение не подписано членами Совета командующих от Азербайджанской Республики, Республики Грузия, Республики Молдова, Туркменистана и Украины.

В соответствии с Положением Координационная служба является юридическим лицом, имеет действительное и условное наименование, а также счета в банках. Вместе с тем, в нарушение статей 51 и 54 Гражданского кодекса Российской Федерации Координационная служба в органах юстиции не зарегистрирована, и место ее нахождения по месту государственной регистрации не определено.

Координационная служба в своей деятельности, наряду с указанным Положением, руководствовалась решениями Совета командующих, Уставом СНГ, Совета глав правительств, Положением о Совете командующих.

В своей деятельности должностные лица Координационной службы также руководствовались федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации и другими нормативными правовыми актами, некоторыми ведомственными приказами, директивами, инструкциями ФПС России и ФСБ России.

Вместе с тем, в ходе проверки выявлено нарушение межгосударственных соглашений, федеральных законов Российской Федерации, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации и других нормативных правовых актов, определявших и регламентировавших деятельность Координационной службы.

2. Одной из задач Координационной службы, в соответствии с Положением, являлось финансовое и материально-техническое обеспечение Совета командующих и своей деятельности. Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 6 марта 1996 г. № 252 “О порядке обеспечения деятельности Координационной службы Совета командующих Пограничными войсками”, ФПС России за счет финансовых средств Координационной службы должна обеспечивать материально-техническими средствами, в том числе автотранспортом, а также осуществлять продовольственное, вещевое, торгово-бытовое обеспечение, санаторно-курортное лечение и медицинское обслуживание, в порядке и по нормам, установленным для военнослужащих ФПС России. Данным постановлением на ФПС России также возложено обеспечение жилой площадью военнослужащих Координационной службы, являющихся гражданами Российской Федерации.

Вместе с тем, в 1998 году Председателю Координационной службы вице-адмиралу П. К. Мигачеву решением Совета командующих от 3 декабря 1998 г. за счет средств Координационной службы оказана безвозмездная финансовая помощь в размере 100 процентов на приобретение однокомнатной квартиры в Москве. Решение не подписано представителями пограничных ведомств Республики Молдова и Республики Узбекистан. Конкретный объем денежных средств, выделяемых на эту цель, в Решении не указан. Данное решение Совета командующих противоречит статье 5.18 “Положения о Совете командующих”, утвержденного Советом глав государств-участников СНГ 24 сентября 1993 г. Однако П. К. Мигачев заключил договор от 9 декабря 1998 г. № КУ-2/50/8-10-37 с ОАО “Первая ипотечная компания” на покупку квартиры. Оплата стоимости квартиры произведена Координационной службой в безналичном порядке. Деньги в сумме 898470 рублей перечислены платежным поручением от 12 декабря 1998 г. Для приобретения указанной рублевой суммы израсходовано 44700 долларов США, полученных в качестве

долевых взносов на содержание военнослужащих и обеспечение деятельности Координационной службы.

Укомплектование Координационной службы военнослужащими производилось путем их откомандирования из войск и органов ФПС России с исключением из списков ФПС России. Таким образом, связь военнослужащих Координационной службы с ФПС России юридически прерывалась.

Институт прикомандирования к межправительственным и межгосударственным органам до настоящего времени нормативными правовыми актами не определен.

В нарушение Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 52-ФЗ “Об обязательном государственном страховании жизни, здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, а так же сотрудников федеральных органов налоговой полиции” и постановления Правительства Российской Федерации от 6 марта 1996 г. № 252, страхование военнослужащих не осуществлялось. Страховых случаев в 1998-2000 годах в Координационной службе не зарегистрировано. Порядок страхования Полномочных представителей пограничных ведомств, являющихся гражданами государств-участников СНГ, не определен.

В нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 6 марта 1996 г. № 252 и внутриведомственных приказов ФПС России и ФСБ России произведены расходы на сумму 206,7 тыс. рублей, в том числе:

- зубопротезирование военнослужащих, в сумме 33,3 тыс. рублей (за наличные деньги), при отсутствии всех необходимых первичных оправдательных документов;

- выплаты процентных надбавок за допуск к государственной тайне, в сумме 165,5 тыс. рублей. При этом должностными обязанностями всех военнослужащих Координационной службы работа на постоянной основе со сведениями, составляющими государственную тайну соответствующей степени секретности, предусмотрена не была. В Координационной службе на постоянной основе с секретными документами работали в 1998, 1999 и 2000 годах 14, 17 и 24 человека, соответственно. Кроме этого, по состоянию на 1 ноября 2000 г. имелся только один совершенно секретный документ - диссертация бывшего ее Председателя вице-адмирала П.Н. Мигачева, с которой, кроме него, согласно карточки выдачи, ознакомлен только один военнослужащий. Однако указанная надбавка выплачивалась всем военнослужащим Координационной службы, в том числе и Полномочным представителям пограничных ведомств государств-участников СНГ;

- выплаты надбавок за ученую степень в сумме 7,9 тыс. рублей по должностям, которые перечнями ФПС России и ФСБ России не определены.

3. Сметы расходов Координационной службы (с момента создания в 1992 году и по 1995 год включительно) Советом командующих не утверждались. Первую смету расходов на 1997 год Совет командующих утвердил только 18 октября 1996 г.

Решением Совета глав правительств государств-участников СНГ от 9 сентября 1994 г. “О порядке распределения средств на содержание органов СНГ” первоначально были определены доли взносов на содержание Координационной службы, в том числе:

Российской Федерации	- 50,0 процентов;
Украины	- 14,0 процентов;
остальных государств-участников СНГ	- от 3 до 5 процентов.

При утверждении главами правительств государств-участников СНГ решений о сметах расходов для обеспечения деятельности Координационной службы и долевых взносов в суммарном выражении и процентах, отдельные представители государств данные решения подписывали с особым мнением (в плане уменьшения долевых взносов) или не подписывали вообще. Так, например, в смете расходов на 1998 год доля Республики Беларусь должна быть 408,0 тыс. рублей (6,5 %). Фактически, смета Республикой Беларусь подписана только на 218,3 тыс. рублей, соответственно доля составила 3,5 процента, или на 189,7 тыс. рублей меньше сметы. Доля Республики Казахстан

предусмотрена в сумме 501,0 тыс. рублей (8,0 %), решение о смете расходов на 1998 год не подписала. Вместе с тем, смета расходов Координационной службы на 1998 год утверждена решением глав правительств в сумме 6271,0 тыс. рублей без учета внесенных поправок.

Координационной службой смета расходов без достаточных оснований скорректирована до 5510,9 тыс. рублей. Должностные лица Координационной службы, таким образом, “простили” государствам-участникам СНГ часть долевых взносов на сумму 760,1 тыс. рублей.

Аналогично утверждалась сметы на 1999 и 2000 годы.

Отказы от выполнения своих обязательств или их самостоятельная коррекция при утверждении сметы расходов соответствующими Решениями глав правительств государств-участников СНГ не оформлялись, компенсации за счет других государств-участников СНГ не предусматривались. В результате, за 1996-1999 годы Координационной службой недополучено долевых взносов на сумму 1560,1 тыс. рублей.

4. В решениях Совета глав правительств государств-участников СНГ до 1999 года включительно предусматривалось перечисление долевых взносов ежеквартально до 20 числа месяца, предшествующего очередному кварталу.

Вместе с тем, государствами-участниками СНГ установленные сроки перечисления долевых взносов не выполнялись.

За 1995-1996 годы в полном объеме не выполнили принятое большинством голосов Решение глав правительств по выделению долевых взносов: Украина на сумму 555,5 тыс. рублей, Азербайджанская Республика, Республика Молдова и Туркменистан - на 119,1 тыс. рублей (каждое государство). Всего - на сумму 912,8 тыс. рублей.

Кроме этого, за 1995-1997 годы государства-участники СНГ недовыполнили свои обязательства по долевым взносам на общую сумму 3152,5 тыс. рублей, в том числе:

Российская Федерация	1957,8 тыс. рублей;
Республика Беларусь	228,6 тыс. рублей;
Республика Армения	303,0 тыс. рублей;
Грузия	296,2 тыс. рублей;
Кыргызская Республика	207,3 тыс. рублей;
Республика Таджикистан	159,6 тыс. рублей.

При этом до 1997 года Республика Беларусь, Республика Армения, Грузия, Кыргызская Республика и Республика Таджикистан свои обязательства по долевым взносам выполняли полностью.

Задолженность по долевым взносам за период с начала 1998 года до 1 октября 2000 г. составила 8327,8 тыс. рублей, в том числе:

Государство	Задолженность по долевым взносам			Всего за указанный период
	1998 г.	1999 г.	2000 г.	
Российская Федерация	1660,6	-	919,8	2580,4
Республика Беларусь	1,5	473,6	388,6	863,7
Республика Казахстан	-	153,4	321,7	475,1
Грузия	408,0	478,3	450,0	1336,3
Кыргызская Республика	307,0	478,3	250,6	1035,9
Республика Таджикистан	268,0	+146,3	390,0	511,7
Итого:	2663,2	2119,7	3544,9	8327,8

Всего за 1995-2000 годы задолженность государств-участников СНГ по долевым взносам составила 12393,1 тыс. рублей.

Бухгалтерский и финансовый учет указанной задолженности в Координационной службе не организован.

Меры по погашению задолженности по долевым взносам Координационной службой принимались, но, как правило, безрезультатно. Должностные лица Координационной

службы обращались в Министерства финансов государств-участников СНГ, также при выездах в эти государства по указанным вопросам встречались в рабочем порядке с руководителями соответствующих министерств и ведомств.

Вместе с тем, в Экономический Суд СНГ, который согласно Регламенту, обязан решать межгосударственные экономические споры, возникающие при исполнении экономических обязательств, предусмотренных нормативными актами СНГ и его институтов, Координационная служба по вопросам погашения задолженности по долевым взносам не обращалась.

5. Финансирование Координационной службы, в соответствии с Соглашением глав правительств государств-участников СНГ от 9 октября 1992 г. и изменениями от 15 апреля 1994 г., должно осуществляться за счет долевого взноса государств-участников СНГ. Вместе с тем, фактическое финансирование долей государств-участников СНГ не соответствовало взятым обязательствам.

Так, в 1998 году по утвержденной смете расходов на содержание Координационной службы в сумме 6271,0 тыс. рублей государства-участники СНГ фактически перечислили 2847,7 тыс. рублей, или 45 процентов, в том числе:

Российская Федерация	1475,4 тыс. рублей	(47,1 процента)
Республика Казахстан	313,6 тыс. рублей	(100 процентов)
Республика Узбекистан	112,6 тыс. рублей	(22,5 процента)
Республика Армения	423,9 тыс. рублей	(103,9 процента)
Грузия (из предусмотренных)	408,0 тыс. рублей	(0 процентов)
Кыргызская Республика	101,0 тыс. рублей	(24,8 процента)
Республика Таджикистан	140,0 тыс. рублей	(34,3 процента)

В 1999 году фактическое финансирование долей государств-участников СНГ в соответствии с взятыми обязательствами составило:

Российской Федерацией	100 процентов
Республикой Беларусь	19,5 процента
Республикой Казахстан	73,9 процента
Республикой Узбекистан	0 процентов
Республикой Армения	80,4 процента
Грузией	0 процентов
Кыргызской Республикой	0 процентов
Республикой Таджикистан	130,6 процента.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 марта 1996 г. № 252 финансирование Координационной службы в 1996 году предусмотрено за счет расходов федерального бюджета на содержание ФПС России, а начиная с 1997 года - за счет расходов федерального бюджета по разделу “Международная деятельность” в размере долевого взноса Российской Федерации.

Финансирование доли Российской Федерации осуществлялось в 1998-1999 годах путем перечисления ГУФК Минфина России платежными поручениями на счет Координационной службы 044501002 в ОПЕРУ- 1 Центробанка России бюджетных ассигнований по разделу 03 подразделу 03 целевой статье 127 “Долевое участие в содержании Координационных структур СНГ” и виду расходов 055 с отнесением расходов по коду экономической классификации 111040 “Расходы, связанные с содержанием межгосударственных и межправительственных органов СНГ”.

Финансирование долей другими государствами-участниками СНГ осуществлялось перечислением денежных средств на бюджетный счет в рублях, а так же иностранной валютой (долларами США) на валютный счет Координационной службы, открытый во Внешторгбанке России. При этом в платежных поручениях в разделе “назначение платежа” указывалось “на содержание Координационной службы” или “на денежное довольствие военнослужащих”.

Вместе с тем, Порядком рассмотрения и утверждения смет расходов и финансирования рабочих органов СНГ, утвержденным Решением Совета глав правительств государств-

участников СНГ от 18 октября 1996 г., перечисление средств на содержание рабочих органов предусмотрено в валюте страны пребывания рабочего органа (российских рублях).

Разрешения Совета командующих на открытие Координационной службой валютного счета нет. В нарушение статей 140 и 317 Гражданского кодекса Российской Федерации порядок и условия использования Координационной службой поступавшей иностранной валюты на территории Российской Федерации не определены.

По состоянию на 1 января 1998 г. остаток на валютном счете составлял 46115,3 долл. США. Всего за 1998-2000 годы поступило долевых взносов в валюте на сумму 70707,0 долл. США. Остаток валюты на 1 октября 2000 г. составил 1163,8 долл. США. Валюта использовалась на покупку жилья вице-адмиралу П.Н. Мигачеву, оплату расходов по служебным командировкам в государства-участники СНГ и комиссионных сборов банку. Валюта при поступлении на валютный счет накапливалась.

Сметы расходов с учетом фактического финансирования не корректировались. Кассовые расходы в отчете за 1998-2000 годы не показаны. Неиспользованные остатки финансирования прошлого года на начало 1999 года составили, согласно баланса исполнения сметы расходов, 183,9 тыс. рублей, а на конец года - 416,1 тыс. рублей. Порядок их использования не определен.

В 1999 году за счет недоиспользования денежных средств по одним статьям допущен перерасход денежных средств по другим статьям на общую сумму 1086,8 тыс. рублей, в том числе на:

единовременные пособия при увольнении -	301,4 тыс. рублей;
мягкий инвентарь и обмундирование -	32,1 тыс. рублей;
продовольственное обеспечение -	19,7 тыс. рублей;
оплату мебели и прочего инвентаря -	39,6 тыс. рублей;
оплату содержания помещений -	107,3 тыс. рублей;
прочие текущие расходы -	57,5 тыс. рублей;
приобретение предметов непромышленного	
оборудования и предметов длительного пользования -	529,2 тыс. рублей.

В 2000 году и до настоящего времени Исполкомом СНГ не доведены указания о расшифровке статей бюджетной классификации и порядке её применения. Поквартальная бюджетная роспись Координационной службе не доводилась.

Положением о едином бюджете переход на казначейскую систему исполнения бюджета, в том числе и Координационной службы, не предусмотрен.

Фактическое финансирование за 9 месяцев 2000 года составило 3813,1 тыс. рублей (51,8 % годовой сметы).

Согласно отчета (форма 2), за 9 месяцев 2000 года фактические расходы составили 3274,5 тыс. рублей, кассовые расходы не показаны. При этом произведены непредусмотренные сметой расходы на общую сумму 191,6 тыс. рублей, в том числе:

оплата труда госслужащих -	62,4 тыс. рублей;
страховые взносы в государственные	
внебюджетные фонды -	24,2 тыс. рублей;
компенсация за продовольственное обеспечение -	11,1 тыс. рублей;
оплата спецтоплива и ГСМ -	55,8 тыс. рублей;
оплата текущего ремонта оборудования и инвентаря -	24,3 тыс. рублей;
прочие текущие расходы на закупку товаров и оплату услуг -	90,4 тыс. рублей;
оплата расходов по содержанию и оборудованию	
учебных и социально-культурных объектов -	52,7 тыс. рублей;
выплата пособий и компенсаций военнослужащим -	11,3 тыс. рублей.

На основании распоряжения Председателя Исполкома СНГ от 20 октября 2000 г. № 107, Координационной службе произведено перераспределение сметных ассигнований, в том

числе по указанным статьям сметы расходов, в сторону увеличения с погашением перерасхода.

В 2000 году войсковыми частями и органами ФПС России перечислено Координационной службе 97,2 тыс. рублей, предназначенных на памятник пограничникам в Бресте, принявшим в 1941 году первый удар фашистов на государственной границе. По состоянию на 15 ноября 2000 г. указанные денежные средства по принадлежности не перечислены.

Координационная служба без достаточных оснований приняла с 1997 года на все виды довольствия Оперативную группу пограничных войск Республики Казахстан. Финансирование Опергруппы осуществлялось Казахской стороной путем перечисления денежных средств на её содержание на бюджетный счет Координационной службы. Военнослужащим Опергруппы все виды довольствия начислялись аналогично начислениям военнослужащим Координационной службы. При этом штата Опергруппы, приказов по ней, тарификации должностных окладов и т. д. в Координационной службе не имелось.

6. Соглашением глав правительств от 9 октября 1992 г. о создании Координационной службы предусмотрено, что военнослужащие и гражданский персонал Координационной службы пользуются льготами, всеми видами довольствия и пенсионным обеспечением по нормам, установленным для аналогичных категорий в Аппарате командующего Пограничными войсками Российской Федерации.

В постановлении Правительства Российской Федерации от 6 марта 1996 г. № 252 регламентация выплат денежного довольствия, особенно добавочных видов (надбавок за сложность, напряженность и специальный режим военной службы, надбавок за службу в пограничных войсках и почетное звание и других единовременных выплат) полностью отсутствовала.

Федеральным законом “О статусе военнослужащих” предусмотрено, что кроме указанных в нем выплат, Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, а в пределах выделенных ассигнований - руководителем федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба, военнослужащим могут дифференцировано устанавливаться другие дополнительные выплаты.

Вместе с тем, в Российской Федерации после подписания данного Соглашения произошло существенное реформирование системы денежного довольствия военнослужащих с введением ряда дополнительных выплат индивидуального характера, порядок и нормы которых регламентированы федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации.

Так, Федеральным законом от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ “О статусе военнослужащих” предусмотрена ежемесячная надбавка за сложность, напряженность и специальный режим военной службы до 50 процентов оклада по воинской должности.

Вместе с тем, не во всех федеральных органах власти Российской Федерации прикомандированным военнослужащим выплачивается указанная надбавка, в том числе в Счетной палате Российской Федерации. Военнослужащим Координационной службы в 1998-2000 годах выплачивались: указанная надбавка на сумму 399,2 тыс. рублей, надбавки за службу в пограничных войсках на сумму 127,6 тыс. рублей и за звание “почетный сотрудник государственной безопасности” на сумму 3,3 тыс. рублей.

В соответствии с Федеральным законом “О статусе военнослужащих”, особенности обеспечения денежным довольствием отдельных категорий военнослужащих определяются федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Вместе с тем, Координационной службой при отсутствии регламентации порядка и норм выплат в 1998-2000 годах выплачивались:

- большинству военнослужащих - единовременная материальная помощь в связи с тяжелым материальным положением, семейными и иными обстоятельствами по их рапортам на общую сумму 66,5 тыс. рублей;

- военнослужащим, в том числе не состоящим в списке Координационной службы, разовые денежные премии на общую сумму 28,8 тыс. рублей, а также производились расходы на ценные подарки, в том числе главам государств СНГ и руководящему составу пограничных ведомств государств-участников СНГ, на общую сумму 29,8 тыс. рублей;

- отдельным военнослужащим на основании приказов ФПС России об их увольнении - единовременные пособия при увольнении в сумме 374,4 тыс. рублей.

Тарификация должностных окладов военнослужащих Координационной службы согласована с ФПС России.

Согласно Положению о Координационной службе, трудовая деятельность гражданского персонала регулируется действующим законодательством Российской Федерации. Вместе с тем, в штате Координационной службы отсутствовали нормативные правовые акты, регламентирующие порядок выплаты заработной платы гражданскому персоналу.

В декабре 1999 года Советом командующих утверждено Положение о Полномочных представителях Пограничных ведомств государств-участников СНГ, которым определены порядок назначения на должности, основные задачи, функции и другие организационные вопросы их деятельности. Полномочные представители по своему положению и должностному окладу приравнены к заместителю Председателя Координационной службы. Их обеспечение и содержание осуществлялось за счет сметы расходов Координационной службы.

Численность Координационной службы установлена решением Совета глав правительств государств-участников СНГ. Право изменять структуру и состав Координационной службы в пределах установленной численности предоставлено Совету командующих. За восьмилетний период существования численность военнослужащих и гражданского персонала в результате организационно-штатных мероприятий сократилась со 120 до 54 человек.

По состоянию на 1 ноября 2000 г. списочная численность Координационной службы составляла 45 военнослужащих, в том числе и 4 Полномочных представителя пограничных ведомств Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан и Республики Таджикистан и 3 человека гражданского персонала.

7. Определение потребности в денежных и материальных средствах осуществлялось на основании внутриведомственных нормативных правовых актов ФПС России.

Руководством Координационной службы принимались меры по обеспечению военнослужащих и гражданского персонала всеми положенными видами денежного довольствия, заработной платы и материального обеспечения.

За проверяемый период задолженности по денежному довольствию военнослужащим, заработной плате гражданскому персоналу и другим социальным выплатам не было.

Дебиторской и кредиторской задолженности по учетным данным за 1998-2000 годы не числилось. Вместе с тем, задолженность ФПС России по выплатам единовременного пособия уволенным военнослужащим по состоянию на 1 ноября 2000 г. составляла 374,4 тыс. рублей. При этом Координационной службой акты сверки задолженности, в том числе и за более ранний период, не составлялись, фактическая задолженность не определялась и меры по погашению не принимались.

Взаиморасчеты с ФПС России за предоставленные платные автоуслуги осуществлялись своевременно и полностью.

Договорная и претензионно-исковая работа в Координационной службе не организована.

8. В 1998-2000 годах Республике Беларусь надлежало перечислить 1459,9 тыс. рублей долевых взносов. Фактически, Республика Беларусь свои обязательства выполнила только на 40,9 процента и перечислила для обеспечения деятельности Координационной службы 596,2 тыс. рублей.

Сметой расходов Координационной службы на 1998 год предусмотрен долевого взноса Республики Беларусь в размере 501,0 тыс. рублей, или 8 процентов. Однако данное Решение Правительством Республики Беларусь подписано с уменьшением доли на 218,3 тыс. рублей. Долевые взносы Республики Беларусь предусмотрены сметой на 1999 год в сумме 588,7 тыс. рублей, а сметой на 2000 год - в сумме 588,6 тыс. рублей. При этом Решение об утверждении сметы на 1999 год Республикой Беларусь не подписано.

В 1995 и 1996 годах Республика Беларусь свои обязательства по перечислению долевых взносов на содержание Координационной службы выполнила на 100 процентов. Однако в 1997-2000 годах задолженность Республики Беларусь резко возросла и составила по состоянию на 1 октября 2000 г. 1092,7 тыс. рублей, в том числе за 1997 год - 229,0 тыс. рублей, 1998 год - 1,5 тыс. рублей, 1999 год - 473,6 тыс. рублей и за 2000 год - 388,6 тыс. рублей. С учетом уменьшения в одностороннем порядке своих долевых взносов в 1998 году на 218,3 тыс. рублей, задолженность Республики Беларусь составляет 1311,0 тыс. рублей.

Инвентаризация расчетов, с момента создания Координационной службы в 1992 году, с составлением актов сверки задолженности не производилась. Общая сумма задолженности Республики Беларусь за весь период существования и функционирования Координационной службы не определялась.

Координационная служба в 1998-2000 годах письменно, но, как показала практика, безрезультатно, обращалась по вопросам своевременного и полного перечисления долевых взносов к Министру финансов Республики Беларусь Н.П. Корбуту (исх. от 14 января 1998 г. № КС-7/45; от 4 марта 1999 г. № КС-7/150; от 22 октября 1999 г. № КС-7/589; от 21 апреля 2000 г. № КС-4/247).

Координационная служба мер, предусмотренных нормами Гражданского кодекса Российской Федерации по обеспечению выполнения Республикой Беларусь своих обязательств по долевым взносам, не принимала. В Экономический суд СНГ по данным вопросам также не обращалась.

9. Во исполнение предложений Счетной палаты Российской Федерации по акту проверки взаиморасчетов за обучение и профессиональную подготовку в военно-учебных заведениях ФПС России граждан государств-участников СНГ и других иностранных государств, в период с 13 по 15 сентября 2000 г. проведена рабочая встреча представителей ФПС России и ГКПВ Республики Беларусь.

Представители сторон признали наличие взаимной задолженности ФПС России за содержание Оперативной группы ФПС России в Республике Беларусь и ГКПВ Республики Беларусь за обучение военнослужащих в вузах ФПС России.

По итогам встречи составлен и подписан соответствующий протокол от 15 сентября 2000 г.

10. Координационная служба укомплектована автомобильной техникой на 33 процента, оргтехникой - на 80 процентов, средствами связи - на 54 процента, специальной техникой - на 83 процента, инвентарем и атрибутикой, необходимыми для протокольного обеспечения деятельности Совета командующих, - на 95 процентов.

Решениями Совета командующих в Координационной службе по штату предусмотрено 13 легковых автомобилей, в том числе 8 - представительских; 1 грузовой автомобиль и 1 микроавтобус.

Списание ГСМ, моторесурсов, расходов на обслуживание и ремонт автомобилей производилось установленным порядком по нормам, применяемым в ФПС России.

Координационная служба размещена в служебных помещениях площадью 434,6 кв. метров в здании федеральной собственности, по адресу: г. Москва, ул. Малая Семеновская, дом 13а. Балансодержателем помещений является АХУ ФПС России.

Помещения использовались для осуществления функций, возложенных на Координационную службу, и в аренду третьим лицам не сдавались.

11. В проверяемый период военнослужащие Координационной службы участвовали в двух дорожно-транспортных происшествиях. В результате, государству причинен материальный ущерб на сумму 41503 рубля.

Материальный ущерб в сумме 1638 рублей возмещен за счет прапорщика П.А. Долгова. На основании решения Жуковского городского суда Московской области от 16 августа 2000 г. по иску Координационной службы возмещение материального ущерба в сумме 27545 рублей возложено на гражданина М.Ф. Шабанова (с выплатой 150 рублей в месяц). По остальной части материального ущерба в сумме 12320 рублей решение до настоящего времени не принято.

По состоянию на 1 ноября 2000 г. денежные средства от гражданина М.Ф. Шабанова не поступали.

12. Финансовый учет в Координационной службе организован согласно “Инструкции по финансовому хозяйству воинских частей”, утвержденной приказом председателя КГБ СССР от 2 октября 1976 г. № 152. Данная Инструкция приказом по Координационной службе не объявлена.

Финансовый учет задолженности по долевым взносам государств-участников СНГ в Координационной службе нормативными правовыми актами не регламентирован.

Положением о Координационной службе не определено, какими нормативными правовыми актами следовало руководствоваться в финансово-хозяйственной деятельности, в том числе по вопросам финансового (бухгалтерского) учета и отчетности.

Перечень, формы и периодичность отчетности Координационной службы на 1998-1999 годы не определены. Положение о едином бюджете органов СНГ регламентирует учет финансовых операций и сметы расходов в соответствии с учетной политикой по формам и в порядке, установленным Исполкомом СНГ. Вместе с тем, до настоящего времени данные требования Положения на практике не реализованы.

Федеральный закон от 21 ноября 1996 г. № 129-ФЗ “О бухгалтерском учете”, устанавливающий единые правовые и методологические основы организации и ведения бухгалтерского учета в Российской Федерации и распространяющийся на все организации, находящиеся на территории Российской Федерации, Координационной службой не выполнялся. В связи с чем, учетная политика не сформирована и приказом или распоряжением Председателя Координационной службы не утверждена. Не определены и не утверждены рабочий план счетов бухгалтерского учета, правила документооборота и другие решения по организации бухгалтерского учета, в том числе учету задолженности по долевым взносам государств-участников СНГ, задолженности ФПС России по выплатам единовременных пособий при увольнении военнослужащих, учету основных средств.

В нарушение статьи 240 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в Координационной службе бюджетный учет операций, осуществляемых в процессе исполнения бюджета (2000 года), по единому плану счетов, согласно “Инструкции по бухгалтерскому учету в учреждениях и организациях, состоящих на бюджете”, утвержденной приказом Минфина России от 30 декабря 1999 г. № 107н, не заведен.

Пояснительные записки к годовым отчетам, в нарушение требований статьи 13 Федерального закона “О бухгалтерском учете”, не составлялись и, соответственно, не содержали существенной информации о финансовом положении Координационной службы, в том числе о размерах задолженности по долевым взносам.

Учетные и отчетные данные не тождественны. Отчеты об исполнении сметы расходов недостоверны. В отчетах за 1998-1999 годы не отражены расходы по оплате труда гражданского персонала и начислениям на оплату труда.

Инвентаризация расчетов и финансовых обязательств в Координационной службе в 1998-2000 годах не проводилась.

Имели место нарушения кассовых операций, в том числе и по валютному учету. Кассовая книга по валютным операциям не велась.

Порядок учета денежных средств на содержание Оперативной группы пограничных войск Республики Казахстан и отчетности по ним не определен.

13. Внутренний контроль в Координационной службе не организован.

Проверки наличия денежных средств, бланков строгой отчетности документов, итогов в книгах учета, раздаточных и платежных ведомостях и оприходования закупленных материальных ценностей не проводились. Периодичность проверок не определена.

Представителями финансово-бюджетного управления Исполкома СНГ и контрольно-ревизионного управления Минфина России в мае 1999 года и октябре 2000 года проведены ревизии финансово-хозяйственной деятельности Координационной службы.

По акту ревизии 1999 года предложения не вносились. По акту ревизии 2000 года внесено предложение о приведении бухгалтерского учета и отчетности в соответствии с "Инструкцией по бухгалтерскому учету в бюджетных учреждениях и организациях, состоящих на бюджете" от 30 декабря 1999 года № 107.

В ходе указанных ревизий сплошные проверки кассовых и банковских операций, учета и отчетности не проводились.

Выводы

Несовершенство нормативно-правовой базы государств-участников СНГ и расхождение ее с рядом положений российского законодательства, начатое в 1998 году реформирование структуры рабочих органов СНГ и наметившиеся в связи с этим разные подходы государств-участников СНГ по тем или иным позициям сотрудничества, создали определенные сложности в функционировании и финансировании Координационной службы. Фактически Координационная служба содержалась, в основном, за счет долевого вноса Российской Федерации. Вместе с тем, отдельные государства-участники СНГ, активно сотрудничая в исполнительных органах СНГ, отстаивали и проводили свою, отличную от Российской Федерации линию по перечислению долевого вноса на содержание Координационной службы.

Военно-техническое сотрудничество рассматривалось многими государствами СНГ как возможность просто, дешево, а иногда и бесплатно решать свои материальные проблемы за счет Российской Федерации. Попытки Координационной службы сделать это партнерство равноправным и взаимовыгодным не всегда находили понимание.

Научно-техническое сотрудничество, подготовка военных кадров, информационное обеспечение в рамках пограничного сотрудничества носило практически односторонний для России характер. Предложения Координационной службы о расширении этих направлений сотрудничества на паритетной основе, как правило, другими государствами-участниками СНГ не поддерживались.

Должностными лицами Координационной службы принимались недостаточные меры по своевременному и полному выполнению государствами-участниками СНГ своих обязательств по перечислению долевого вноса. Задолженность государств-участников СНГ на 1 ноября 2000 г. составила 12,4 млн. рублей.

Выявлены нарушения в организации и ведении финансовой деятельности и использовании денежных средств.

Координационной службой Совета командующих Пограничными войсками государств-участников СНГ не принимались действенных мер и не выдвигались инициатив по совершенствованию нормативно-правовой базы, регламентирующей её деятельность, в том числе по вопросам прохождения воинской службы, денежного довольствия и страхования военнослужащих, обеспечения полноты и своевременности поступления долевого вноса государств-участников СНГ.

Допущено несанкционированное Советом командующих расходование поступивших долевого вноса по отдельным статьям сметы за счет других статей.

При отсутствии необходимой регламентации порядка и норм выплат военнослужащим и не состоящим в списке Координационной службы гражданам, произведены выплаты премий, материальной помощи, других надбавок к денежному довольствию, единовременного пособия при увольнении, а также расходы на приобретение ценных подарков на общую сумму 1042,0 тыс. рублей.

Координационная служба с нарушениями установленного порядка возмещала наличными деньгами военнослужащим расходы на зубопротезирование в сумме 33,3 тыс. рублей.

В нарушение Положения о Совете командующих Пограничными войсками, утвержденного Решением Совета глав государств-участников СНГ, и постановления Правительства Российской Федерации от 6 марта 1996 г. № 252, бывшему Председателю Координационной службы вице-адмиралу П. К. Мигачеву решением Совета командующих от 3 декабря 1998 г. оказана 100-процентная безвозмездная финансовая помощь в размере 898,5 тыс. рублей на приобретение однокомнатной квартиры в городе Москве.

С учетом изложенного и на основании Федерального закона от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ “О Счетной палате Российской Федерации” предлагается направить:

Представления директору Федеральной пограничной службы Российской Федерации и Председателю Координационной службы Совета командующих Пограничными войсками государств-участников СНГ о принятии мер по укреплению финансовой дисциплины, погашению всех видов задолженности и устранению недостатков в расходовании долевых взносов на содержание Координационной службы.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

М. С. СУРКОВ