



БЮЛЛЕТЕНЬ



■ Результаты проверки эффективности выполнения функций государственного агента ОАО «Объединенная зерновая компания» с.179

страница 21

ФЦП «Чистая вода»: как использовались средства, предусмотренные на реализацию мероприятий в сфере водоснабжения и водоотведения

страница 42

Достоверность учета, эффективность управления и распоряжения федеральным имуществом таможенными органами

страница 91

Эффективность инвестирования средств пенсионных накоплений Пенсионным фондом Российской Федерации и негосударственными пенсионными фондами

Содержание

Трибуна аудитора

Совместный отчет по результатам проведения параллельного контрольного мероприятия «Проверка реализации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Куба о предоставлении Правительству Республики Куба государственного кредита для финансирования поставок российской строительной и сельскохозяйственной техники от 28 июля 2009 года»
В.Е. ЧИСТОВА, Г.М. БЕХЕРАНО ПОРТЕЛА 3

Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка реализации государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» в части целевого использования средств, выделенных в рамках федеральной целевой программы «Чистая вода» на 2011-2017 годы, а также других средств, предусмотренных на реализацию мероприятий в сфере водоснабжения и водоотведения»
Ю.В. РОСЛЯК..... 21

Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка полноты, своевременности и достоверности учета, эффективности управления и распоряжения федеральным имуществом с учетом обеспечения решения задач, возложенных на таможенные органы, в 2012 году и истекшем периоде 2013 года (при необходимости в более ранние периоды)»
С.И. ШТОГРИН 42

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ формирования и эффективности инвестирования средств пенсионных накоплений, предназначенных для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Пенсионном фонде Российской Федерации и негосударственных пенсионных фондах за период 2002-2012 годов»
В.С. КАТРЕНКО..... 91

| | |
|--|-----|
| Проверка эффективности выполнения функций государственного агента открытым акционерным обществом «Объединенная зерновая компания» при проведении государственных закупочных и товарных интервенций сельскохозяйственной продукции в 2011-2012 годах» Б.-Ж. ЖАМБАЛНИМБУЕВ | 179 |
| Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка целевого и эффективного использования бюджетных средств, выделенных в 2012 году в рамках федеральной целевой программы «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012-2020 годах», а также организации и эффективности функционирования комплексной системы управления водными ресурсами в 2010-2012 годах в Дальневосточном экономическом районе Российской Федерации» Б.-Ж. ЖАМБАЛНИМБУЕВ | 234 |
| <i>Рассмотрено Коллегией</i> | 274 |
| <i>Официальная хроника</i> | 276 |
| <i>Summary</i> | 278 |

Из решения совместного заседания Коллегии Главного контрольного управления Республики Куба и Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 18 апреля 2014 года № 0793/21К (967) «О результатах проведения параллельного контрольного мероприятия «Проверка реализации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Куба о предоставлении Правительству Республики Куба государственного кредита для финансирования поставок российской строительной и сельскохозяйственной техники от 28 июля 2009 года»:

Утвердить совместный отчет о результатах параллельного контрольного мероприятия.

Направить совместный отчет о результатах параллельного контрольного мероприятия председателю Кубинской части Межправительственной Российско-Кубинской комиссии по торгово-экономическому и научно-техническому сотрудничеству, Министру внешней торговли и иностранных инвестиций Республики Куба Р. Мальмьерке Диасу и председателю Российской части Межправительственной Российско-Кубинской комиссии по торгово-экономическому и научно-техническому сотрудничеству, Министру промышленности и торговли Российской Федерации Д.В. Мантурову.

СОВМЕСТНЫЙ ОТЧЕТ

по результатам проведения параллельного контрольного мероприятия «Проверка реализации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Куба о предоставлении Правительству Республики Куба государственного кредита для финансирования поставок российской строительной и сельскохозяйственной техники от 28 июля 2009 года»¹

Основание для проведения параллельного контрольного мероприятия: Соглашение о проведении параллельного контрольного мероприятия Счетной палаты Российской Федерации и Главного контрольного управления Республики Куба от 17 октября 2013 года.

Предмет параллельного контрольного мероприятия

Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Куба о предоставлении Правительству Республики Куба государственного кредита для финансирования поставок российской строительной и сельскохозяйственной техники от 28 июля 2009 года (далее - Соглашение), законодательство Российской Федерации и Республики Куба, иные документы, в том числе: контракты, договоры, направленные на вы-

¹ Совместный отчет подготовлен на основе отчетов Главного контрольного управления Республики Куба и Счетной палаты Российской Федерации.

полнение Соглашения, деятельность государственных органов и организаций, осуществляющих реализацию Соглашения.

Цель параллельного контрольного мероприятия

Комплексная оценка реализации Соглашения и выявление причин, препятствующих его выполнению в полном объеме.

Объекты параллельного контрольного мероприятия

Объекты проверки определены сторонами² самостоятельно в соответствии с национальным законодательством Российской Федерации и Республики Куба из числа органов государственной власти и организаций, связанных с реализацией Соглашения.

Вопросы контрольного мероприятия

Выполнение органами государственной власти Российской Федерации и Республики Куба, иными органами и организациями нормативных правовых актов, распорядительных и иных документов, принятых в связи с реализацией Соглашения; порядок и своевременность подписания и исполнения соглашений о финансировании поставок, обслуживания предоставленных кредитных ресурсов в рамках Соглашения; анализ фактического выполнения контрактов и договоров, подписанных в рамках реализации Соглашения, выявление фактов и рисков невыполнения, несвоевременного или неполного выполнения Соглашения.

Сроки контрольного мероприятия: январь-март 2014 года - период осуществления контрольных действий, включая подготовку отчетов сторон; первая половина апреля 2014 года - период подготовки совместного отчета; 18 апреля 2014 года - рассмотрение результатов параллельного контрольного мероприятия на совместном заседании коллегий Счетной палаты Российской Федерации и Главного контрольного управления Республики Куба.

Стороны в соответствии с Соглашением о проведении параллельного контрольного мероприятия и определенными в нем целями и задачами осуществили комплексную оценку реализации Соглашения и причин, повлиявших на его выполнение в полном объеме.

Как следует из отчета Счетной палаты Российской Федерации, предоставление государственного экспортного кредита Правительству Республики Куба осуществлено в соответствии с действующим российским законодательством, предусматривающим в качестве условия предоставления кредита исполнение иностранными заемщиками ранее принятых обязательств по обслуживанию и погашению государственных финансовых и государственных экспортных кредитов, предоставленных в соответствии с соглашениями и (или) договорами, заключенными с 1 января 2003 года.

² Счетная палата Российской Федерации и Главное контрольное управление Республики Куба.

Главное контрольное управление Республики Куба подтверждает, со ссылкой на данные Национального банка Кубы, отсутствие задолженности или просроченных платежей по ранее предоставленным кредитам в рамках соглашений, заключенных между Правительством Республики Куба и Правительством Российской Федерации, а именно:

- по Соглашению между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Куба об урегулировании задолженности Республики Куба перед Российской Федерацией по ранее предоставленным Российской Федерацией кредитам, заключенному 28 сентября 2006 года, на сумму 166087431,14 долл. США;

- по Соглашению между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Куба о предоставлении Правительству Республики Куба государственного кредита для финансирования поставок российских товаров, работ и услуг, заключенному 28 сентября 2006 года, и дополнительному соглашению от 8 ноября 2008 года, а также протоколу от 25 января 2011 года на сумму 335 млн. долл. США.

Стороны отмечают, что Соглашение определило условия и порядок предоставления Правительством Российской Федерации государственного кредита Правительству Республики Куба для финансирования поставок российской строительной и сельскохозяйственной техники. К основным положениям Соглашения, по оценке сторон, относятся следующие.

Максимальный объем кредита - до 150 млн. долл. США. Процентная ставка, фиксированная - в размере 7 % годовых. На просроченную задолженность начисляются проценты по ставке 8 % годовых. Все платежи Кубинской стороны осуществляются в евро. Первоначально установленный период использования кредита Кубинской стороной - в течение 2 лет (до 28 июля 2011 года).

В соответствии с межправительственными протоколами³ предусмотрено продление срока использования кредита Кубинской стороной, соответственно, до 31 декабря 2012 года и до 31 декабря 2013 года. Кроме того, протоколом от 21 августа 2012 года была расширена номенклатура поставок на Кубу российских товаров за счет железнодорожной и иной техники и оборудования, включая оплату расходов на фрахт и страхование.

Кредит предназначен для оплаты Кубинской стороной до 90 % стоимости каждого контракта на поставку российской техники, включая оплату расходов на фрахт и страхование. Авансовые платежи должны составлять не менее 10 % стоимости каждого контракта и уплачиваться соответст-

³ Протокол о внесении изменений в Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Куба о предоставлении Правительству Республики Куба государственного кредита для финансирования поставок российской строительной и сельскохозяйственной техники от 1 августа 2011 года.

Протокол о внесении изменений в Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Куба о предоставлении Правительству Республики Куба государственного кредита для финансирования поставок российской строительной и сельскохозяйственной техники от 21 августа 2012 года.

вующими кубинскими организациями-импортерами в свободно конвертируемой валюте в пользу российских организаций-экспортеров.

Стороны в своих отчетах отметили, что в Соглашении подробно определены механизмы его реализации.

Для реализации Соглашения российские и кубинские организации должны заключить между собой контракты на поставку техники и оборудования, самостоятельно определив их условия.

При этом контракты принимаются к финансированию только после их одобрения уполномоченными органами Кубинской и Российской сторон. В соответствии со статьей 9 Соглашения уполномоченными органами с Российской стороны, на которые возлагается реализация положений Соглашения, являются: Министерство финансов Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации, Министерство промышленности и торговли Российской Федерации и государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», с Кубинской стороны - Министерство внешней торговли и иностранных инвестиций Республики Куба и Национальный банк Кубы.

Основанием для рассмотрения Российской стороной вопроса о принятии подписанных контрактов к финансированию являются соответствующие заявления Кубинской стороны, составленные по форме согласно Приложению № 1 к Соглашению.

Подтверждения Российской стороны о принятии контрактов к финансированию, составленные по форме согласно Приложению № 2 к Соглашению, должны направляться Кубинской стороне.

Счетная палата Российской Федерации обращает внимание на то, что Соглашением не предусмотрен срок, в течение которого Минфин России должен был направлять Министерству внешней торговли и иностранных инвестиций Республики Куба подтверждения о принятии контрактов к финансированию.

При расчетах за поставки российской техники и оборудования установлено использование аккредитивной формы расчетов. Датой использования кредита в соответствии с Соглашением является дата коносамента.

Учет использования, погашение и обслуживание кредита возложены на уполномоченных агентов сторон - государственную корпорацию «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» (далее - Внешэкономбанк) и Национальный банк Кубы. Соглашение между Внешэкономбанком и Национальным банком Кубы по процедуре учета и расчетов в рамках государственного кредита, предоставленного Правительством Российской Федерации Правительству Республики Куба, о финансировании поставок российской строительной и сельскохозяйственной техники (далее - Межбанковское соглашение) было подписано Национальным банком Кубы 31 августа 2009 года, Внешэкономбанком - 4 сентября 2009 года.

Результаты параллельного контрольного мероприятия
Деятельность органов государственной власти Российской Федерации
и Республики Куба, а также иных органов и организаций,
направленная на выполнение Соглашения

Счетная палата Российской Федерации отмечает в отчете, что предоставление Российской Федерацией государственного экспортного кредита Республике Куба в период действия Соглашения осуществлялось в рамках Программ предоставления государственных финансовых и государственных экспортных кредитов, которые являлись приложениями к федеральным законам о федеральном бюджете на текущий год и на плановый период.

Участие федеральных органов исполнительной власти в реализации Соглашения обеспечивалось в рамках их основной деятельности, участие российских экспортеров - в рамках реализации взаимовыгодных контрактов, заключенных с кубинскими организациями.

Соглашением не регламентирован порядок мониторинга исполнения реализуемых контрактов.

Вместе с тем, ход реализации Соглашения рассматривался на десятом и одиннадцатом заседаниях Межправительственной Российско-Кубинской комиссии по торгово-экономическому и научно-техническому сотрудничеству (далее - МПК). В протоколах Рабочей группы МПК по сотрудничеству в области финансов от 4 ноября 2012 года и от 25 октября 2013 года сторонами выражено удовлетворение ходом исполнения межправительственных кредитных соглашений.

Анализ содержания и сроков подписания
внешнеторговых контрактов

Главное контрольное управление Республики Куба обращает внимание, что в соответствии с протоколом от 21 августа 2012 года (статья 3) российские и кубинские организации заключают между собой контракты, определяют цены, объемы и сроки поставок техники и оборудования.

В отчете Счетной палаты Российской Федерации отмечено, что Соглашением не установлена необходимость предварительного согласования указанных параметров с уполномоченными органами сторон, и что выбор российского экспортера (производителя продукции или компании-поставщика) по праву получателя государственного кредита осуществлялся Кубинской стороной.

Главное контрольное управление Республики Куба по результатам проверки определило, что в ходе выполнения обязательств по государственному кредиту предприятия-импортеры Республики Куба испытывали существенные трудности в ведении переговоров. В основном это происходило по следующим причинам:

- существует значительное непонимание российской производственной структуры и системы предпринимательства, и подобная ситуация приво-

дит к трудностям и задержкам при выполнении договоров по причине выполнения основной части кредитных контрактов через филиалы российских компаний, расположенные в Гаване;

- отсутствовали возможности ведения прямых переговоров с российскими производственными компаниями, в ходе которых можно было бы выяснить виды экспорта, возможности предприятий по материально-техническому обеспечению и их потенциал в плане технического, послепродажного и гарантийного обслуживания;

- существует устойчивая тенденция, когда российские поставщики предлагают неконкурентные цены на свои товары;

- зафиксированы случаи, когда российские компании-поставщики берут на себя обязательства по договорам с кубинскими компаниями-импортерами без страхования объектов поставок по договорам;

- компании-импортеры в слабой мере используют механизмы подачи жалоб по договорам при несоблюдении сроков предоставления гарантийных писем, сроков поставок и др.

В ходе проведенного сторонами анализа содержания контрактов на поставку техники и оборудования установлено следующее.

Содержание и условия контрактов и дополнений к ним в целом соответствовали требованиям Соглашения. В контрактах (с учетом дополнительных соглашений к ним) подробно определены порядок и условия их исполнения, в том числе: предмет контракта, цена и сумма, условия платежа, сроки поставки и условия приемки товара по качеству и количеству, базисные условия поставок, взаимодействие сторон в случае наступления обстоятельств непреодолимой силы, прочие условия и обстоятельства сделки, рассмотрение споров, санкции, адреса и подписи сторон.

При этом главные органы финансового контроля обращают внимание на то, что российские и кубинские организации не всегда эффективно взаимодействовали при согласовании и подписании контрактов, должным образом не оценивали возможные последствия для реализации Соглашения в установленные сроки из-за несогласованности отдельных положений на стадии подписания контрактов, не учитывая, что рассмотрение и принятие дополнительных соглашений к контрактам предусматривает целый ряд согласительных мероприятий в уполномоченных органах государств.

Так, данных, подтверждающих наличие парафированных или находившихся в стадии согласования на дату подписания Соглашения контрактов, в ходе проверки не получено.

Первые два контракта в рамках Соглашения между торговым кубинским обществом «CITRICOS CARIBE S.A.» и ООО «Астровижн» на общую сумму 2,4 млн. долл. США (1,4 % общей суммы заключенных контрактов) были подписаны только 30 июня 2010 года (почти через 1 год после подписания Соглашения).

В ходе контрольного мероприятия Счетной палатой Российской Федерации была проведена выборочная проверка по контрактам 5 из 16 российских компаний. Были проанализированы контракты предприятий ООО «ИВЕКТА», ЗАО «ВТК «КАМАЗ», ЗАО «КРАНЭКС Лизинг», ЗАО «Челябинские строительные-дорожные машины», ОАО «ЧЕТРА - Промышленные машины», на долю которых приходится около 50 % исполненных контрактов (12 контрактов) на общую сумму 114,69 млн. долл. США (около 70 % общей суммы контрактов). Проверка показала, что из 12 представленных контрактов 5 подписаны в июле 2010 года, 5 - в 2011 году и 2 - в 2013 году. В результате из 5 подписанных контрактов в 2010 году только один контракт от 14 июля 2010 года № 138/2010 подлежал исполнению до окончания первоначального срока действия Соглашения.

По отдельным контрактам стороны неоднократно пересматривали их условия и заключали дополнительные соглашения (от 2 до 6 дополнительных соглашений к контракту), продлевая тем самым общие сроки исполнения контрактных обязательств. Например, к контракту от 6 сентября 2011 года № 17-5734-95 (между ЗАО «КРАНЭКС Лизинг» и «ТЕСНОIMPORT») на сумму 9,4 млн. долл. США было заключено пять дополнительных соглашений. Контракт исполнен 28 декабря 2013 года, срок исполнения составил 2 года и 3 месяца.

Кубинская сторона в своем отчете отмечает, что в ходе проверки были проанализированы 17 международных контрактов купли-продажи, которые были заключены между 4 кубинскими организациями-импортерами и 9 российскими поставщиками на сумму 122,65 млн. долл. США, что составляет 68 % от общего числа заключенных контрактов и соответствует 73,6 % общей суммы контрактов.

Результаты проверки выявили, что предприятия-импортеры Республики Куба действительно испытывали значительные трудности в ведении переговоров и выполнении договоров, которые приводили к существенным отставаниям в части исполнения контрактов и сроков реализации Соглашения.

Имели место:

- перенос согласованных в вышеуказанных контрактах сроков отгрузки продукции, что вызывало необходимость многократного внесения исправлений и поправок в уже оформленные аккредитивы с целью получения возможности осуществления платежей. При этом предусмотренные штрафные санкции в размере 0,1 % от стоимости товара за каждый день просрочки не применялись;

- удлинение сроков проведения вышеуказанных торговых операций привело к невозможности выполнения этапов торгово-коммерческой операции в установленные сроки, как это было предусмотрено приказом Министерства внешней торговли и иностранных инвестиций Республики Куба № 248 от 16 июля 2007 года.

Анализ процедур одобрения уполномоченными органами сторон и принятия контрактов к финансированию

В отчете Счетной палаты Российской Федерации отмечено, что всего в проверяемом периоде в адрес Минфина России поступило 29 заявлений о принятии контрактов к финансированию. При этом копии контрактов Кубинской стороной в адрес Российской стороны не направлялись и поступали в Минфин России непосредственно от российских организаций-экспортеров. Минфин России направил Кубинской стороне подтверждения о принятии к финансированию по 25 контрактам (в том числе с учетом внесенных в контракты изменений дополнительными соглашениями). При этом 4 заявления Кубинской стороны о принятии к финансированию контрактов были аннулированы (заменены) по инициативе кубинских организаций.

Проверкой Счетной палаты Российской Федерации установлено, что сроки одобрения и подтверждения Российской стороной заявлений Кубинской стороны в среднем составляли 6 месяцев, при этом 28 % заявлений рассматривались и подтверждались Российской стороной значительно дольше (до 1 года и более).

Главное контрольное управление Республики Куба также обращает внимание на то, что процесс получения разрешительной документации затрудняют многочисленные административные процедуры, принятые в ведомствах и министерствах России, возникают существенные задержки при утверждении заявок на финансирование в Минфине России.

Проведенный Счетной палатой Российской Федерации анализ показывает, что длительные сроки рассмотрения вышеуказанных заявлений Кубинской стороны связаны в основном со сроками одобрения контрактов уполномоченными органами Российской стороны. При этом объективными факторами, влияющими на длительность процесса подтверждения принятия контрактов к финансированию, являются необходимость их доработки с учетом замечаний уполномоченных органов Российской стороны, а также изменений, вносимых в контракты непосредственно контрагентами; сроки (до 1 года) последующих согласований соответствующих дополнений к контрактам между российскими и кубинскими контрагентами и повторного подтверждения принятия контрактов к финансированию с учетом внесенных в них изменений.

За период реализации Соглашения были подписаны, одобрены и подтверждены более 40 дополнительных соглашений к 21 контракту.

Анализ фактического исполнения внешнеторговых контрактов

Ход реализации Соглашения отслеживался в рамках российско-кубинской рабочей группы на уровне экспертов, заседания которой проводились на регулярной основе в Минфине России, в соответствии с решениями МПК.

Проведенный высшими органами финансового контроля двух стран анализ исполнения внешнеторговых контрактов в рамках Соглашения свидетельствует об исполнении 25 контрактов, заключенных на общую сумму около 166,65 млн. долл. США:

| Дата и номер контракта | Сумма, долл. США | Исполнение, долл. США | Российский поставщик | Кубинский импортер |
|--|------------------|-----------------------|---|------------------------|
| от 30.06.10 г. № 121/2010 | 2123371 | 2123371 | ООО «Астровижн» | «CITRICOS CARIBE S.A.» |
| от 30.06.10 г. № 122/2010 | 246242,81 | 246242,81 | ООО «Астровижн» | «CITRICOS CARIBE S.A.» |
| от 14.07.10 г. № 138/2010 | 1099474,36 | 1099474,36 | ООО «ИВЕКТА» | «CITRICOS CARIBE S.A.» |
| от 22.07.10 г. № CVI-NT-098/2010 | 19003617,86 | 18990117,9 | ЗАО «ВТК «КАМАЗ» | «IMECO» |
| от 23.08.10 г. № CVI-NT-118/2010 | 3670479 | 3670479 | ООО «Дормаш-Интернешнл» | «IMECO» |
| от 01.09.10 г. № 16-ТИ-1072-457-R/5448 | 3740298,47 | 3740298,47 | ООО «ИВЕКТА» | «TRANSIMPORT» |
| от 26.10.10 г. № CVI-NT-138/2010 | 5541000 | 5541000 | ООО «Челябинский тракторный завод - УРАЛТРАК» | «IMECO» |
| от 05.11.10 г. № CVI-NT-137/2010 | 14348180 | 14348180 | ОАО «ЧЕТРА - Промышленные машины» | «IMECO» |
| от 15.11.10 г. № CVI-NT-220/2010 | 4643788 | 4643788 | ОАО «Тверской экскаватор» | «IMECO» |
| от 26.10.10 г. № CVI-NT-174/2010 | 1847000 | 1847000 | ООО «Челябинский тракторный завод - УРАЛТРАК» | «IMECO» |
| от 26.07.10 г. № CVI-NT-094/2010 | 10777308 | 10750632 | ЗАО «Челябинские строительно-дорожные машины» | «IMECO» |
| от 28.02.11 г. № 16-ТИ-1066-457-R/5448 | 715123,65 | 715123,65 | ООО «ИВЕКТА» | «TRANSIMPORT» |
| от 28.02.11 г. № 16-ТИ-1071-457-R/5448 | 572878,07 | 572878,07 | ООО «ИВЕКТА» | «TRANSIMPORT» |
| от 21.06.11 г. № 17-5069-75 | 34155150 | 34155150 | ЗАО «ВТК «КАМАЗ» | «TECNOIMPORT» |
| от 06.09.11 г. № 17-5734-95 | 9372418,36 | 9372418,36 | ЗАО «КРАНЭКС Лизинг» | «TECNOIMPORT» |
| от 28.09.11 г. № 17-4733-94 | 8264059 | 8264059 | ЗАО «АВТОКОМПОЗИТ» | «TECNOIMPORT» |
| от 26.09.11 г. № 17-5551-50 | 3904562,58 | 3904562,58 | ООО «ИВЕКТА» | «TECNOIMPORT» |
| от 07.10.11 г. № 17-5404-50 | 2841080 | 2841080 | ООО «НАМЭКС» | «TECNOIMPORT» |
| от 11.10.11 г. № 17-6077-95 | 1791282 | 1790776,94 | ООО «РУСИА АУТОМОТРИЗ» | «TECNOIMPORT» |
| от 24.10.11 г. № 17-5552-50 | 3160234,32 | 3160234,32 | ООО «ЧКЗ-ЭКСПОРТ» | «TECNOIMPORT» |
| от 23.02.12 г. № 17-6406-16 | 1326920,35 | 1326920,35 | ГУП «Агентство по развитию международного сотрудничества при Кабинете Министров Республики Татарстан» | «TECNOIMPORT» |
| от 24.11.12 г. № 711-19-12267-457-R-02938 | 5500000 | 5500000 | ОАО «Цербинский лифто-строительный завод» | «MAQUIMPORT» |
| от 18.12.12 г. № 17-0511-16 | 11000000 | 11000000 | ОАО «Муромтепловоз» | «TECNOIMPORT» |
| от 26.04.13 г. № 17-1584-75 | 15900000 | 15900000 | ООО «ИВЕКТА» | «TECNOIMPORT» |
| от 30.04.13 г. № 17-1212-44 | 1106213,74 | 1106213,74 | ЗАО «ВТК «КАМАЗ» | «TECNOIMPORT» |
| Итого | 166650681 | 166610000 | | |

С российской стороны, по информации Счетной палаты Российской Федерации, участвовали 16 экспортеров.

По 15 контрактам на сумму 135,3 млн. долл. США экспортерами являются предприятия-производители: ЗАО «ВТК «КАМАЗ», ООО «Дормаш-Интернешнл», ОАО «Челябинский тракторный завод - УРАЛТРАК», ОАО «ЧЕТРА - Промышленные машины», ОАО «Тверской экскаватор», ЗАО «Челябинские строительные-дорожные машины», ЗАО «КРАНЭКС Лизинг», ЗАО «АВТОКОМПОЗИТ», ООО «ЧКЗ-ЭКСПОРТ», ООО «НАМЭКС», ОАО «Щербинский лифтостроительный завод», ОАО «Муромтепловоз», из них: по 3 контрактам на сумму около 54,3 млн. долл. США - ЗАО «ВТК «КАМАЗ»; по 10 контрактам на сумму 31,4 млн. долл. США - компании-поставщики (не являющиеся производителями): ООО «Астровижн», ООО «ИВЕКТА», ООО «РУСИА АУТОМОТРИЗ», ГУП «Агентство по развитию международного сотрудничества при Кабинете Министров Республики Татарстан».

Крупнейшими российскими экспортерами являлись: ЗАО «ВТК «КАМАЗ» (более 30 % всего объема поставок), ООО «ИВЕКТА» (около 16 %), ОАО «ЧЕТРА - Промышленные машины» (около 9 %), ЗАО «Челябинские строительные-дорожные машины» (около 6,5 процента).

Все поставки техники и оборудования были осуществлены в соответствии с установленной в Соглашении номенклатурой. По 7 контрактам на сумму 24,4 млн. долл. США (14,6 %) были осуществлены поставки в Республику Куба сельскохозяйственной техники, по 15 контрактам на сумму 124,4 млн. долл. США (74,7 %) - строительной техники, по 3 контрактам на сумму 17,8 млн. долл. США (10,7 %) - железнодорожной и иной техники и оборудования.

По данным Главного контрольного управления Республики Куба, проверка, проведенная в компании по оптовой поставке сельскохозяйственной техники, являющейся дистрибьютором поставляемой по контрактам техники и оборудования, подтвердила получение данной компанией техники, оборудования и запасных частей и их распределение по различным провинциям. Расхождений по количеству не выявлено.

В пяти провинциях страны (провинции Пинар-дель-Рио, Гавана, Матансас, Вилья-Клара и Камагуэй) была проведена проверка конечных пользователей на предмет передачи, использования и состояния полученной ими техники и оборудования по результатам ее распределения компанией по оптовой поставке сельскохозяйственной техники и Государственным комитетом по государственным резервам через компанию по техническому обслуживанию. Проведенной проверкой никаких расхождений по количеству выявлено не было. Техническое состояние поставленного оборудования определено как хорошее.

В целом проверкой были охвачены оборудование и двигатели, полученные по 18 международным контрактам купли-продажи 4 кубинскими организациями-импортерами, в количестве 730 ед. стоимостью 73959314 долл. США, что представляет собой 47,7 % общего объема поставленной и полученной техники и оборудования, а именно: 682 ед. оборудования и 48 двигателей. В стоимостном выражении на вышеуказанное количество техники и оборудования приходится 44,38 % от общей суммы контрактов, предоставленной Правительством Российской Федерации.

В отчете Главного контрольного управления Республики Куба отмечено, что в реализации Соглашения с Кубинской стороны принимали участие 5 организаций-импортеров:

- компания «ИМЕСО» является подразделением объединения по поставкам строительных материалов, относящегося к системе Министерства строительства Республики Куба. Компания была создана приказом Министра строительства Республики Куба от 11 июля 2011 года № 297;

- компания «ТЕСНОIMPORT» является структурным подразделением объединения предприятий по обеспечению деятельности Министерства вооруженных сил Республики Куба (МВС). Компания образована приказом Министра внешней торговли Республики Куба от 29 мая 1968 года № 67;

- компания «TRANSIMPORT» является структурным подразделением объединения по развитию внешнеэкономической деятельности (ГЕКО-МЕКС) при Министерстве внешней торговли и иностранных инвестиций Республики Куба, образованного приказом Председателя Государственного комитета по материально-техническому обеспечению от 15 февраля 1977 года № 9;

- компания «CITRICOS CARIBE S.A.» относится к объединению «Фруктикола», которое, в свою очередь, является подразделением Министерства сельского хозяйства Республики Куба. Создана постановлением № 2732 Исполнительного комитета Совета Министров Республики Куба от 16 февраля 1994 года и зарегистрирована решением Специальной регистрационной палаты при Министерстве юстиции Республики Куба от 4 марта 1994 года № 449;

- по данным Счетной палаты Российской Федерации, в реализации Соглашения также участвовало коммерческое предприятие промышленных объектов, машин и оборудования и хозяйственных товаров «МАQUIIMPORT».

Обе стороны пришли к выводу, что организации выполнили свои контрактные обязательства в рамках реализации Соглашения в полном объеме. Фактическая цена контрактов (при соблюдении контрактных обязательств в части объемов поставки) составила около 166,61 млн. долл. США, в трех случаях оказавшись ниже установленной.

В отчете Кубинской стороны отмечено, что по контрактам № CVI-NT-098/2010 и № CVI-NT-094/2010, заключенным между кубинским импортером «ИМЕСО» и российскими поставщиками ЗАО «ВТК «КАМАЗ» и ЗАО «Челябинские строительные дорожные машины», остались неиспользованными средства в сумме 44460 долл. США ввиду выставления рекламаций в адрес поставщиков. По контракту № CVI-NT-098/2010 стоимостью 19003617,86 долл. США неиспользовано 15 тыс. долл. США ввиду использования для транспортировки контейнеров большей вместимости и сокращения, таким образом, их числа, что обусловило уменьшение стоимости фрахта. По контракту № CVI-NT-094/2010 стоимостью 10777308,00 долл. США неиспользованная сумма составила 29640 долл. США. Эта сумма возникла в результате завышения стоимости согласованных условий отгрузки и стоимости фрахта. Данная сумма превышения поставщиком была возвращена.

В обоих случаях поставщиками в рамках дополнительных соглашений к контрактам произведен возврат сумм, эквивалентных 10 % авансовых платежей.

Счетная палата Российской Федерации подтверждает, что действительно имело место предъявление в адрес ЗАО «Челябинские строительные дорожные машины» рекламации покупателя компании «ИМЕСО» в связи с необоснованным завышением сумм в счетах-фактурах в ходе исполнения контракта. Причиной рекламации явилось превышение (в сравнении с контрактной) стоимости морского фрахта на сумму 29640,00 долл. США. Данная проблема была урегулирована в рамках подписания контрагентами дополнительного соглашения от 5 марта 2012 года № 2 к контракту.

Кубинская компания-импортер «CITRICOS CARIBE S.A.» оказалась, как отмечается в отчете Кубинской стороны, незащищенной в правовом отношении в вопросе, связанном с выявлением скрытых дефектов, поскольку дополнительным соглашением к контракту № 138, подписанным с российским поставщиком ООО «ИВЕКТА», был исключен пункт 4.4, предусматривающий действия покупателя в случае наличия скрытых дефектов, вызванных ошибками в рабочих чертежах, использованием некачественных материалов или несоблюдением технологии при производстве продукции, включая изменения в технологических процессах, что препятствует предъявлению рекламаций за возможный ущерб после окончания срока действия гарантии на поставленные двигатели.

Проверка, проведенная Счетной палатой Российской Федерации, подтвердила, что требование Соглашения о переводе кубинскими организациями в пользу российских экспортеров 10 % авансового платежа от стоимости контракта в свободно конвертируемой валюте соблюдалось.

Национальный банк Кубы 13 февраля 2014 года выпустил свидетельство об осуществлении платежа в размере 10 % от общей стоимости подпи-

санных в рамках Соглашения контрактов на сумму 16,54 млн. долл. США. Однако была выявлена ошибка в расчетах 10 % общей стоимости по контракту № 17-6406-16 между компанией «ТЕСНОIMPORT» и ГУП «Агентство по развитию международного сотрудничества при Кабинете Министров Республики Татарстан» в размере 132,69 тыс. долл. США. Компания в связи с этой ошибкой направила заявку на проведение платежа через Международный финансовый банк Кубы, осуществив платеж с применением неправильного курса обмена, в размере 130,04 тыс. долл. США. Оставшаяся разница в сумме 2,66 тыс. долл. США была переведена через Национальный банк Кубы.

Счетная палата Российской Федерации отмечает, что в целях исключения возможности закупки товаров, подлежащих поставке на Кубу в счет государственного кредита, за рубежом и в оффшорных зонах во всех заключенных контрактах или дополнениях к ним зафиксировано, что закупка товаров, поставляемых в Республику Куба в рамках государственного кредита, осуществляется экспортером на территории Российской Федерации.

В отчете также подтверждено, что изменения и дополнения к контрактам принимались с соблюдением принципа договоренности сторон, с учетом всех замечаний уполномоченных органов по выполнению Соглашения.

Главное контрольное управление Республики Куба в числе недостатков работы кубинских организаций при реализации Соглашения отмечает также следующее:

- имеются задержки со стороны кубинских компаний-импортеров, связанные с официальным оформлением документов, а также с затянутыми процедурами утверждения договоров, принятыми в контрактных комитетах для предприятий и ведомств и в Комитете по валютному контролю Национального и Центрального банка Республики Куба;

- существенно замедлен процесс перечисления средств со стороны конечного потребителя техники, что мешает кубинским компаниям-импортерам выставить предоплату в 10 % и открыть соответствующий аккредитив в установленные сроки;

- задержки свыше 100 дней сверх согласованных сроков по открытию аккредитивов по международным контрактам купли-продажи, заключенным между компаний «CITRICOS CARIBE S.A.» и российскими поставщиками, а также задержки до 34 дней при выполнении авансовых платежей в размере 10 % от стоимости контракта, что приводило к чрезмерным задержкам по срокам доставки техники и оборудования и выставлению российскими поставщиками рекламаций в связи с экономическим ущербом, вызванным расходами на хранение оборудования в порту отгрузки и удлинением сроков его отправки до момента получения оплаты от кубинского контрагента. Основной причиной возникновения такой ситуации стала задержка в принятии своевременного решения финансовым управле-

нием Министерства сельского хозяйства Республики Куба об использовании выделенных средств;

- инспекция и контроль товаров, предназначенных на импорт, проводятся с недостаточной строгостью.

В отчете Счетной палаты Российской Федерации отмечено, что на основании заявлений, поступивших от Национального банка Кубы об открытии аккредитива в пользу российского экспортера в рамках реализации Соглашения, Внешэкономбанком в соответствии со статьей 3 Межбанковского соглашения на каждый контракт был авизован соответствующий аккредитив.

Проверкой установлено, что суммарный объем открытых аккредитивов составил 149,985 млн. долл. США, или 90 % суммарной стоимости экспортных контрактов, что соответствует условиям Соглашения и не превышает максимальную сумму государственного кредита, определенную условиями Соглашения (до 150 млн. долл. США).

Проведенный анализ свидетельствует о низких темпах использования государственного кредита и, кроме того, о неравномерности использования суммы кредита в течение срока, предусмотренного Соглашением:

| Дата | Примечание | Сумма использования государственного кредита | |
|---------------|---|--|--|
| | | долл. США* | в % от максимальной суммы кредита, предусмотренной Соглашением |
| 28.07.2009 г. | дата начала срока использования кредита, установленная Соглашением | 0,00 | 0,0 |
| 28.07.2011 г. | дата окончания срока использования кредита, первоначально установленная Соглашением | 18629747,49 | 12,4 |
| 01.08.2011 г. | дата протокола к Соглашению, вносящего изменения срока использования кредита до 31.12.2012 г. | 18629747,49 | 12,4 |
| 21.08.2012 г. | дата протокола к Соглашению, вносящего изменения срока использования кредита до 31.12.2013 г. | 84388965,70 | 56,3 |
| 31.12.2013 г. | дата окончания срока использования кредита, установленная Соглашением (с учетом изменений) | 149944931,33 | 99,96 |

* По данным Внешэкономбанка.

По некоторым контрактам значительная часть кредита была использована лишь в декабре 2013 года. Так, по контракту международной купли-продажи товара от 6 сентября 2011 года № 17-5734-95 на сумму 9,37 млн. долл. США, заключенному между ЗАО «КРАНЭКС Лизинг» и «TECNOIMPORT», сумма использования кредита по состоянию на 1 декабря 2013 года составляла лишь около 2 млн. долл. США, или около 24 % суммы аккредитива. Аналогично, по контракту международной купли-продажи товара от 18 декабря 2012 года № 17-0511-16, заключенному между ОАО «Муромтепловоз» и «TECNOIMPORT», 35,9 % суммы кредита (3,55 млн. долл. США) было использовано путем выплат, произведенных 10-20 декабря 2013 года, т.е. за 11-21 календарный день до окончания срока использования кредита, предусмотренного Соглашением.

В ходе реализации контрактов имели место случаи увеличения согласованной цены на единицу товара. Например, по контрактам между «TRANSIMPORT» и ООО «ИВЕКТА» было поставлено:

- 43 трактора ХТЗ-150 К-09 вместо 53, увеличение ранее согласованной цены на единицу товара составило 23 %;
- 5 трелевочных тракторов ТТ-4М-23К-04 вместо 6, увеличение согласованной цены на единицу товара составило 20 %;
- 3 лесопогрузчика ЛТ-188 вместо 4, увеличение ранее согласованной цены на единицу товара составило 33 процента.

Как следует из отчета Главного контрольного управления Республики Куба, повышение цен на единицу продукции и уменьшение количества поставляемой техники отрицательно повлияли на деятельность конечных получателей техники. Стоимость удорожания составила 672808,86 долл. США.

Счетная палата Российской Федерации также обращает внимание на то, что компании-поставщики, не являющиеся производителями техники и оборудования, не всегда вовремя выполняли свои контрактные обязательства и продлевали сроки их исполнения.

Так, ООО «ИВЕКТА» по 4 контрактам из 6 исполненных подписало от 3 до 6 дополнительных соглашений. По контракту № 16-П-1072-457-R/5448 от 1 сентября 2010 года на сумму 3,74 млн. долл. США было заключено 6 дополнительных соглашений. Контракт исполнен 15 сентября 2012 года, срок исполнения составил 2 года.

По контракту № 17-5551-50 от 26 сентября 2011 года на сумму 3,9 млн. долл. США подписано 5 дополнительных соглашений. Контракт исполнен 30 апреля 2013 года, срок исполнения составил 1 год и 7 месяцев.

Выполнение трехсторонних соглашений о финансировании поставок российской строительной, сельскохозяйственной, железнодорожной и иной техники и оборудования

В отчете Счетной палаты приведены данные о том, что финансирование поставок на экспорт российской техники и оборудования осуществлялось Минфином России в рамках подписанных соответствующих соглашений о финансировании, заключенных между Минфином России, экспортером и Внешэкономбанком.

Соглашение о финансировании является внутренним документом Российской стороны и определяет предмет, обязанности и ответственность сторон при реализации данного соглашения о финансировании, а также регулирует порядок и условия финансирования поставок и использования поставщиком денежных средств.

За период 2010-2013 годов включительно было подписано 22 соглашения о финансировании 25 контрактов на общую сумму 149,98 млн. долл. США (90 % стоимости контрактов, подлежащей финансированию в счет

государственного кредита, предусмотренного Соглашением). Сумма использования кредита составила 149,94 млн. долл. США, или 99,96 % максимальной суммы кредита.

В ходе проверки установлено, что Минфин России осуществил финансирование поставок российской техники и оборудования по контрактам на основании подтверждений Внешэкономбанка об использовании кредита в полном объеме.

**Использование кредита, уплата процентов по кредиту
и погашение Кубинской стороной кредита
в соответствии с условиями Соглашения**

Счетная палата Российской Федерации отмечает, что Внешэкономбанк отражал увеличение задолженности Правительства Республики Куба перед Правительством Российской Федерации, а также направлял в адрес Минфина России письменные подтверждения об использовании Кубинской стороной государственного кредита в соответствии с порядком, определенным пунктом 3.6 статьи 3 Межбанковского соглашения, по мере получения от поставщиков счетов-фактур, актов приемки оборудования в эксплуатацию и осуществления записей по аккредитивам.

Согласно учетным данным Внешэкономбанка, по состоянию на 1 января 2014 года задолженность Правительства Республики Куба перед Правительством Российской Федерации по государственному кредиту, предоставленному в рамках Соглашения, составила 149,94 млн. долл. США. В проверяемом периоде выплаты по основному долгу по кредиту не производились. В соответствии с условиями Соглашения первая выплата по основному долгу произведена Кубинской стороной к 15 января 2014 года в сумме 1,405 млн. долл. США.

Проценты за пользование кредитом уплачивались Кубинской стороной ежеквартально, что соответствовало условиям Соглашения. По состоянию на 1 января 2014 года просроченная задолженность по кредиту отсутствовала.

Уполномоченными органами Российской стороны подтверждено поступление в рамках Соглашения платежей Кубинской стороны в уплату процентов, произведенных в проверяемом периоде (до 1 января 2014 года) в размере 13,2 млн. долл. США, в том числе процентов на просроченную задолженность по процентам за пользование кредитом - 0,88 тыс. долл. США. Проверкой были установлены единичные случаи несвоевременной уплаты Кубинской стороной процентов по кредиту (2-3 дня).

Главное контрольное управление Республики Куба отмечает, что Национальный банк Кубы на основании указаний по оплате Внешэкономбанка и после проведения сверки суммы перевода в течение периода 2011-2013 годов проводил ежеквартальные выплаты процентов за пользование кредитом. Всего было произведено 12 выплат на общую сумму 15,8 млн.

долл. США, при этом последняя, в сумме 2,6 млн. долл. США - 30 января 2014 года. Данные, представленные Кубинской стороной о погашении государственного кредита, приведены в таблице:

| Период | Сумма основного долга, долл. США | Дата зачисления денег | Сумма %, долл. США | Дата зачисления денег | Всего |
|-------------|----------------------------------|-----------------------|--------------------|-----------------------|-------------|
| 2011 г. | | | | | |
| I квартал | | | 242288,45 | 02.05.2011 г. | 242288,45 |
| II квартал | | | 349015,98 | 28.07.2011 г. | 349015,98 |
| III квартал | | | 338751,43 | 31.10.2011 г. | 338751,43 |
| IV квартал | | | 434607,61 | 30.01.2012 г. | 434607,61 |
| всего | | | 1364663,47 | | 1364663,47 |
| 2012 г. | | | | | |
| I квартал | | | 1030616,05 | 27.04.2012 г. | 1030616,05 |
| II квартал | | | 1316809,80 | 30.07.2012 г. | 1316809,80 |
| III квартал | | | 1741605,49 | 30.10.2012 г. | 1741605,49 |
| IV квартал | | | 1816244,97 | 30.01.2013 г. | 1816244,97 |
| всего | | | 5905276,31 | | 5905276,31 |
| 2013 г. | | | | | |
| I квартал | | | 1957838,67 | 30.04.2013 г. | 1957838,67 |
| II квартал | | | 1932368,18 | 30.07.2013 г. | 1932368,18 |
| III квартал | | | 2085455,30 | 30.10.2013 г. | 2085455,30 |
| IV квартал | | | 2597705,54 | 30.01.2014 г. | 2597705,54 |
| всего | | | 8573367,69 | | 8573367,69 |
| по графику | 1405403,24 | 15.01.2014 г. | | | 1405403,24 |
| всего | 1405403,24 | | | | 1405403,24 |
| итого | 1405403,24 | | 15843307,47 | | 17248710,71 |

Рекомендации

1. Стороны отмечают важность решения при реализации аналогичных двусторонних соглашений вопросов, связанных с неравномерностью и задержками по срокам использования суммы государственного кредита.

2. Представляется целесообразным учесть в дальнейшей работе при реализации межправительственных соглашений о предоставлении государственных кредитов необходимость принятия уполномоченными органами сторон (в рамках своих компетенций) мер по совершенствованию механизмов одобрения контрактов, направленных на сокращение сроков их одобрения и принятия к финансированию.

3. Уполномоченным органам власти сторон целесообразно провести необходимые консультации в целях:

- установления надлежащих связей для ведения прямых переговоров с российскими производителями продукции, что предполагает дополнительное изучение кубинскими организациями возможностей, структуры и принципов функционирования предпринимательской среды в Российской Федерации;

- большего динамизма в действиях по выполнению процедур, установленных для исполнения договоров в рамках требований государственных органов в связи с предоставлением государственного кредита;

- осуществления более строгого контроля и надзора при подготовке международных контрактов, аккредитивов, гарантий исполнения обязательств и других необходимых действий;

- надлежащего выполнения условий договоров, обеспечивая организациям необходимую поддержку, включая выставление претензий, штрафов и других необходимых действий;

- усиления внимания к деятельности по проверке исполнения поставок в части контроля количественных, качественных и иных характеристик.

**Заместитель Председателя
Счетной палаты
Российской Федерации**

В.Е. ЧИСТОВА

**Генеральный контролер
Главного контрольного
управления Республики Куба**

Г.М. БЕХЕРАНО ПОРТЕЛА

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 16 мая 2014 года № 24К (970) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка реализации государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» в части целевого использования средств, выделенных в рамках федеральной целевой программы «Чистая вода» на 2011-2017 годы, а также других средств, предусмотренных на реализацию мероприятий в сфере водоснабжения и водоотведения»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить представление Счетной палаты Российской Федерации губернатору Ростовской области.

Направить информационные письма Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козаку, в Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации.

Направить информационное письмо в Федеральную службу государственной статистики.

Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Проверка реализации государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» в части целевого использования средств, выделенных в рамках федеральной целевой программы «Чистая вода» на 2011-2017 годы, а также других средств, предусмотренных на реализацию мероприятий в сфере водоснабжения и водоотведения»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 2.3.5.4 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2014 год, обращение Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 2 октября 2013 года № 73/2-1607-13.

Предмет контрольного мероприятия

Использование бюджетных средств федерального бюджета, выделенных на реализацию государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» в части расходов на выполнение мероприятий федеральной целевой программы «Чистая вода» на 2011-

2017 годы, а также средств на реализацию мероприятий в сфере водоснабжения и водоотведения.

Объекты контрольного мероприятия

Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (г. Москва); Министерство регионального развития Российской Федерации (г. Москва) (по запросам); правительство Ростовской области (Ростовская область, г. Ростов-на-Дону); министерство финансов Ростовской области (Ростовская область, г. Ростов-на-Дону); министерство жилищно-коммунального хозяйства Ростовской области (Ростовская область, г. Ростов-на-Дону); Правительство Республики Карелия (Республика Карелия, г. Петрозаводск) (по запросам); правительство Ставропольского края (Ставропольский край, г. Ставрополь) (по запросам); администрация Белгородской области (Белгородская область, г. Белгород) (по запросам); администрация Курганской области (Курганская область, г. Курган) (по запросам); Федеральная служба государственной статистики (г. Москва) (по запросам).

Проверяемый период деятельности: 2013 год и истекший период 2014 года (при необходимости - более ранние периоды).

Цели контрольного мероприятия

1. Анализ нормативных документов и оценка достаточности и обоснованности бюджетных ассигнований, выделенных на реализацию мероприятий ФЦП.
2. Проверить целевое использование средств, выделяемых на реализацию мероприятий госпрограммы в части ФЦП.
3. Оценка достижения плановых показателей и значений и целевых индикаторов ФЦП с учетом целей и задач госпрограммы.

Срок проведения проверки: с 11 марта по 30 апреля 2014 года.

Краткая информация об объекте контрольного мероприятия

Государственная программа Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2012 года № 2227-р, переутверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 323 (далее - госпрограмма). Одним из программно-целевых инструментов госпрограммы является федеральная целевая программа «Чистая вода» на 2011-2017 годы (далее - ФЦП «Чистая вода» или Программа), утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2010 года № 1092.

Основными задачами, направленными на достижение целей ФЦП «Чистая вода», являются:

- развитие системы государственного регулирования в секторе водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, включая установление современных целевых показателей качества услуг, эффективности и надежности деятельности сектора водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод;

- создание условий для привлечения долгосрочных частных инвестиций в сектор водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод путем совершенствования законодательства Российской Федерации о тарифном регулировании в сфере жилищно-коммунального хозяйства в части долгосрочного тарифообразования, законодательства Российской Федерации о государственно-частном партнерстве и экологического законодательства Российской Федерации;

- модернизация систем водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод посредством поддержки региональных программ субъектов Российской Федерации, направленных на развитие водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод.

Задачи ФЦП «Чистая вода» должны решаться путем внесения изменений в законодательство Российской Федерации и финансирование мероприятий ФЦП «Чистая вода», предусматривающих поддержку региональных программ субъектов Российской Федерации, направленных на развитие водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод.

Целевые показатели и индикаторы реализации Программы приведены в приложении № 1 к ФЦП «Чистая вода».

Перечень целевых показателей и индикаторов региональных программ развития водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод субъектов Российской Федерации приведен в приложении № 2 к ФЦП «Чистая вода».

По результатам оценки эффективности ФЦП «Чистая вода» может быть принято решение о сокращении на очередной финансовый год и плановый период бюджетных ассигнований на ее реализацию или досрочном прекращении реализации Программы, начиная с очередного финансового года.

Результаты контрольного мероприятия

Цель 1. Анализ нормативных документов и оценка достаточности и обоснованности бюджетных ассигнований, выделенных на реализацию мероприятий ФЦП

1.1. Первоначально государственным заказчиком ФЦП «Чистая вода» являлось Министерство регионального развития Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 мая 2013 года № 400 «О внесении изменений в федеральную целевую программу «Чистая вода» на 2011-2017 годы» полномочия государственного заказчика ФЦП «Чистая вода» переданы Федеральному агентству по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству (далее - Госстрой).

Указом Президента от 1 ноября 2013 года № 819 «О Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации» Госстрой преобразован в Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации.

В связи с указанным преобразованием Правительством Российской Федерации корректировка ФЦП «Чистая вода» в части определения Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации государственным заказчиком программы не произведена.

Софинансирование мероприятий, предусмотренных ФЦП «Чистая вода», в проверяемый период осуществлялось в соответствии с соглашением о предоставлении субсидии на поддержку региональной программы (далее - Соглашение), заключаемым ежегодно Госстроем с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Анализ нормативных правовых актов в субъектах Российской Федерации показал, что нормативная база сформирована, региональные программы развития системы регулирования в секторе водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод утверждены.

Анализ нормативных документов и оценка достаточности и обоснованности бюджетных ассигнований, выделенных на реализацию мероприятий ФЦП, были проведены на примере Ростовской области.

Постановлением правительства Ростовской области от 15 февраля 2012 года № 106 «Об утверждении Областной долгосрочной целевой программы «Развитие водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод Ростовской области» на 2012-2017 годы» утверждена региональная программа (далее - региональная программа). Цели и задачи, предусмотренные региональной программой, взаимосвязаны с ФЦП «Чистая вода».

Функции, полномочия и ответственность государственных заказчиков (заказчиков-координаторов) федеральных целевых программ установлены порядком разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 года № 594 (далее - порядок).

В нарушение подпункта «в» пункта 7 порядка Минрегион России, а в дальнейшем Госстрой и Минстрой России не обеспечили в пределах своих полномочий разработку нормативных (индивидуальных) правовых актов, необходимых для выполнения целевой программы по следующим направлениям регулирования:

- утверждение типовых (примерных) форм контрактов на выполнение работ в рамках ФЦП «Чистая вода»;
- установление ответственности органов власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и юридических лиц за невыполнение обязательств по привлечению внебюджетных средств;

- обеспечение долгосрочного тарифного регулирования в сфере водоснабжения и водоотведения в регионах;

- разработка типовых инвестиционных моделей по привлечению внебюджетных средств для различных ситуаций инвестирования (создание новых мощностей, реконструкция сетей и объектов действующих ГУП и МУП, реконструкция действующих мощностей с использованием современных энергоэффективных технологий, обеспечивающих сокращение издержек и платежей населения и др.).

1.2. В ходе проведения анализа достаточности и обоснованности бюджетных ассигнований, выделенных на реализацию мероприятий ФЦП установлено следующее.

В нарушение подпункта «к» пункта 7 порядка Минрегион России, а в дальнейшем Госстрой и Минстрой России не обеспечили качественную подготовку и реализацию целевой программы.

Объем годовых бюджетных назначений, утвержденных паспортом Программы, общий объем денежных средств и субсидий, определенных заключенными Соглашениями Госстроем с субъектами Российской Федерации, и субсидии, перечисленные субъектам в 2013 году, представлены в таблице:

(тыс. руб.)

| Источники финансирования | Утверждено паспортом программы | Заключено Соглашений на сумму | % к сумме средств, определенных Соглашениями | Средства, перечисленные субъектам, привлеченные из других источников | Освоено |
|--------------------------|--------------------------------|-------------------------------|--|--|------------|
| Федеральный бюджет | 3000000,0 | 2950727,9 | 98,4 | 2681167,6 | 1385553,4 |
| Консолидированный бюджет | 3000000,0 | 4339390,9 | 144,6 | 2417611,7 | 2444696,6 |
| Внебюджетные средства | 27600000,0 | 29382954,0 | 106,4 | 11450409,1 | 12097070,8 |
| Всего | 36600000,0 | 36673072,8 | 100,2 | 16549188,4 | 15927320,7 |

Распределение по субъектам (объектам проверки) представлено в таблице:

(тыс. руб.)

| | Наименование субъекта, предоставившего заявку | | | | |
|---|---|--|--|--|---|
| | Республика Карелия | Белгородская область | Курганская область | Ставропольский край | Ростовская область |
| Номер и дата заключенного Соглашения о предоставлении в 2013 г. субсидии из федерального бюджета бюджету субъекта | № Д02-22/ЕС/ТС/С от 24.07.2013 г., № Д02-208/ЕС/ТС/дс от 15.11.2013 г., № Д02-207/ЕС/ТС/дс от 15.11.2013 г. | № Д02-27/ЕС/ТС/С от 24.07.2013 г., № 1Д02-180/ЕС/ТС/дс от 30.10.2013 г., № 2Д02-195/ЕС/ТС/дс от 15.11.2013 г., № 3Д05-8/ВТ/МС/дс от 26.12.2013 г. | № Д02-21/ЕС/ТС/С от 24.07.2013 г., № 1Д02-199/ЕС/ТС/дс от 15.11.2013 г. | № Д02-18/ЕС/ТС/С от 24.07.2013 г., № 1Д02-179/ЕС/ТС/дс от 30.10.2013 г., № 2Д02-206/ЕС/ТС/дс от 15.11.2013 г., № 3Д05-7/ВТ/МС/дс от 26.12.2013 г. | № Д02-30/ЕС/ТС/с от 24.07.2013 г., № Д02-200/ЕС/ТС/дс от 15.11.2013 г. |
| Финансирование мероприятий региональной программы, всего | 819789,87 | 2274098,01 | 1641791,97 | 2932478,92 | 3153786,22 |
| в том числе: | | | | | |
| федеральный бюджет (определенный уровень софинансирования) | 77755,87 | 189155,53 | 145737,97 | 255644,37 | 277945,61 |

| | Наименование субъекта, предоставившего заявку | | | | |
|------------------------|---|----------------------|--------------------|---------------------|--------------------|
| | Республика Карелия | Белгородская область | Курганская область | Ставропольский край | Ростовская область |
| региональный бюджет | 41870,00 | 179234,40 | 82536,00 | 160774,55 | 322472,3 |
| местный бюджет | 70000,00 | 0,00 | 64464,00 | 0,00 | 33368,31 |
| внебюджетные источники | 630164,00 | 1905708,08 | 1349054,00 | 2516060,00 | 2520000,00 |

Таким образом, в ходе контрольного мероприятия установлено следующее:

- ежегодные остатки средств федерального бюджета по Программе сопоставимы с объемами бюджетных ассигнований, предусмотренных на реализацию этих мероприятий;

- привлечение заявленных объемов внебюджетных средств на реализацию ФЦП «Чистая вода» ежегодно не обеспечивается, в результате чего сроки ввода объектов в эксплуатацию многократно переносятся;

- соглашения с субъектами Российской Федерации на предоставление субсидий из федерального бюджета заключаются в сроки, не позволяющие в установленном законом порядке обеспечить полноценное проведение процедур торгов и выполнение работ (так, в 2013 году они были заключены лишь во II полугодии 2013 года);

- натуральные показатели выполнения программы ежегодно не достигаются.

Так, только по Ростовской области из 2520000 тыс. рублей внебюджетных средств, предусмотренных Соглашением с Ростовской областью, кассовые расходы составили всего 202334,7 тыс. рублей (8 процентов).

По итогам реализации мероприятий Программы, как указано в отчете Минстроя России, направленном в Министерство экономического развития Российской Федерации (письмо от 23 января 2014 года № 553-ВТ/05), из 120 объектов, предусмотренных к вводу в эксплуатацию в 2013 году, введено только 28 объектов (проложено 32,1 км водопроводных сетей и 19,3 км канализационных сетей; проведена реконструкция канализационной насосной станции, канализационных очистных сооружений общей производительностью 1400 куб. м/сутки и 10,6 км водопровода; построены: станция водоподготовки, напорный канализационный коллектор с КНС мощностью 192,7 куб. м/час, 2 очистных сооружения общей мощностью 550 куб. м/сутки, 6 водозаборных скважин и 4 водонапорные башни).

Кроме указанных 28 объектов, вводу в эксплуатацию в 2013 году подлежали еще 92 объекта капитального строительства, по которым по состоянию на 1 января 2014 года степень готовности составила:

- более 80 % - по 16 объектам;
- 60-80 % - по 8 объектам.

Принимая во внимание, что согласно пункту 6 порядка Минрегион России, а в дальнейшем Госстрой и Минстрой России совмещали функции государственного заказчика ФЦП «Чистая вода» и государственного заказчика-координатора ФЦП «Чистая вода», установлено, что указан-

ными органами в сроки и в рамках полномочий не обеспечена координация работы с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляемая на условиях заключенных соглашений о предоставлении субсидий на реализацию аналогичных целевых программ, реализуемых за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов).

По сообщению Минстроя России, при несоблюдении субъектом Российской Федерации условий предоставления субсидии приостановление перечисления субсидии не производилось.

Расходы федерального бюджета, возникающие в связи с принятием Программы, не оказывают существенного влияния на достижение цели Программы. Так, выделение ассигнований из федерального бюджета в размере 3 млрд. рублей в год эквивалентно разовому повышению тарифа на услуги организаций коммунального комплекса в сфере водоснабжения и водоотведения на 1 процент.

Согласно Рекомендациям по расчету тарифов в водопроводно-канализационном хозяйстве Института экономики жилищно-коммунального хозяйства, средние затраты на электроэнергию по предприятиям водопроводно-канализационного хозяйства в Российской Федерации составляют 18-21 % от общего объема затрат, предусматриваемых тарифами.

При внедрении современных энергоэффективных технологий при осуществлении деятельности по водоподготовке и канализовании сточных вод экономия электрической энергии в зависимости от применяемых технологий составит 7-20 процентов.

Таким образом, системное внедрение энергоэффективных технологий в деятельность предприятий водопроводно-канализационного хозяйства позволяет обеспечить от 1,2 % до 4 % экономии средств на функционирование водопроводно-канализационного хозяйства, и тем самым обеспечить капитальные вложения в данной сфере без участия средств федерального бюджета.

Принимая во внимание изложенное, Минрегион России, а в дальнейшем Госстрой и Минстрой России не приняли достаточных мер по системному внедрению энергоэффективных технологий в отрасль, не обеспечили выполнение требований подпункта «к» пункта 7 порядка.

Цель 2. Проверить целевое использование средств, выделяемых на реализацию мероприятий госпрограммы в части ФЦП

2.1. В ходе проведения контрольного мероприятия в части целевого использования средств, выделенных в рамках ФЦП «Чистая вода» на 2011-2017 годы, а также других средств, предусмотренных целей и определенных законом положений не выявлено.

Генеральной прокуратурой Российской Федерации также было сообщено о проведенных в 2014 году прокуратурой Ростовской области про-

верках использования бюджетных средств, выделенных в рамках ФЦП «Чистая вода», по результатам которых нарушений, связанных с хищением бюджетных средств, нецелевым их использованием, оплатой фактически не выполненных работ, не установлено.

В то же время органами прокуратуры выявлен ряд нарушений действующего законодательства и недостатков в работе органов местного самоуправления (при строительстве новых линий основного и резервного водоводов не проводятся работы по уборке и утилизации строительного мусора). Также было выявлено нарушение графика исполнения контракта, чему способствовало, в том числе, бездействие должностных лиц администрации поселения. Прокуратурой района главе сельского поселения вынесено представление об устранении нарушений законодательства и рассмотрении вопроса о привлечении к дисциплинарной ответственности виновных должностных лиц администрации поселения.

В ходе контрольного мероприятия установлено следующее.

2.1.1. В нарушение условий Соглашения о расходных обязательствах субъекта на сумму 3153786,22 тыс. рублей в части привлечения внебюджетных источников и средств федерального и консолидированного бюджетов на реализацию мероприятий ФЦП «Чистая вода» в 2013 году в Ростовской области было привлечено денежных средств из всех источников лишь 18,5 % общего объема, определенного Соглашением на 2013 год, из них: средства федерального бюджета - 100 %, средства консолидированного бюджета - 28,7 %, средства из внебюджетных источников - 8,0 %. Данное нарушение условий Соглашения является прямым следствием ненадлежащего выполнения функций по нормативному регулированию реализации Программы со стороны соответствующих государственных заказчиков в пределах сроков их полномочий, что отмечено в разделе 1.1 настоящего отчета.

2.1.2. В нарушение части 5 статьи 9 Федерального закона от 21 июня 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», статьи 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации в условия контракта от 1 февраля 2013 года № 2013.6356 на строительство очистных сооружений канализации с канализационным коллектором в станице Кагальницкой Кагальницкого района Ростовской области, заключенного между администрацией Кагальницкого сельского поселения (муниципальный заказчик) и ООО «Реал Эстейт» (подрядчик), дополнительным соглашением от 18 марта 2013 года № 1 внесено изменение, касающееся существенных условий в части снижения объемов и стоимости работ в 2013 году. Действующим законодательством такое изменение вносить запрещается, т.к. в случае невозможности выполнения работ подрядчиком по контракту муниципальный заказчик с сохранением сроков и объемов выполнения работ по контракту обязан был применить штрафные санкции к подрядчику.

Таковыми действиями муниципальный заказчик фактически создал преференцию данному подрядчику перед другими участниками торгов (в том числе потенциальными), которые при таких измененных условиях могли бы заключить контракт на более выгодных для бюджета условиях.

Кроме того, в конце года дополнительным соглашением № 6 от 19 ноября 2013 года также в нарушение указанных норм законодательства стоимость контракта была увеличена до 80669145,59 тыс. рублей. Принимая во внимание, что исполнение контракта продолжается в 2014 и 2015 годах, а изменение стоимости контракта (существенного условия) произведено по объемам 2013 года, общий объем средств федерального бюджета, израсходованный с нарушениями действующего законодательства, составляет 80669,145 тыс. рублей.

2.1.3. В нарушение части 5 статьи 22 и части 5 статьи 34 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ по контракту от 2 апреля 2012 года № 0158300004312000003-77360-47 по строительству системы водоснабжения и водоотведения в Неклиновском районе, заключенному между администрацией Покровского сельского поселения (муниципальный заказчик) и ООО «Монтажгазспецстрой» (подрядчик), ознакомление с технической частью муниципального контракта участниками торгов было организовано таким образом, что без непосредственной помощи муниципального заказчика ознакомление не представлялось возможным. Такая деятельность муниципального заказчика формирует потенциальные коррупционные риски. Указанный контракт заключался с единственным участником без возможного тендерного снижения.

В целом по муниципальным и государственным контрактам на выполнение мероприятий Программы в Ростовской области, заключенным с единственным участником, расчетная экономия средств бюджета за счет снижения стартовой цены (расчетно при 5-процентном снижении), могла составлять 43,81 млн. рублей. При размещении заказов у единственного поставщика возможность такой экономии была исключена.

Данное нарушение, в том числе, обуславливается тем, что государственными заказчиками ФЦП «Чистая вода» в период их полномочий не утверждены единые требования по публикации проектно-сметной документации на выполнение строительных работ, в силу чего в рамках проведения торгов на строительство имеется возможность ввести в заблуждение потенциальных участников, а затем заключить соглашение с единственным участником после признания торгов несостоявшимися. При этом требования к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения пользования официальным сайтом в сети Интернет для публикации информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ www.zakupki.gov.ru, утвержденные в соответствии с частью 7 статьи 16 Федерального закона

от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ совместным приказом Минэкономразвития России № 646 и Казначейства России № 21н от 14 декабря 2010 года, носят общий характер и не учитывают специфики строительной отрасли. Так, проверка в Ростовской области показала, что отсутствие таких требований позволяет без формальных нарушений публиковать проектно-сметную документацию на размещение заказа по строительству в таком виде, в котором установление технических условий выполнения заказа крайне затруднительно или вообще невозможно.

2.1.4. В нарушение статьи 34, части 1 статьи 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации главными распорядителями средств муниципального бюджета по контрактам от 22 ноября 2008 года № 32-ФСР, от 7 августа 2012 года № 35, от 5 декабря 2012 года № 70 не обеспечена результативность расходования бюджетных средств, т.к. не приняты меры к взысканию штрафных санкций, указанных в контрактах за просрочку исполнения обязательств, на общую сумму 151671,98 тыс. рублей, согласно расчету, на основе ставки рефинансирования Банка России и размера штрафных санкций, предусмотренных контрактами.

Заключение указанных контрактов содержит в себе серьезные коррупционные риски, т.к. все они заключались с единственным участником без тендерного снижения, а их формы не соответствовали примерной форме контракта на выполнение строительных (ремонтных) работ, утвержденной приказом министерства жилищно-коммунального хозяйства Ростовской области от 20 апреля 2011 года № 51.

Такой порядок заключения контрактов может свидетельствовать о заинтересованности ответственных должностных лиц в заключении контрактов с конкретными поставщиками и содержит в себе коррупционные риски.

Указанное нарушение, в свою очередь, свидетельствует о невыполнении правительством Ростовской области пункта 3.1.12 Соглашения о предоставлении субсидий из федерального бюджета, а также о нарушении Госстроем подпункта «к» пункта 7 порядка, а также пункта 32 порядка, в том числе потому, что действующей формой Соглашения не предусмотрены меры ответственности за невыполнение обязательств субъекта Российской Федерации или юридических лиц по привлечению внебюджетных средств. Также формой Соглашения не предусмотрены мероприятия по контролю со стороны Госстроя за соблюдением его условий в части объемов привлечения внебюджетных средств.

Цель 3. Оценка достижения плановых показателей и значений и целевых индикаторов ФЦП с учетом целей и задач госпрограммы

3.1. ФЦП «Чистая вода» входит в состав госпрограммы и должна обеспечивать реализацию основных ее целей и задач. В результате проверки

установлено, что взаимосвязь между мероприятиями, целевыми показателями и индикаторами ФЦП «Чистая вода» и целевыми показателями госпрограммы отсутствует.

Таким образом, невозможно установить необходимые объемы мероприятий ФЦП «Чистая вода» и требуемое финансовое обеспечение, которые обеспечат реализацию задач госпрограммы:

- по объемам вводимого жилья;
- по обеспечению земельных участков инженерной инфраструктурой;
- по предоставлению отдельным категориям граждан земельных участков под нужды жилищного строительства и т.д.

По итогам 2013 года сведения для расчета целевых показателей и индикаторов ФЦП «Чистая вода» по состоянию на 1 января 2014 года не могут быть представлены в связи с тем, что Федеральным планом статистических работ, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 года № 671-р, предусмотрены более поздние сроки представления (распространения) Росстатом форм статистического наблюдения, используемых для расчета данных показателей. Так, показатель «численность населения, проживающего в населенных пунктах численностью жителей до 100 тысяч человек», который влияет на показатели ФЦП «Чистая вода», будет получен и опубликован до 31 июля 2014 года.

В соответствии с соглашением между Счетной палатой Российской Федерации и Росстатом осуществляется автоматизированный обмен сведениями по показателям официальной государственной статистики, в том числе по контролю за ходом реализации федеральных целевых программ.

На основании имеющихся сведений установлено, что значения показателей статистической отчетности по установленной форме «Сведения о целевых индикаторах и показателях реализации государственных и федеральных целевых программ (подпрограмм)» по ФЦП «Чистая вода» в течение 2013 года и I квартале 2014 года не формировались, данные в указанной форме не изменялись.

| Наименование целевых индикаторов и показателей | Базовый показатель по программе (подпрограмме) | Предусмотрено на отчетный год | В том числе | | | Выполнено | |
|---|--|-------------------------------|-------------|-------------|--------|-------------------------|---------------------|
| | | | I квартал | I полугодие | 9 мес. | с начала отчетного года | за отчетный квартал |
| Удельный вес проб воды, отбор которых произведен из водопроводной сети, отвечающих гигиеническим нормативам по санитарно-химическим показателям | 15,8 | 15,8 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Удельный вес проб воды, отбор которых произведен из водопроводной сети и которые не отвечают гигиеническим нормативам по микробиологическим показателям | 4,8 | 4,8 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Доля уличной водопроводной сети, нуждающейся в замене | 40 | 40 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Доля уличной канализационной сети, нуждающейся в замене | 34 | 34 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

(%)

| Наименование целевых индикаторов и показателей | Базовый показатель по программе (подпрограмме) | Предусмотрено на отчетный год | В том числе: | | | Выполнено | |
|--|--|-------------------------------|--------------|-------------|--------|-------------------------|---------------------|
| | | | I квартал | I полугодие | 9 мес. | с начала отчетного года | за отчетный квартал |
| Доля сточных вод, очищенных до нормативных значений, в общем объеме сточных вод, пропущенных через очистные сооружения | 48 | 48 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Объем сточных вод, пропущенных через очистные сооружения, в общем объеме сточных вод | 96 | 96 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Обеспеченность населения централизованными услугами водоснабжения | 78 | 78 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Обеспеченность населения централизованными услугами водоотведения | 75 | 75 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Доля капитальных вложений в системы водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод в общем объеме выручки организаций сектора водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод | 20 | 20 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Доля заемных средств в общем объеме капитальных вложений в системы водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод | 18 | 18 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Доля воды, поставляемой организациями коммунального комплекса, работающими на основании концессионных соглашений (в городах с населением более 300 тыс. человек) | 20 | 20 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Доля воды, поставляемой организациями коммунального комплекса по тарифам, установленным на долгосрочный период регулирования | 40 | 40 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Таким образом, государственными заказчиками ФЦП «Чистая вода» в сроки исполнения ими полномочий не обеспечено выполнение требований пункта 35 порядка. Должностные лица государственных заказчиков в сроки исполнения ими полномочий, не обеспечившие своевременное предоставление сведений официальной статистической отчетности, должны быть привлечены к ответственности в соответствии с действующим законодательством.

Оценка достижения плановых показателей проведена на основе предварительных данных, полученных в Ростовской области. ФЦП «Чистая вода» утверждено 8 показателей, Соглашением предусмотрено 7 показателей. Региональной программой утверждено 17 показателей.

В таблице приведены плановые показатели:

| | Показатели, утвержденные ФЦП | | Показатели, утвержденные региональной программой и соглашением | | Показатели достигнутые | |
|---|------------------------------|---------|--|---------|------------------------|----------|
| | 2012 г. | 2013 г. | 2012 г. | 2013 г. | 2012 г. | 2013 г.* |
| Удельный вес проб воды, отбор которых произведен из водопроводной сети и которые не отвечают гигиеническим нормативам по санитарно-химическим показателям | 16,1 | 15,8 | 40,2 | 39,2 | 39,3 | 33,5 |
| Удельный вес проб воды, отбор которых произведен из водопроводной сети и которые не отвечают гигиеническим нормативам по микробиологическим показателям | 4,9 | 4,8 | 5,8 | 3,6 | 3,7 | 3,3 |

(%)

| | Показатели, утвержденные ФЦП | | Показатели, утвержденные региональной программой и соглашением | | Показатели достигнутые | |
|--|------------------------------|---------|--|---------|------------------------|----------|
| | 2012 г. | 2013 г. | 2012 г. | 2013 г. | 2012 г. | 2013 г.* |
| Доля уличной водопроводной сети, нуждающейся в замене | 42 | 40 | 48,5 | 49,7 | 49,8 | 49,7 |
| Доля уличной канализационной сети, нуждающейся в замене | 35 | 34 | 44,5 | 45,5 | 48,0 | 45,5 |
| Доля сточных вод, очищенных до нормативных значений, в общем объеме сточных вод, пропущенных через очистные сооружения | 47 | 48 | 20,6 | 20,5 | 20,4 | 20,5 |
| Объем сточных вод, пропущенных через очистные сооружения, в общем объеме сточных вод | 95 | 96 | 93,0 | 93,2 | 92,4 | 93,2 |
| Обеспеченность населения централизованными услугами водоснабжения | 78 | 78 | 92,0 | 70 | 69,3 | 70 |
| Обеспеченность населения централизованными услугами водоотведения | 74 | 75 | х | х | х | х |

*Представлены предварительные показатели, не подтвержденные статистической отчетностью.

Достигнутые показатели реализации программ в Ростовской области отражают высокий уровень износа водопроводных сетей в регионе, что свидетельствует о неудовлетворительном состоянии коммунальной инфраструктуры.

В 2013 году (при условии, что данные представлены предварительные) зафиксировано снижение проб воды, не отвечающих гигиеническим нормативам по санитарно-химическим показателям. С учетом софинансирования ФЦП «Чистая вода» в Ростовской области реализованы мероприятия на 8 объектах, из них полностью завершены только 2 (100-процентная готовность объектов), которые на момент проведения проверки еще не приняты в эксплуатацию, следовательно, мероприятия, финансируемые в рамках ФЦП «Чистая вода» не могли повлиять на положительную динамику целевых показателей. В 2012 году показатели не достигли плановых значений.

Следует отметить, что ФЦП «Чистая вода» утверждено 8 показателей, а региональной программой - 17, и они более реально отражают ситуацию с проведением качественного мониторинга поставляемых ресурсов и выполняемых работ в сопоставимых условиях, которые специфичны именно для области с большой изношенной инфраструктурой.

3.2. Достижение плановых показателей, значений и индикаторов, которые являются неременным атрибутом качественного результата, невозможно без организации эффективной системы управления и внутреннего контроля ФЦП «Чистая вода».

ФЦП «Чистая вода» предусмотрены разработка и принятие порядка мониторинга и контроля за реализацией региональных программ в секторе водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод. Указанный порядок утвержден приказом Минрегиона России от 17 мая 2011 года № 223, в рамках которого предусмотрено проведение Минрегионом России плановых и внеплановых проверок за ходом региональных программ.

Материалы, подтверждающие проведение указанных проверок, не представлены.

Для решения проблемы тарифного регулирования, перехода к реализации долгосрочных инвестиционных программ с использованием методов долгосрочного тарифного регулирования (метод доходности инвестированного капитала) в рамках концессионных соглашений или долгосрочных договоров аренды необходимо наличие разработанного и утвержденного перечня показателей надежности и качества оказываемых услуг в секторе водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод (далее - Перечень).

Утверждение такого Перечня относится к полномочиям федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 августа 2013 года № 1387-р утвержден план подготовки проектов актов Правительства Российской Федерации и ведомственных актов, необходимых для реализации положений Федерального закона от 7 мая 2013 года № 103-ФЗ и ответственным исполнителем по разработке такого Перечня назначен Минрегион России. Срок утверждения указанного Перечня ведомственным актом Минрегиона России истек 1 октября 2013 года. Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 года № 1038 «О Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации» пунктом 5.2.74 полномочия по утверждению Перечня возложены на Минстрой России. До настоящего времени Перечень не утвержден.

ФЦП «Чистая вода» предусмотрено, что контроль и организация комплексных проверок за ходом реализации ФЦП «Чистая вода» возлагаются непосредственно на государственного заказчика. В рамках запроса Счетной палаты Российской Федерации были представлены материалы, свидетельствующие о недостаточном контроле со стороны государственного заказчика за ходом реализации мероприятий.

По вопросу ежеквартального отчета органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации Минстроем России представлен материал в хаотичном порядке, формы отчетов не систематизированы, не в полном объеме соответствуют отчетности, предусмотренной приложением 8 к Соглашению.

ФЦП «Чистая вода» предусмотрено, что оценка эффективности использования субсидии субъектами Российской Федерации формируется на основе целевых показателей и индикаторов.

В отчете за 2013 год, подготовленном Минстроем России и направленном в Минэкономразвития России, оценка эффективности использования субсидии субъектами Российской Федерации не представлена, анализ существующих проблем при реализации мероприятий ФЦП «Чистая вода» не приведен, предложения по совершенствованию механизмов реализации ФЦП «Чистая вода» отсутствуют, что также является нарушением пункта 37 порядка.

Мероприятий и механизмов, позволивших бы эффективно привлекать и использовать внебюджетные источники, не предложено. Не сформированы условия привлечения инвестиций в сферу водоснабжения и водоотведения, сама система реализации инвестиционных проектов отсутствует на федеральном уровне, регионы вынуждены самостоятельно искать возможные пути развития отрасли в условиях территориальной, климатической или национальной специфики.

Не разработан организационно-финансовый план реализации ФЦП «Чистая вода», который должен представлять собой комплекс намеченных в рамках соответствующего календарного года работ, направленных на реализацию программных мероприятий (в том числе по совершенствованию нормативной правовой базы), и должен содержать информацию:

- о количестве заключенных соглашений;
- об объемах финансирования;
- о проводимых работах и этапности по каждому объекту, с указанием видов проводимых работ - реконструкция, модернизация, новое строительство;
- о целевых показателях и индикаторах по каждому объекту и по субъекту в целом, учитывая стадию готовности по каждому;
- о проведении контрольных мероприятий государственным заказчиком ФЦП «Чистая вода» в субъектах.

Исходя из изложенного, не реализован ни один из предусмотренных механизмов управления мероприятиями, направленных на эффективную реализацию и достижение целевых показателей Программы. Система отчетности субъектов не создана, Минстроем России должный контроль за расходованием средств федерального бюджета не ведется, предусмотренная система стимулирования субъектов Российской Федерации при неисполнении обязательств по софинансированию не реализована, анализ исполнения субъектами Российской Федерации предусмотренных мероприятий и их эффективности не проводится, в связи с чем не может быть и речи о централизованном совершенствовании системы водоснабжения и водоотведения в Российской Федерации.

3.3. В соответствии с пунктом 4.2 Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование расходных обязательств субъектов Российской Федерации по реализации мероприятий региональных программ в сфере водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, которые являются приложением № 3 к ФЦП «Чистая вода» (далее - Правила), не допускается использование субсидии на начало строительства (реконструкции) объектов капитального строительства в случае, если в субъекте Российской Федерации имеется объект незавершенного капитального строительства (реконструкции), строящийся (реконструируемый) за счет субсидии, предоставленной в соответствии с настоящими Правилами.

Формулировка пункта 4.2 Правил не позволяет использовать субсидии на строительство нового объекта, если на момент начала строительства (реконструкции) объекта имеется объект незавершенного капитального строительства (реконструкции), строящийся (реконструируемый) за счет субсидии, ранее предоставленной в соответствии с настоящими Правилами.

При исполнении данных условий теряется всякий смысл осуществления мероприятий ФЦП «Чистая вода», поскольку продолжительность строительных работ, длящихся более 1 финансового года, не позволяет начать строительство другого объекта на условиях софинансирования.

Возражения или замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия не представлены.

Выводы

1. По результатам проверки целевого использования средств, выделенных в рамках ФЦП «Чистая вода» на 2011-2017 годы, а также других средств субъектами Российской Федерации нецелевого использования средств не выявлено.

1.1. Муниципальные контракты по реализации мероприятий ФЦП «Чистая вода» от 7 августа 2012 года № 35, от 2 апреля 2012 года № 0158300004312000003-77360-47, от 24 мая 2013 года № 08-ОАЭ подготовлены без использования примерной формы контракта, утвержденной приказом министерства жилищно-коммунального хозяйства Ростовской области от 20 апреля 2011 года № 51, не соблюдены условия по промежуточным срокам выполнения обязательств по контракту, что приводит к не применению штрафных санкций по контрактам.

1.2. Государственным заказчиком - Минрегионом России и Госстроем не утверждены единые требования для публикации проектно-сметной документации на выполнение строительных работ (пункт 2.1.3 отчета).

2. По результатам проверки эффективности системы управления реализацией ФЦП «Чистая вода» и достижением целевых показателей выявлено следующее.

2.1. Не представлены материалы, подтверждающие проведение комплексных проверок (раздел 5 ФЦП «Чистая вода»). В нарушение подпункта «к» пункта 7 порядка Минрегион России, а в дальнейшем Госстрой и Минстрой России не обеспечили качественную подготовку и реализацию целевой программы.

2.2. Выявлено отсутствие системы отчетности субъектов Российской Федерации по ФЦП «Чистая вода».

2.3. В соответствии с пунктом 13 Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование расходных обязательств, утвержденных

приложением № 3 к ФЦП «Чистая вода», Госстроем, а впоследствии Минстроем России должны осуществляться контроль за расходами бюджетов субъектов Российской Федерации и (или) местных бюджетов, источником финансового обеспечения которых являются субсидии, а также оценка эффективности использования субсидии субъектом Российской Федерации.

Оценка эффективности использования субсидий, выделенных из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, не представлена.

2.4. В отчете за 2013 год, подготовленном Минстроем России и направленном в Минэкономразвития России, отсутствуют анализ существующих проблем при реализации мероприятий и оценка эффективности использования субсидии субъектами Российской Федерации, не представлены предложения по совершенствованию механизмов реализации ФЦП «Чистая вода».

2.5. Не утвержден организационно-финансовый план реализации ФЦП «Чистая вода».

2.6. Не утверждены перечень показателей надежности, качества, энергетической эффективности объектов централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, порядок и правила определения плановых значений и фактических значений таких показателей (пункт 5.2.74 Положения о Минстрое России).

2.7. Выявлены нарушения пунктов порядка:

- подпункт «в» пункта 7: Минрегион России, а в дальнейшем Госстрой и Минстрой России не обеспечили в пределах своих полномочий разработку нормативных (индивидуальных) правовых актов, указанных в пункте 1.1;

- подпункт «к» пункта 7: Минрегион России, а в дальнейшем Госстрой и Минстрой России не обеспечили качественную подготовку и реализацию целевой программы, в том числе не приняли достаточных мер по системному внедрению энергоэффективных технологий в отрасль;

- пункт 32: действующей формой соглашения не предусмотрены меры ответственности за невыполнение обязательств субъекта Российской Федерации или юридических лиц по привлечению внебюджетных средств. Также формой Соглашения не предусмотрены мероприятия по контролю со стороны Госстроя за соблюдением его условий в части объемов привлечения внебюджетных средств;

- пункт 35: должностные лица государственных заказчиков Программы в сроки исполнения ими полномочий не обеспечили своевременное предоставление сведений официальной статистической отчетности.

3. Отмечена необъективность отраженных в Соглашении о софинансировании расходов с Минстроем России показателей результативности, которые, в свою очередь, не в полной мере отражают качественный уровень

выполняемых мероприятий субъектом Российской Федерации за счет субсидий в рамках ФЦП «Чистая вода».

4. Формулировка пункта 4.2 Правил предоставления и распределения субсидий (приложение № 3 к ФЦП «Чистая вода») не позволяет использовать субсидии на строительство нового объекта, если на момент начала строительства (реконструкции) объекта имеется объект незавершенного капитального строительства (реконструкции), строящийся (реконструируемый) за счет субсидии, ранее предоставленной в соответствии с настоящими Правилами.

5. Нарушены условия областной долгосрочной целевой программы «Развитие водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод Ростовской области на 2012-2017 годы» (приложение № 4), в соответствии с которыми разработка проектно-сметной документации на строительство, реконструкцию и капитальный ремонт областных и муниципальных объектов коммунальной инфраструктуры на 2013 год за счет внебюджетных источников не предусмотрена.

При этом Соглашением по г. Зверево предусмотрены проектно-изыскательские работы строительства второй нитки Гуково-Гундоровского водовода от НС-4 в сторону г. Зверево, протяженностью 16,8 км, в объеме 10000,0 тыс. рублей, которые являются внебюджетными средствами.

6. Общий объем средств федерального бюджета, израсходованный с нарушениями действующего законодательства, составляет 80669,145 тыс. рублей (нарушение части 5 статьи 9 Федерального закона от 21 июня 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», статьи 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации (пункт 2.1.2 отчета).

7. Расчетное значение неэффективного (безрезультатного) расходования бюджетных средств по государственным и муниципальным контрактам, заключенным с единственным поставщиком, в связи с нарушением части 5 статьи 22 и части 5 статьи 34 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ (пункт 2.1.3 отчета) составляет 43,81 млн. рублей.

8. Не приняты меры к взысканию штрафных санкций на общую сумму 151671,98 тыс. рублей за просрочку исполнения обязательств (нарушение части 1 статьи 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации главными распорядителями средств муниципального бюджета по контрактам от 22 ноября 2008 года № 32-ФСР, от 7 августа 2012 года № 35, от 5 декабря 2012 года № 70 (пункт 2.1.4 отчета).

Принимая во внимание вышеизложенное, система управления ФЦП «Чистая вода» отсутствует. Не реализован ни один из предусмотренных механизмов управления мероприятиями, направленных на эффективную реализацию и достижение целевых показателей программы. Система от-

четности субъектов не создана, Минстроем России должный контроль за расходованием средств федерального бюджета не ведется, предусмотренная система стимулирования субъектов Российской Федерации при неисполнении обязательств по софинансированию не реализована, анализ исполнения субъектами Российской Федерации предусмотренных мероприятий и их эффективности не проводится, в связи с чем не может быть и речи о централизованном совершенствовании системы водоснабжения и водоотведения в Российской Федерации.

Проведение оценки эффективности по целевым показателям, не подтвержденным статистической отчетностью (что, в свою очередь, нарушает положение Методики расчета целевых показателей и индикаторов ФЦП «Чистая вода» (приложение № 7 к ФЦП «Чистая вода»), также указывает на неэффективность управления ФЦП «Чистая вода», а направление таких данных для подготовки отчета в Правительство Российской Федерации является безответственным подходом к формированию результатов эффективности направления субсидий в адрес исполнителей.

Отличие целевых показателей, отражаемых в Соглашениях, от целевых показателей региональных программ заведомо говорит о непродуманности системы мониторинга и контроля и приводит к неэффективной оценке.

Рекомендации

Минстрою России:

1. Предусмотреть в форме Соглашения о предоставлении субсидий механизм обеспечения контроля за исполнением условий Соглашения в части привлечения внебюджетных источников.

2. Разработать и утвердить методические рекомендации по размещению государственного (муниципального) заказа на выполнение строительных работ, разработать рекомендации по примерным формам контрактов на выполнение строительных работ, на выполнение изыскательских и проектных работ в рамках ФЦП «Чистая вода». А также разработать и утвердить порядок согласования документации о проведении торгов на выполнение строительных работ и связанных с ними проектных и изыскательских работ с использованием средств регионального и (или) федерального бюджетов.

3. Пересмотреть показатели результативности, предусмотренные Соглашением на софинансирование расходов, по каждому региону в отдельности, учитывая ту или иную специфику развития или изношенности коммунальной инфраструктуры.

4. Обеспечить внесение изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2010 года № 1092 «О федеральной целевой программе «Чистая вода» на 2011-2017 годы» (приложение № 3) в части уточнения условий использования субсидий при незаконченном строительстве.

5. С целью организации качественного мониторинга исполнения ФЦП «Чистая вода» Минстрою России разработать и утвердить план проведения выездных проверок в субъектах Российской Федерации.

6. Разработать и утвердить организационно-финансовый план реализации ФЦП «Чистая вода», предусмотренный Положением об управлении реализацией федеральной целевой программой «Чистая вода» на 2011-2017 годы (приказ Минрегиона России от 17 мая 2011 года № 223 «О реализации плана мероприятий по совершенствованию нормативной правовой базы в целях реализации федеральной целевой программы «Чистая вода» на 2011-2017 годы»).

7. Обеспечить разработку форм отчетности субъектов Российской Федерации, отражающих объективные целевые показатели и показатели эффективности деятельности. Включить в формы отчетности результаты выездных проверок в субъекты Российской Федерации.

8. С целью обеспечения ежегодного сокращения объемов незавершенного строительства недостроенных (переходящих) объектов по Программе, недопущения их разрушения или непроизводительных затрат на консервацию необходимо определить приоритетную схему финансирования таких объектов, предусмотрев безконкурсный отбор субъектов Российской Федерации для предоставления соответствующих субсидий из федерального бюджета.

9. В целях перехода к наращиванию инвестиционной привлекательности сферы водоснабжения и водоотведения и привлечения внебюджетных средств к реализации ФЦП «Чистая вода» необходимо обеспечить проработку финансовых моделей предоставления поддержки из федерального бюджета для различных ситуаций инвестирования (создание новых мощностей, реконструкция сетей и объектов действующих ГУП и МУП, реконструкция действующих мощностей с использованием современных энергоэффективных технологий, обеспечивающих сокращение издержек, платежей населения и др.).

10. Необходимо обеспечить разработку перечня показателей надежности, качества, энергетической эффективности объектов централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, порядка и правил определения плановых значений и фактических значений таких показателей.

11. Привлечь к ответственности должностных лиц госзаказчика и муниципальных заказчиков, не обеспечивших реализацию положений Федерального закона от 21 июня 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»:

- за нарушения законодательства о размещении заказов, указанных в пунктах 6 и 7 отчета;

- за непринятие мер к взысканию штрафных санкций за просрочку исполнения обязательств на общую сумму 151671,98 тыс. рублей (пункт 8 отчета).

12. Также привлечь к ответственности должностных лиц государственных заказчиков за несвоевременное предоставление сведений официальной статистической отчетности в соответствии с действующим законодательством.

Предложения

1. Направить представления Счетной палаты Российской Федерации губернатору Ростовской области.

2. Направить информационные письма в Правительство Российской Федерации, Министру строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, в Федеральную службу государственной статистики.

3. Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Генеральную прокуратуру Российской Федерации, в Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

Ю.В. РОСЛЯК

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 18 апреля 2014 года № 20К (966) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка полноты, своевременности и достоверности учета, эффективности управления и распоряжения федеральным имуществом с учетом обеспечения решения задач, возложенных на таможенные органы, в 2012 году и истекшем периоде 2013 года (при необходимости в более ранние периоды)»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить представление Счетной палаты Российской Федерации в Федеральную таможенную службу.

Подготовить и направить информационные письма Первому заместителю Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалову и в Федеральное агентство по управлению государственным имуществом.

Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Проверка полноты, своевременности и достоверности учета, эффективности управления и распоряжения федеральным имуществом с учетом обеспечения решения задач, возложенных на таможенные органы, в 2012 году и истекшем периоде 2013 года (при необходимости в более ранние периоды)»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 2.6.1.10 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2013 год, пункт 2.7.1.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2014 год.

Предмет контрольного мероприятия

Процесс использования ФТС России, таможенными органами, учреждениями и предприятиями, подведомственными ФТС России, федеральной собственности, в том числе имущества, переданного в оперативное управление и хозяйственное ведение.

Объекты контрольного мероприятия

Федеральная таможенная служба (г. Москва), Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (г. Москва) (по запросам), федеральное государственное унитарное предприятие «РОСТЭК» (г. Москва), Центральное информационно-техническое таможенное управление (далее - ЦИТТУ ФТС России, управление) (г. Москва), Новороссийская таможня (г. Новороссийск), Северо-Западное таможенное управление (г. Санкт-Петербург).

Срок проведения контрольного мероприятия: с 28 октября 2013 года по 21 марта 2014 года.

Цели контрольного мероприятия

Определить, обеспечивается ли законность, полнота, своевременность и достоверность учета, достаточность имущества, эффективность управления и распоряжения им таможенными органами, учреждениями и предприятиями, подведомственными ФТС России.

Проверяемый период деятельности: 2012 год и истекший период 2013 года (при необходимости более ранние периоды).

По результатам контрольного мероприятия установлено следующее

Балансовая стоимость находящихся в таможенных органах и учреждениях, подведомственных ФТС России, основных средств составила по состоянию на 1 января 2012 года 85034,3 млн. рублей, на 1 января 2013 года - 93121,4 млн. рублей, на 1 января 2014 года - 101363,9 млн. рублей. Амортизация основных средств составила 35134,4 млн. рублей, 39814,9 млн. рублей и 44939,1 млн. рублей, соответственно.

Федеральное недвижимое имущество, закрепленное за таможенными органами и учреждениями, находящимися в ведении ФТС России, на праве оперативного управления, включает более 3000 объектов таможенной инфраструктуры.

Федеральное недвижимое имущество, закрепленное Росимуществом за таможенными органами и учреждениями, подведомственными ФТС России, на праве оперативного управления, в количестве 2222 объектов общей площадью 1244,57 тыс. кв. м составляют:

- служебно-производственные здания (далее - СПЗ) - 669 единиц (797,26 тыс. кв. м);
- гаражи - 372 единицы (82,24 тыс. кв. м);
- склады - 254 единицы (127,49 тыс. кв. м);
- досмотровые сооружения - 173 единицы (17,1 тыс. кв. м);
- соцкультбыт, мед. назначения - 84 единицы (113,62 тыс. кв. м);
- учебные заведения - 37 единиц (70,79 тыс. кв. м);
- прочее - 633 единицы (36,07 тыс. кв. м).

Остальные объекты включают инженерные сети и оборудование, дизельные электростанции, трансформаторные подстанции, шлагбаумы, флагштоки, радиомачты, ограждения, объекты благоустройства территории и др.

Общая площадь таможенных объектов, с учетом арендуемых площадей, составляет 1522,00 тыс. кв. м (СПЗ, склады, гаражи и др.).

Вступившим в силу с 1 января 2011 года Федеральным законом от 27 ноября 2010 года № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (часть 2 статьи 14) определено, что таможенные органы находятся

в помещениях, находящихся в федеральной собственности. Вместе с тем, как ранее отмечалось Счетной палатой Российской Федерации, указанное требование не исполняется.

Планом по реализации Концепции развития таможенных органов Российской Федерации, утвержденным 15 апреля 2005 года Минэкономразвития России и Минфином России, были предусмотрены мероприятия по строительству помещений для размещения таможенных органов для устранения зависимости таможенных органов от коммерческих организаций со сроком исполнения - 2006-2010 годы. Мероприятия плана не были реализованы, так как не были обеспечены достаточными финансовыми ресурсами для строительства таможенными органами зданий для собственных нужд и помещениями, находящимися в федеральной собственности.

В то же время в 2012 году таможенные органы арендовали помещения для размещения своих подразделений общей площадью 97,7 тыс. кв. м с суммой расходов на арендную плату 636942,9 тыс. рублей, в 2013 году - 95,27 тыс. кв. м с суммой расходов на арендную плату 603741,6 тыс. рублей.

Таможенными органами Северо-Западного таможенного управления, Сибирского таможенного управления и подразделением ЦЭКТУ на платной основе арендуется федеральная собственность общей площадью 2,6 тыс. кв. м (по состоянию на 1 января 2014 года) с общей суммой расходов в 2012-2013 годах - 15206,02 тыс. рублей.

Указанные факты не соответствуют требованиям постановления Правительства Российской Федерации от 5 января 1998 года № 3 «О порядке закрепления и использования находящихся в федеральной собственности административных зданий, строений и нежилых помещений», согласно которым находящиеся в федеральной собственности административные здания закрепляются Росимуществом за государственными органами и организациями на праве оперативного управления или передаются в безвозмездное пользование.

Проверка в ФТС России показала, что таможенные органы обращались в территориальные управления Росимущества о предоставлении либо передаче уже занимаемых помещений, относящихся к федеральной собственности, в оперативное управление таможенных органов. В то же время данные вопросы положительно не были решены, что обусловило использование средств федерального бюджета на аренду федерального имущества.

Например, Территориальное управление Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Курской области (письмо от 31 мая 2011 года), рассмотрев обращение экспертно-исследовательского отдела № 1 г. Курска ЭКС - филиала ЦЭКТУ (г. Брянск) на территории г. Курска, об использовании имущества на безвозмездной основе, предложило отделу самостоятельно провести работу с федеральными органи-

зациями по данному вопросу и, в случае получения согласия федерального государственного учреждения на передачу имущества в безвозмездное пользование, при оформлении документов на передачу имущества руководствоваться постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июля 2010 года № 537.

Также не во всех случаях обеспечено документальное оформление использования предоставляемых помещений. Так, Центральное информационно-техническое таможенное управление занимает помещения в здании Центрального таможенного управления ФТС России (Москва, Комсомольская пл., д. 1, стр. 4) общей площадью 589,5 кв. м (количество кабинетов - 22) без документального оформления (указанное помещение ЦИТТУ ФТС России не предоставлялось, договор не заключался).

В течение длительного времени не завершаются строительство отдельных объектов таможенной инфраструктуры и их регистрация, что приводит к недостижению поставленных перед таможенными органами как участниками бюджетного процесса задач, а также влечет неэффективное использование имущества.

Так, в течение 18 лет с даты безвозмездной передачи Балтийской таможне Комитетом по управлению городским имуществом Санкт-Петербурга не используется двухэтажное здание по адресу: г. Кронштадт, ул. Посадская, д. 54. В ходе капитально-реставрационного ремонта, проведенного в 2003-2005 годах, изменилось функциональное назначение с административного на жилое, общая площадь здания увеличилась с 290,58 кв. м до 502,2 кв. метра.

До настоящего времени не решены вопросы как государственной регистрации прав на объект балансовой стоимостью 50,177 тыс. рублей¹, так и его использования. С момента постановки на баланс (с 1995 года) данный объект таможней не эксплуатировался.

По информации Балтийской таможни, готовится обращение в суд о признании права оперативного управления зданием, так как предпринимаемые до настоящего момента меры, включая неоднократные обращения Балтийской таможни в КУГИ Санкт-Петербурга и ТУ Росимущества по Санкт-Петербургу, не смогли решить вопрос о закреплении объекта за таможней и государственной регистрации прав на него.

В течение 19 лет не были осуществлены работы по достройке приобретенного в 1994 году незавершенного строительством служебно-производственного здания для таможенного поста Ковдорский Мурманской таможни Северо-Западного таможенного управления стоимостью 759,7 тыс. рублей. Строительные работы в приобретенном здании не проводились из-за отсутствия финансирования.

В 2013 году не завершенное строительством здание списано Мурманской таможней. При этом стоимость оплаты услуг сторонних организаций

¹ Переоценка на момент проведения контрольного мероприятия не произведена.

по охране указанного объекта, не завершено строительство, в период с 2009 года составила 524,7 тыс. рублей, стоимость затрат на потребляемую объектом электроэнергию составила в 2012 году 1,5 тыс. рублей.

Наряду с дефицитом архивных площадей не решен вопрос использования незавершенного строительством объекта Себежской таможни - склада вещевое имущество - стоимостью 2958,73 тыс. рублей. Объект поставлен на баланс таможни по результатам проведенной в июле 2008 года инвентаризации. Степень готовности объекта - 87 процентов.

В течение 3 лет СЗТУ не решен вопрос с использованием имущества, высвободившегося с момента ликвидации в 2011 году 6 постов приема уведомлений на границе с Республикой Беларусь Себежской таможни общей балансовой стоимостью 254055,8 тыс. рублей. Имущество пунктов не используется, таможней проведена инвентаризация объектов, направлены документы в ФТС России на согласование передачи объектов в муниципальную собственность.

В то же время за период неиспользования пунктов пропуска осуществлялась их охрана силами подразделения оперативно-дежурной службы и таможенной охраны Себежской таможни - на 3 объектах и силами ФГУП «Охрана» МВД России с общей суммой расходов за период с 2012 года 8500,4 тыс. рублей.

В течение 10 лет (с 2003 года) на праве постоянного (бессрочного) пользования Центральной базовой таможни находится земельный участок площадью 13,2 тыс. кв. м по адресу: Москва, 2-я Магистральная ул., вл. 14 Б, с расположенными на нем 8 нежилыми зданиями. Вместе с тем территория земельного участка и здания не используются, а ранее планировавшееся строительство гаражного комплекса с проведенными расходами в 2009 году на разработку проектной документации в сумме 38500,0 тыс. рублей не осуществлено.

Стоимость не завершено строительством объектов и проектно-сметной документации по состоянию на 1 января 2014 года составила 5483100,67 тыс. рублей.

Причины незавершения строительства на момент проведения контрольного мероприятия

1. Строительство объектов не окончено и продолжается (или планируется на основе разработанной проектной документации) - 2144865 тыс. рублей (стоимость не завершено строительством объектов и проектно-сметной документации).

2. Прекращение дальнейших работ по 5 объектам в связи с образованием Таможенного союза - 655410,8 тыс. рублей (стоимость не завершено строительством объектов и проектно-сметной документации).

3. Отсутствие (прекращение) дальнейшего финансирования с 1997 года в отношении 29 объектов балансовой стоимостью 518239,5 тыс. рублей.

В течение 18 лет не проводились работы по строительству СПЗ в г. Кандалакше общей стоимостью 54251,38 тыс. рублей, начатые в 1994 году. Строительство прекращено в соответствии с приказом ГТК России от 20 июня 1996 года № 375 из-за отсутствия финансирования. На момент прекращения строительства освоено 2,28 млн. рублей (цены 1991 года), что составляет 63 % готовности объекта. В то же время стоимость оплаты услуг сторонних организаций по охране не законченного строительством объекта в период с 2009 года по настоящее время составила 1,1 млн. рублей.

В течение 19 лет не завершено строительство 52-квартирного жилого дома со служебными помещениями в п. Кингисепп, ул. Жукова, д. 18. Строительство осуществлялось в период 1992-1995 годов. Готовность объекта 15 %, объем незавершенного строительства (балансовая стоимость объекта) составляет 21071,44 тыс. рублей (с учетом деноминации и переоценки). Выделение финансирования для строительства указанного объекта прекращено с 1 января 1995 года, консервацию объекта Кингисеппская таможня не провела в связи с отсутствием финансирования в последующие годы с момента прекращения строительства, а также с нерешенностью вопросов по привлечению соинвесторов для строительства.

При этом государственным земельным контролем Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Ленинградской области 28 июня 2012 года в адрес Кингисеппской таможни вынесено предписание об устранении нарушения земельного законодательства в части неиспользования вышеуказанного земельного участка, предназначенного для жилищного строительства, по целевому назначению.

4. На момент контрольного мероприятия не решен вопрос о передаче Росгранице проектно-сметной документации, разработанной в отношении 7 пунктов пропуска: МАПП «Торфяновка», АПП «Чертково», АПП «Желтура», АПП «Соловьевск», АПП «Верхний Ульхун», АПП «Айнек-Гол», АПП «Хандагайты-Боршо», на общую сумму 65005,37 тыс. рублей. Указанная документация разработана в период 2009-2011 годов в рамках ФЦП «Государственная граница Российской Федерации (2003-2011 годы)».

Передача документации между таможенными органами и ФГКУ Росгранстрой предусмотрена в IV квартале 2011 года графиком, утвержденным 5 апреля 2011 года ФТС России и Росграницей.

Последнее обращение ФТС России с предложением об активизации работы по передаче документации, разработанной за счет бюджетных средств, направлено в адрес Росграницы 16 декабря 2013 года. Ответ на момент контрольного мероприятия не поступил.

Вместе с тем, в связи с устареванием технических условий, на основании которых производилась разработка проектной документации, она мо-

жет потерять актуальность для проведения строительства. При этом в ФТС России уже поступают предложения таможенных органов о списании данной документации.

5. Контракты, в результате которых объекты недостроены (строительство в основном прекращено в период 2009-2011 годов) и не используются. Балансовая стоимость объектов незавершенного строительства и сумма перечисленных авансов по неисполненным контрактам составляют 2099580 тыс. рублей.

При этом принимаемые меры по взысканию задолженности, включая участие в конкурсном производстве в отношении подрядчиков, получивших авансирование и не исполнивших свои обязательства, не приносят результаты. В частности, по объекту МАПП «Орск».

МАПП «Орск»

Заказчиком-застройщиком - ФГУП «РОСТЭК» - в связи с нарушением условий государственного контракта подрядной организацией по строительству МАПП «Орск» заявлен иск о расторжении госконтракта, возврате неотработанного аванса.

Определением Арбитражного суда г. Москвы от 18 июня 2010 года возбуждено производство по делу о признании несостоятельным (банкротом) ООО «Балтийская строительная компания (Главное управление)».

ФГУП «РОСТЭК» 3 февраля 2011 года направило в Арбитражный суд г. Москвы заявление о включении требований в реестр кредиторов. Размер требований - 235,07 млн. рублей.

Решением Арбитражного суда Московской области от 7 сентября 2012 года генподрядчик признан банкротом, открыто конкурсное производство.

В соответствии с приказом ФТС России от 17 февраля 2011 года была назначена комиссия по инвентаризации не завершенного строительством МАПП «Орск». В течение 3 лет инвентаризация так и не закончена.

В настоящее время объект по назначению не используется, денежные средства от проведения конкурсного производства в погашение задолженности в федеральный бюджет не поступили.

Осталась невостребованной проектная документация, в связи с чем Выборгской таможней Северо-Западного таможенного управления в 2013 году списаны затраты на ее разработку за счет бюджетных ассигнований в сумме 3787,24 тыс. рублей по неосуществленному строительству объекта СПЗ Выборгской таможни по адресу: г. Выборг, ул. Ушакова. Также были списаны затраты по неиспользованной проектно-сметной документации по неосуществленному строительству на административное здание Костомукшской таможни и СПЗ экспертно-криминалистической службы СЗТУ на общую сумму 3553,0 тыс. рублей.

Своевременность и полнота учета федерального имущества

В соответствии с Положением об учете федерального имущества, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2007 года № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества» (далее - Положение), имущество, закрепленное на праве оперативного управления за таможенными органами, учреждениями, организациями, находящимися в ведении ФТС России, является объектом учета государственного имущества.

Разделом II Положения установлен порядок учета федерального имущества, предусматривающий, что правообладатель для внесения сведений в реестр об имуществе, приобретенном им по договорам или иным основаниям, поступающем в его хозяйственное ведение или оперативное управление в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, представляет в двухнедельный срок со дня приобретения имущества в соответствующий территориальный орган при изменении сведений об объекте учета новые сведения об объекте учета.

Территориальный орган Росимущества согласно пункту 19 Положения в месячный срок со дня получения документов правообладателя обязан принять одно из решений: о присвоении объекту учета постоянного реестрового номера федерального имущества и заверении карт сведений о нем; об отказе в заверении карт сведений об объекте учета; о приостановлении процедуры учета, если установлены неполнота и/или недостоверность содержащихся в документах правообладателя сведений.

Проверка соблюдения своевременности и полноты учета федерального имущества, проведенная в Северо-Западном таможенном управлении, установила следующее.

Государственная регистрация права собственности Российской Федерации на недвижимое имущество осуществляется медленными темпами. По состоянию на 1 октября 2013 года по таможенным органам и аппарату Управления СЗТУ права Российской Федерации на недвижимое имущество оформлены на 65 % объектов.

В реестр федерального имущества внесены не все объекты, кроме того в некоторых случаях, в нарушение требований пунктов Положения об учете федерального имущества, сведения в реестр федерального имущества подавались таможенными органами позже установленных сроков в отношении 30 объектов балансовой стоимостью 59289,25 тыс. рублей.

В нарушение Положения в установленный срок со дня получения документов от правообладателя ТУ Росимущества в г. Санкт-Петербурге не осуществило внесение изменений в реестр по 17 объектам федерального имущества, находящимся в ведении Санкт-Петербургской таможни, и по 15 объектам Калининградской областной таможни. Не включены в реестр федерального имущества находящиеся на балансе Балтийской таможни

2 здания балансовой стоимостью 75,9 млн. рублей, по которым переписка с территориальным управлением Росимущества ведется более 3 лет.

Проверкой установлено наличие 22 не завершенных строительством объектов, находящихся в оперативном управлении Северо-Западного таможенного управления, из которых в нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 16 июля 2007 года № 447 по 5 объектам отсутствует регистрация в реестре федерального имущества.

В нарушение требований постановления Правительства Российской Федерации от 16 июля 2007 года № 447 в реестр федерального имущества не включены 12 земельных участков, находящихся в постоянном (бессрочном) пользовании Северо-Западного таможенного управления и таможенных органов, подчиненных управлению, общей площадью 71664,0 кв. метра.

Также отмечено неэффективное использование имущества. В марте 2010 года на баланс Кингисеппской таможни поставлена построенная в 2009 году производственно-складская база (административно-бытовое здание, гараж на 12 автомашин, мойка машин). Вместе с тем, как показало контрольное мероприятие, использование по назначению мойки машин балансовой стоимостью 5,7 млн. рублей не обеспечено. В то же время государственные контракты по оказанию уборочно-моечных услуг автотранспортных средств таможни за период 2012-2013 годов составили 0,4 млн. рублей.

Со стороны Новороссийской таможни также имеют место нарушения постановления Правительства Российской Федерации от 16 июля 2007 года № 447 в части сроков представления в ТУ Росимущества по Краснодарскому краю сведений об объектах учета и копий документов для внесения сведений в реестр федерального имущества.

В нарушение порядка учета федерального имущества срок представления сведений в реестр ТУ Росимущества по 17 нежилым зданиям и помещениям балансовой стоимостью 75995,63 тыс. рублей составил в среднем более 2 лет.

На момент проведения контрольного мероприятия 18 объектов недвижимого имущества, поставленные на баланс таможни в период с октября 1994 года по сентябрь 2013 года, балансовой стоимостью 67156,09 тыс. рублей не включены ТУ Росимущества в реестр федерального имущества.

Так, в отношении 4 объектов балансовой стоимостью 6672,9 тыс. рублей информация в ТУ Росимущества в нарушение установленного порядка регистрации федерального имущества для включения в реестр федерального имущества не направлена. Причем в отношении целого ряда объектов общей стоимостью 23253,81 тыс. рублей, находящихся на балансе таможни с декабря 1996 года, информация о включении в реестр федерального имущества направлена таможней в территориальное управление Росимущества только в октябре 2013 года.

Информация ФТС России о направлении в 2012 и в 2013 годах таможенными органами, учреждениями и предприятиями, подведомственными ФТС России, сведений в реестр ТУ Росимущества и получении выписок о регистрации недвижимого имущества свидетельствует о несоблюдении таможенными органами и органами Росимущества установленных Положением сроков представления в соответствующий территориальный орган Росимущества сведений об объекте учета и присвоения территориальными органами Росимущества объектам учета постоянного реестрового номера федерального имущества и заверения карт сведений о нем (записей об изменениях сведений либо о прекращении права собственности Российской Федерации на имущество).

Целый ряд объектов, принятых Шереметьевской таможней, в рамках централизованных поставок в реестр федерального имущества не включен.

Так, сведения о системе бесперебойного питания балансовой стоимостью 4,0 млн. рублей таможней не передавались в ТУ Росимущества 195 дней со дня постановки на учет. В свою очередь, ТУ Росимущества регистрационный номер имуществу на момент проверки не присвоило (в течение 442 дней).

Информация о системе паллетного хранения закрытого типа балансовой стоимостью 1,2 млн. рублей не была передана таможней в ТУ Росимущества в течение 280 дней, а регистрация в ТУ Росимущества не происходит более 449 дней. Аналогично данные о климатическом оборудовании балансовой стоимостью 1,8 млн. рублей не передавалась таможней в ТУ Росимущества на протяжении 195 дней, а регистрация их в ТУ Росимущества длится уже 442 дня.

Ряд зданий Ханты-Мансийской таможни поставлен на баланс таможни 30 января 2012 года, сведения переданы в ТУ Росимущества через 19 дней, изменения внесены в реестр только через 285-286 дней.

По состоянию на 1 января 2014 года в нарушение требований постановления Правительства Российской Федерации от 16 июля 2007 года № 447 в реестр федерального имущества не внесены 108 объектов федерального недвижимого имущества таможенных органов и учреждений, подведомственных ФТС России, общей балансовой стоимостью 909866,09 тыс. рублей, в том числе по причине несвоевременной передачи таможенными органами информации в ТУ Росимущества - в отношении 64 объектов общей балансовой стоимостью 561677,91 тыс. рублей. ТУ Росимущества не внесены изменения в реестр федерального имущества в отношении 44 объектов общей балансовой стоимостью 348188,18 тыс. рублей.

Как показал анализ представленных ФТС России сведений, нарушения пункта 14 Положения в части своевременности представления (двухнедельный срок) со дня приобретения имущества (при изменении сведений об объекте учета внесение новых сведений об объекте учета) в соответствующий территориальный орган Росимущества допущены

в 2012-2013 годах таможенными органами в отношении 387 объектов на общую сумму 6007010,78 тыс. рублей, ТУ Росимущества своевременно не внесены изменения в реестр федерального имущества в отношении 553 объектов общей балансовой стоимостью 1573581,27 тыс. рублей.

Например, согласно информации ФТС России, длительное время не осуществлена регистрация имущества - не внесен в реестр федерального имущества целый ряд объектов, приобретенных государственным казенным учреждением «Санаторий «Победа» ФТС России», - 33 объекта общей балансовой стоимостью 276640,3 тыс. рублей общей площадью 5093,8 кв. м и 4316 пог. м (теплосети, канализация). Материалы для внесения в реестр федерального имущества направлены учреждением 8 апреля 2011 года, повторно - письмом от 25 июля 2012 года.

До настоящего времени не завершена государственная регистрация права собственности Российской Федерации на объекты (трансформаторная подстанция, кирпичный гараж, контрольный пункт пропуска, расположенные по адресу: г. Москва, ш. Энтузиастов, д. 42, стр. 21), на использование которых Центральным таможенным управлением без оформления соответствующих документов и постановления на учет обращала внимание Счетная палата Российской Федерации в представлении от 17 июня 2013 года.

В Территориальное управление Росимущества в г. Москве Центральным таможенным управлением направлены пакеты документов для внесения в реестр федерального имущества зданий контрольно-пропускного пункта и гаража (письмо от 23 июля 2013 года), а также трансформаторной подстанции (письмо от 26 декабря 2013 года). Ответ Росимущества не поступал.

В соответствии с Положением об осуществлении федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального казенного учреждения, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июля 2010 года № 537 (подпункт «л» пункта 3), федеральный орган исполнительной власти согласовывает распоряжение движимым имуществом федерального казенного учреждения. При этом согласование распоряжения указанным имуществом с Федеральным агентством по управлению государственным имуществом Положением не предусмотрено.

Вместе с тем, по информации ФТС России, сложившийся порядок принятия Росимуществом решений (распоряжения Росимущества и его территориальных управлений) в отношении изъятия, закрепления движимого имущества не обеспечивает возможность эффективного использования движимого имущества, например: при реорганизации таможенных органов, при передаче отдельных функций от одного таможенного органа другому с одновременной оперативной передачей имущества для выполнения передаваемых функций, а также оперативного перераспределения

движимого имущества между таможенными органами в целях его эффективного использования.

В случае передачи имущества между таможенными органами, находящимися в разных субъектах Российской Федерации, закрепление имущества территориальным управлением Росимущества за новым правообладателем возможно только после получения этим управлением на основании запроса пакета документов от территориального управления, которым это имущество ранее учитывалось в реестре федерального имущества и которым было принято решение об его изъятии (пункт 15 Положения). Указанная процедура занимает от месяца до полугода и более и превышает установленный Положением месячный срок.

Письмами Росимущества от 22 марта 2013 года и от 22 апреля 2013 года «О перечне документов, необходимых для принятия решения о закреплении недвижимого и движимого имущества» определен порядок представления документов при внесении правообладателем сведений об объектах учета имущества в реестр федерального имущества с представлением объемного пакета документов для объектов недвижимого и движимого имущества, а именно: свидетельство о внесении записи в Единый государственный реестр юридических лиц или выписка из него, свидетельство о постановке на учет в налоговом органе (ИНН), учредительные документы организации, заверенные в установленном порядке, копии документов, подтверждающих полномочия руководителя организации (приказ о назначении, копии трудового договора и т.д.).

Указанные документы необходимо представлять на каждый объект учета как недвижимого, так и движимого имущества, при том, что требуемый пакет документов представлен к карте «3.1 Сведения о правообладателе». Документы должны представляться нотариально заверенные, что требует дополнительного времени и финансовых затрат таможенных органов.

Достаточность, полнота и эффективность использования федерального имущества таможенными органами для выполнения ими возложенных функций

В таможенных органах находятся в эксплуатации 5,4 тыс. ед. автотранспортных средств. В то же время более 40 % автопарка составляют транспортные средства 2006 года и более ранних годов выпуска. Укомплектованность автомобильной техникой в соответствии с установленными нормативами с учетом количества техники, выведенной из эксплуатации, - 103,6 процента.

Вместе с тем отмечено неэффективное использование автотранспортных средств. В Выборгской таможне Северо-Западного таможенного управления с июня 2012 года не используются 20 единиц автотранспорт-

ных средств балансовой стоимостью 16128,1 тыс. рублей, ранее применявшихся ЗАО «РОСТЭК-Выборг» для уборки территории пунктов пропуска. В 2013 году таможенной принято решение о включении указанных 20 единиц автотранспортных средств в перечень высвобождаемого имущества, подлежащего реализации.

По состоянию на 1 января 2014 года на балансе таможенных органов состоят 44 водных судна, из них: 38 водных судов технически исправны, 6 водных судов списываются. В 2013 году водные суда таможенных органов использовались в целях таможенного контроля. Выполнено 1458 выходов для несения службы (в 2012 году - 1488 выходов, в 2011 году - 1302 выхода).

Осуществлен таможенный контроль (таможенное наблюдение) за 7646 судами (в 2012 году - за 6996 судами). Таможенными органами задержаны 14 судов, нарушивших законодательство Российской Федерации в таможенном деле (в 2012 году - 16 задержаний), составлен 201 акт (протокол) об административных правонарушениях (в 2012 году составлены 177 актов (протоколов)).

Согласно данным, полученным в ходе контрольного мероприятия, присутствие водных судов таможенных органов в районе для таможенного наблюдения и в районе рыболовства, на переходе морем (реке) сводит к минимуму деятельность контрабандистов и браконьеров по нарушению законодательства Российской Федерации.

Нахождение таможенных судов в районах рыболовства позволило выявлять и пресекать попытки незаконного перемещения через таможенную границу Таможенного союза водных биоресурсов. Так, большим таможенным судном «Виталий Кирсанов» Сахалинской таможни в июне 2013 года в экономической зоне Российской Федерации задержаны 3 браконьерских судна («Мидва» и «Стелла» под флагом Камбоджи, ТХС «15-09» под флагом Сьерра-Леоне) с контрабандным живым крабом на борту. Стоимость предотвращенного ущерба составила 16,5 млн. рублей.

Вместе с тем не в полной мере обеспечены применение в Мурманской таможне нового судна ТС-526 (балансовая стоимость 33000,0 тыс. рублей, поступило в таможню в сентябре 2012 года) и эффективность его использования. Судно осуществило в 2012 году 2 выхода, в 2013 году - 6 выходов, что в проверяемом периоде осуществляется значительно реже (в 10 и более раз), чем применение аналогичных судов в других таможенных органах. Данное судно для таможенного контроля не использовалось.

Вертолетная техника

На балансе таможенных органов состоит 14 вертолетов, 1 воздушное судно Ту-134А. Воздушные суда находятся в 7 региональных таможенных управлениях (Центральном, Приволжском, Северо-Западном, Ураль-

ском, Сибирском, Южном, Дальневосточном) и 2 таможнях (Сахалинской и Камчатской).

Результаты применения воздушных судов за 2012 и 2013 годы приведены в таблице:

| (час) | | |
|---|---------|---------|
| Основные задачи | 2012 г. | 2013 г. |
| Полеты на выполнение оперативных задач | 439 | 455 |
| Перевозка пассажиров и грузов | 376 | 481 |
| Поддержание натренированности летного состава (экипажа) | 456 | 495 |

Все воздушные суда в период 2012-2013 годов находились в исправном состоянии, за исключением вертолета Ка-32С RF-00170 Сахалинской таможни, который с апреля 2012 года по настоящее время находится в неисправном состоянии.

Вооружение, средства защиты, средства таможенного контроля

Состояние оснащения таможенных органов средствами таможенного контроля приведено в следующей таблице:

| Наименование регионального таможенного управления, таможни непосредственного подчинения | Укомплектованность | |
|---|--------------------|------------|
| | средства контроля | оргтехника |
| Северо-Кавказское таможенное управление | 89,33 | 77,28 |
| Внуковская таможня | 64,04 | 92,31 |
| Домодедовская таможня | 91,18 | 81,29 |
| Уральское таможенное управление | 92,48 | 88,22 |
| Центральная акцизная таможня | 99,00 | 100,00 |
| Южное таможенное управление | 81,34 | 82,55 |
| Северо-Западное таможенное управление | 81,27 | 84,36 |
| Приволжское таможенное управление | 89,57 | 79,72 |
| Дальневосточное таможенное управление | 90,43 | 88,39 |
| Сибирское таможенное управление | 92,29 | 77,17 |
| Центральная энергетическая таможня | 65,98 | 93,33 |
| Центральное таможенное управление | 86,48 | 59,93 |
| Шереметьевская таможня | 86,69 | 51,82 |

Проверкой отмечено неэффективное использование технических средств контроля. Так, с июня 2011 года по настоящее время в связи с закрытием пункта пропуска «Василеостровский грузовой район» не используются стационарные таможенные системы обнаружения (СТСО) ДРМ «Янтарь» общей балансовой стоимостью 3863,0 тыс. рублей.

При этом в связи с затягиванием сроков реконструкции КПП Гапсальские ворота Морского порта г. Санкт-Петербурга, на котором предполагалось установить данные системы обнаружения, Северо-Западным таможенным управлением приняты решения о передаче вышеуказанных систем из Балтийской в Карельскую, Выборгскую и Себежскую таможни (распоряжения о передаче движимого имущества изданы 13 декабря 2012 года, 30 мая 2013 года и 3 апреля 2013 года). Вместе с тем на момент контрольного мероприятия данные технические средства не используются и находятся на хранении.

Оснащение таможенных органов телекоммуникационным оборудованием и средствами радиосвязи

В таможенных органах в составе ведомственной интегрированной телекоммуникационной сети (ВИТС ФТС России) эксплуатируется телекоммуникационное оборудование: маршрутизаторы, коммутаторы, учрежденческо-производственные автоматические телефонные станции (далее - УПАТС). Данное оборудование функционирует в составе единой сети и поставляется централизованно.

За 2012-2013 годы удовлетворение потребности таможенных органов в оснащении современным телекоммуникационным оборудованием (замене морально устаревшего, выработавшего срок полезного использования) составило около 50 процентов.

Обеспечение таможенных органов весовым оборудованием для транспортного контроля

Во исполнение приказа ФТС России от 10 июля 2009 года № 1269 «Об организации передачи имущества автомобильных пунктов пропуска, находящегося на балансе таможенных органов, на баланс подведомственным организациям Росграницы» весовое оборудование для взвешивания грузового автотранспорта передано на баланс территориальных подразделений ФГКУ «Росгранстрой». Оснащение пунктов пропуска весовым оборудованием, а также его техническая эксплуатация осуществляются территориальными подразделениями ФГКУ «Росгранстрой».

Письмом от 30 июля 2012 года ФТС России обращалась в Росграницу по вопросу оснащения пунктов пропуска весовым оборудованием для проведения транспортного контроля. Ответ Росграницы на указанное обращение в ФТС России не поступил.

В то же время таможенные органы в автомобильных пунктах пропуска не в полной мере обеспечены инфраструктурой для осуществления транспортного контроля.

В результате нарушения подрядчиками условий государственных контрактов не оснащены соответствующим весовым оборудованием АПП «Амурзет» Дагестанской таможни, АПП Миллеровской таможни, АПП Астраханской таможни, АПП «Лотта», АПП Сочинской таможни, АПП Таганрогской таможни.

Кроме того, установленное в МАПП «Бурачки», МАПП «Убылинка» весовое оборудование не позволяет определить поосную нагрузку грузовых транспортных средств, что не позволяет обеспечить поступление средств в федеральный бюджет в полном объеме в связи с невозможностью проверки установленной нормы нагрузки большегрузных транспортных средств на автодороги.

Обеспечение таможенных органов инспекционно-досмотровыми комплексами

На 1 января 2014 года функционируют 42 мобильных (далее - МИДК) и 13 стационарных инспекционно-досмотровых комплексов (далее - СИДК).

В применяемом таможенными органами МИДК HCV-MOBILE для его постоянной работы предусмотрено подключение к внешнему источнику электропитания. В то же время применение стационарного подключения к электросети не осуществляется, а для обеспечения работы МИДК применяется дизель-генератор, конструкционно входящий в досмотровый комплекс и работающий на дизельном топливе.

Например, в Кингисеппской таможне подобный комплекс эксплуатируется с 1 июля 2010 года. Работа МИДК осуществлялась весь период на дизельном топливе, за проверяемый период для целей эксплуатации комплекса таможней в 2012-2013 годах были использованы 93,3 тонны топлива общей стоимостью около 2 млн. рублей.

Вместе с тем применение неосновного источника питания (дизель-генератора) в качестве источника питания привело к неоднократным простоям в работе данного комплекса, составившим в 2012 году 879,5 часа, в 2013 году - 2479 часов. Ежегодно значительные простои МИДК возникают по причине его выхода из строя в связи со значительным износом основного номерного оборудования (год выпуска - 2007).

Проблема применения в работе МИДК неосновного источника питания отмечалась при проведении еще в 2008 году контрольного мероприятия «Проверка деятельности таможенных органов по проведению в 2007 году государственных закупок передвижных инспекционно-досмотровых комплексов (ИДК) и оценка эффективности организации таможенного контроля на автомобильных пунктах пропуска с применением ИДК в Федеральной таможенной службе, таможнях-пользователях и закрытом акционерном обществе «Техно-С.Петербург» (г. Санкт-Петербург)», и направлялось представление в ФТС России, в котором данная проблема указывалась. В то же время до настоящего времени она не урегулирована.

Применение в пределах уже функционирующих МАПП инспекционно-досмотровых комплексов, а также создание площадок для МИДК, для размещения которых при проектировании (в связи с отсутствием в то время такой техники) не было предусмотрено специальных мест, усложнило маршруты следования транспортных средств, что отразилось на работе пунктов пропуска.

Так, на территории МАПП «Ивангород», применяющей МИДК, отсутствует оборудованная навесами площадка для использования комплекса, что может способствовать сокращению сроков эксплуатации дорогостоящего оборудования, кроме того площадка не соответствует техническим требованиям. МИДК вынужденно занимает полосу движения на грузовом направле-

нии, что вызывает дополнительное маневрирование транспортных средств по территории пункта пропуска, пересечение разнонаправленных потоков грузовых автотранспортных средств, как следствие, - увеличение временных затрат при проведении таможенного контроля на территории МАПП.

Площадка для проведения таможенного досмотра на грузовом направлении не соответствует требованиям проведения таможенного досмотра, нуждается в реконструкции. В связи с отсутствием условий для проведения углубленных досмотров грузы перемещаются на склад временного хранения (30 километров от пункта пропуска), что приводит к существенному увеличению сроков проведения таможенного досмотра и отвлечению должностных лиц поста.

Выборгской таможней в 2010 году в соответствии с письмом ФТС России от 13 сентября 2010 года была заказана и разработана проектно-сметная документация на выполнение работ по оборудованию точками подключения к стационарной электрической сети МИДК на площадках МАПП «Торфяновка», МАПП «Брусничное» и МАПП «Светогорск» (на сумму 80,0 тыс. рублей). Выборгская таможня в апреле 2011 года запрашивала в СЗТУ порядок дальнейших действий по подключению МИДК к стационарным источникам питания и в мае 2011 года направила в тыловую службу СЗТУ информацию и разработанную проектно-сметную документацию. Данная документация не была использована, и МИДК в указанных МАПП к стационарной электрической сети не подключены.

Как отмечено в ходе проведения проверки в морских портах (Новороссийск, Большой порт Санкт-Петербург), наряду с тем, что еще в 2009 году в них ФГУП «Росморпорт» (заказчик-застройщик) построены стационарные инспекционно-досмотровые комплексы для контроля крупногабаритных грузов, таможенные органы вынуждены применять мобильные инспекционные досмотровые комплексы.

В то же время до настоящего времени указанные СИДК на баланс таможенных органов (Новороссийская таможня и Балтийская таможня) не переданы и по назначению - для проведения досмотров перемещаемых грузов - не используются.

При этом, согласно полученной информации, введению в практическую эксплуатацию и дальнейшей передаче на баланс помешали недоработки при проектировании и строительстве инспекционно-досмотровых комплексов. Передача СИДК, построенного в 2009 году, стоимостью, по данным таможни, 372 млн. рублей на баланс Балтийской таможни до настоящего времени не произведена, комплекс не используется.

Аналогичная ситуация сложилась и в отношении СИДК стоимостью 212,7 млн. рублей, расположенного на таможенной территории Новороссийского Юго-Восточного таможенного поста в морском порту Новорос-

сийск и принятого Государственной приемочной комиссией еще 11 ноября 2009 года, который на баланс не поставлен, не используется на протяжении длительного времени (более 3 лет), морально и материально устаревает.

Специализированные транспортные средства для криминалистической деятельности

До настоящего времени ФТС России не решен вопрос эффективного использования, включая возможную передачу в другие органы государственной власти, 25 специализированных транспортных средств на базе автомобиля Шевроле Кодиак 4500 (первоначально 40 единиц приобретены ФТС России в 2010 году, балансовая стоимость 6920 тыс. рублей за единицу).

Данные средства приобретались для обеспечения деятельности территориальных отделов криминалистики таможенных органов, в дальнейшем в сентябре 2011 года ликвидированных в рамках мероприятий, направленных на повышение эффективности экспертно-криминалистической деятельности.

На момент проведения контрольного мероприятия 6 единиц криминалистических лабораторий на базе автомобиля Шевроле Кодиак 4500 переданы органам Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков, комплект документов для передачи 9 единиц направлен в Следственный комитет Российской Федерации.

Оставшиеся 25 единиц мобильных криминалистических лабораторий, по информации, представленной ФТС России, планируется передать также в Следственный комитет Российской Федерации. В то же время процесс затянут, в настоящее время проводится работа только по их закреплению за ЦЭКТУ ФТС России (внесение изменений в реестр федерального имущества).

Использование информационных программных продуктов

Не в полном объеме обеспечены внедрение и использование инновационных подходов и решений в программных средствах в деятельности таможенных органов.

1. Не получило дальнейшего применения и внедрения автоматизированное программное средство «Выявление и оценка рисков», разработанное в 2009 году. Эксперимент по применению программного средства в Центральном таможенном управлении и Южном таможенном управлении завершен 30 декабря 2010 года. АПС «Выявление и оценка рисков» с момента завершения эксперимента (30 декабря 2010 года) по настоящее время не используется.

В то же время анализ карточек учета основных средств показал, что на баланс были поставлены одновременно 3 различных программных продукта: АПС «Анализ рисков - прототип», АПС «Выявление и оценка рисков - прототип» и АПС «Категорирование» общей первоначальной (восстанови-

тельной) стоимостью 31888 тыс. рублей, что, в свою очередь, делает невозможным определение балансовой стоимости каждого программного продукта по отдельности.

2. Начиная с 2012 года, не внедрены в деятельность таможенных органов разработанные за счет бюджетных средств программные продукты из состава ИРС «Доход»: КПС «Имущество», АПС «Штрафы», АПС «Задолженность» и КПС «Применение льгот».

В 2012 году от ГНИВЦ ФТС России передана в ЦИТТУ ФТС России ИРС «Доход» общей балансовой стоимостью 110206,14 тыс. рублей без раздельного учета 8 программных продуктов, входящих в ИРС, что, в свою очередь, делает невозможным определение балансовой стоимости каждого программного продукта по отдельности. Затраты на модернизацию данного продукта в течение всего периода его эксплуатации составили 96594,60 тыс. рублей, что более чем в 7 раз превышает первоначальную стоимость системы. Значительная часть расходов на модернизацию ИРС «Доход» в 2008-2013 годах была направлена, в том числе, на модернизацию ее неработоспособных компонентов (АПС «Задолженность», КПС «Имущество», АПС «Штрафы» и КПС «Применение льгот») в сумме 73,3 млн. рублей. Вместе с тем выделить стоимость указанных 4 программных продуктов, а также расходы на их модернизацию из общей стоимости ИРС «Доход» не представляется возможным по вышеуказанным причинам.

Для внедрения АПС «Задолженность», КПС «Имущество», АПС «Штрафы» и КПС «Применение льгот» (из состава ИРС «Доход») в таможенных органах ГНИВЦ ФТС России заключил государственный контракт от 24 ноября 2011 года на сумму 16284,0 тыс. рублей со сроком исполнения - 24 календарных дня с даты заключения контракта, который в дальнейшем был продлен на год до 31 декабря 2012 года. Контракт исполнен не был, но лишь в середине 2013 года ЦИТТУ ФТС России было принято решение о его расторжении и подаче иска о взыскании неустойки. На момент проведения проверки судебные разбирательства продолжаются. Таким образом, на момент проверки внедрение вышеперечисленных программных продуктов из состава ИРС «Доход» осуществлено не было.

3. Для осуществления таможенными органами таможенного контроля, а также безусловного исполнения обязанности по взысканию задолженности по уплате таможенных платежей, пеней и штрафов за счет денежных средств должников на счетах в банках необходимо наличие соответствующей информации об участниках внешней экономической деятельности (далее - ВЭД).

Органом исполнительной власти, располагающим полной и актуальной информацией о регистрации юридических лиц и их счетах в банках, является ФНС России, что обусловлено нормами Налогового кодекса

Российской Федерации и Федерального закона от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

Как ранее отмечалось в отчете по результатам контрольного мероприятия, проведенного Счетной палатой Российской Федерации, не в полной мере налажено поступление информации о счетах участников ВЭД в банках, что негативно сказывается на эффективности взыскания их задолженности перед федеральным бюджетом.

В соответствии с Протоколом информационного взаимодействия между ФНС России и ФТС России, утвержденным 28 июня 2013 года, изменен формат представляемых из ФНС России данных.

Информация от ФНС России по новому регламенту и форматам данных, предусмотренных Протоколом, начала поступать поэтапно (с октября 2013 года по январь 2014 года).

В то же время, на момент контрольного мероприятия, государственный контракт по модернизации АИС «ЦРСВЭД» (Центральный реестр субъектов внешней экономической деятельности), в том числе в части обеспечения корректной обработки и загрузки в АИС «ЦРСВЭД» поступающей от ФНС России информации, общей стоимостью 37440,0 тыс. рублей выполняется с нарушениями. Во время испытаний модернизированной версии АИС «ЦРСВЭД» выявлены недостатки, препятствующие приемке работ по контракту.

Учитывая вышеизложенное, на момент контрольного мероприятия таможенные органы не могут использовать для осуществления таможенного оформления и таможенного контроля актуальные сведения из Единого государственного реестра юридических лиц (ЕГРЮЛ), Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей (ЕГРИП), сведения о банковских счетах участников ВЭД, имеющих задолженность по уплате таможенных и иных платежей, взимание которых возложено на таможенные органы. Указанное негативно сказывается на эффективности взыскания задолженности по таможенным платежам, поскольку таможенные органы, таким образом, производят взыскание и приостановление операций в отношении не всех счетов должников, что создает возможность их уклонения от погашения задолженности с использованием счетов, о которых у таможенного органа отсутствует информация.

4. ФТС России в настоящий момент не реализована технология контроля за осуществлением транзита и доставкой товаров с использованием системы спутникового позиционирования и/или электронных пломб. В то же время положительные факты применения современных технологий для повышения эффективности и надежности процедур таможенного транзита отмечаются в ряде стран (Аргентина, Иордания и др.).

При этом, исходя из информации, содержащейся на официальном сайте ФТС России, еще 1 августа 2012 года опубликовано информационное сообщение о положительном эксперименте по использованию электронных пломб и системы спутникового позиционирования при перевозке товаров в соответствии с таможенной процедурой таможенного транзита автомобильным транспортом в регионе деятельности Псковской и Себежской таможен.

Вместе с тем, как показало контрольное мероприятие, проведение эксперимента было прекращено до установленного приказом ФТС России срока (срок проведения - с 16 июля по 10 октября 2012 года, принято решение в срок до 20 августа 2012 года отменить распоряжение о проведении эксперимента), итоги эксперимента в виде планировавшегося доклада Главного управления организации таможенного оформления и таможенного контроля в срок до 15 октября 2012 года не подведены.

Также не был исполнен государственный контракт на выполнение научно-исследовательской работы по теме: «Проведение исследований и разработка предложений по созданию и применению системы контроля доставки товаров под таможенным контролем на основе спутниковой радионавигационной системы ГЛОНАСС» на сумму 2000 тыс. рублей.

Только по истечении 7 месяцев с даты неисполнения контракта ФТС России предложила подрядчику расторгнуть контракт по соглашению сторон и перечислить в федеральный бюджет денежные средства, включающие сумму перечисленного аванса, неустойки и процентов за пользование чужими денежными средствами, с предупреждением об обращении в арбитражный суд для взыскания указанных средств в судебном порядке. Указанные средства в общей сумме 751,0 тыс. рублей были уплачены подрядчиком в декабре 2013 года и феврале 2014 года в федеральный бюджет.

По информации ФТС России, контракт подлежал исполнению в 2013 году, и объем обязательств на данный год составлял 1400,0 рублей. Неиспользованные лимиты бюджетных обязательств в указанной сумме по завершению финансового года прекратили свое действие и не были использованы.

Указанное, с учетом недостаточной проработанности претензионной работы, свидетельствует о неэффективной организации работы в использовании бюджетных средств, предусматриваемых в федеральном бюджете на обеспечение деятельности таможенных органов, так как данные средства при более раннем расторжении контракта могли быть использованы для принятия новых обязательств по обеспечению деятельности таможенных органов.

Несмотря на актуальность вопросов потребности внедрения новых и передовых информационных технологий при таможенном контроле, ФТС России на момент проведения контрольного мероприятия не приняты меры для завершения эксперимента (проведения нового эксперимента) и соответствующих исследований.

До настоящего времени в деятельности таможенных органов используются методы таможенного контроля за доставкой товаров при их транзите через таможенную территорию Российской Федерации с применением средств опечатывания запорно-пломбировочными устройствами (далее - ЗПУ).

При этом не обеспечивается надежность данных устройств, что привело к применению таможенными органами дополнительного пломбирования свинцовыми пломбами в случае использования ЗПУ.

Указанные ЗПУ поставлены в таможенные органы по 3 государственным контрактам на общую сумму 202649,44 тыс. рублей в результате проведения аукционов.

При этом требованиями к ЗПУ, установленными приказом ФТС России, определены конструкционные требования, требования по устойчивости ЗПУ к неразрушающему размыканию и требования к условиям эксплуатации, транспортировки и хранения ЗПУ, включающие ограничения по климатическим факторам.

В процессе применения данных ЗПУ для обеспечения контроля за доставкой товаров по территории Российской Федерации Северо-Западное таможенное управление информировало 1 октября 2012 года ФТС России о выявленных дефектах запорно-пломбировочных устройств, используемых таможенными органами, при осуществлении таможенного контроля.

Так, Калининградской областной таможней установлено, что при термической обработке ЗПУ трос беспрепятственно извлекается из корпуса пломбы, что дает возможность ее повторного использования. В связи с чем таможней принято решение о дополнительном наложении на грузовые отсеки транспортных средств международной перевозки свинцовых пломб.

ГУОТОиТК ФТС России 12 ноября 2012 года после рассмотрения вышеуказанной информации в подчиненные таможенные органы направлено указание о дополнительном пломбировании грузовых отсеков транспортных средств международной перевозки свинцовыми пломбами в случае использования запорно-пломбировочных устройств повышенной надежности «Inner Force» с одновременным запросом в Калининградской таможне 3 ЗПУ для проведения необходимых экспертиз.

Подобные случаи выявления дефектов ЗПУ установлены также Уральским таможенным управлением, о чем была направлена информация в ГУТО ФТС России в ноябре 2012 года.

Проведенными исследованиями указанных ЗПУ в феврале 2013 года экспертом Центрального экспертно-криминалистического таможенного управления установлено, что 1 из 3 исследовавшихся образцов изготовлен с нарушением технических условий, что является производственным браком, не соответствующим требованиям, предъявляемым к запорно-пломбировочным устройствам повышенной надежности. При этом при вскрытии корпуса ЗПУ установлено, что все элементы механизма в нали-

чии, взаимодействуют согласно техническим условиям, однако не обеспечивают надежную фиксацию троса в ЗПУ. В то же время соответствующая претензионная работа ФТС России проведена не была.

В Калининградской таможне в апреле 2013 года для выявления брака представителем поставщика было выборочно проверено несколько упаковок ЗПУ. При визуальном осмотре и проверке на беспрепятственное извлечение троса из корпуса ЗПУ брака не обнаружено. Однако, при погружении ЗПУ в воду, нагретую до кипения, трос при помощи инструмента извлекался из корпуса без видимых следов вскрытия.

По результатам исследования, проведенного в августе 2013 года должностными лицами ФТС России (ГУОТОиТК, ГУТО, ЦЭКТУ) и представителем поставщика продукции, сделаны следующие выводы:

- изделия ЗПУ соответствуют требованиям приказа ФТС России от 15 октября 2010 года, предъявляемым к запорно-пломбировочным устройствам контрольного блокирования повышенной надежности;

- дальнейшее использование в таможенных органах в соответствии с пунктом 1.1.1 приложения 2 приказа ФТС России от 15 октября 2010 года рекомендуется с установкой дополнительного элемента в виде свинцовой пломбы на свободный конец троса ЗПУ после его первоначального навешивания;

- внести изменения в приказ ФТС России от 15 октября 2010 года в части повышения устойчивости ЗПУ к физическим факторам воздействия увеличенного температурного диапазона.

В настоящий момент изменения по повышению устойчивости ЗПУ в приказ ФТС России не внесены. На момент проведения проверки в период с 1 октября 2012 года таможенные органы Северо-Западного таможенного управления получили и использовали одновременно как ЗПУ повышенной надежности модели «Inner Force» общей стоимостью 27637,6 тыс. рублей, так и пломбы свинцовые общей стоимостью 302,8 тыс. рублей.

Таким образом, на основании статьи 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с использованием наибольшего объема средств для достижения заданных результатов расходы по использованию ЗПУ на момент проведения проверки можно отнести к неэффективному использованию в сумме 27637,6 тыс. рублей.

Провести расчет двойного использования ЗПУ «Inner Force» одновременно со свинцовыми пломбами во всех таможенных органах Российской Федерации во время проведения контрольного мероприятия не представилось возможным по причине неосуществления ФТС России единого учета использования ЗПУ.

При этом, как показал анализ формирования начальной (максимальной) цены одного из контрактов, при ее определении по средней стоимости 2 товаров (ЗПУ): в одном случае стоимость устройств определена по за-

просу у компании, в дальнейшем ставшей единственным участником аукциона, а другая цена - по сайту, предлагающему запорно-пломбировочные устройства, не являющиеся предметом заказа и не отвечающие как требованиям приказа ФТС России от 15 октября 2010 года, определяющего технические требования к запорно-пломбировочным устройствам повышенной надежности, используемым таможенными органами, так и техническим требованиям, указанным в дальнейшем в документации об аукционе.

Указанное не отвечает требованиям части 1 статьи 19.1 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее - Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ) для установления начальной (максимальной) цены контракта (цены лота), определяющим, что источниками информации о ценах товаров, работ, услуг, являющихся предметом заказа, могут быть данные государственной статистической отчетности, официальный сайт, реестр контрактов, информация о ценах производителей, общедоступные результаты изучения рынка, исследования рынка, проведенные по инициативе заказчика, уполномоченного органа, в том числе по контракту или гражданско-правовому договору, и иные источники информации.

При этом Федеральная антимонопольная служба письмом от 13 июля 2011 года «О разъяснении норм Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» в части обоснования начальной (максимальной) цены контракта» разъяснила, что во избежание ограничения количества участников размещения заказа необходимо при обосновании начальной (максимальной) цены руководствоваться информацией о ценах нескольких компаний, осуществляющих деятельность на рынке товаров, работ, услуг, являющихся предметом размещения заказа.

Таким образом, ФТС России при проведении торгов не обеспечено использование нескольких источников информации для обоснования начальной (максимальной) цены контракта в отношении товара, являющегося предметом заказа. При этом в документации об аукционе отсутствуют указания на реквизиты полученного от поставщика ответа на запрос информации о цене товара, что является нарушением части 2 статьи 19.1 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ.

Согласно разногласиям, представленным ФТС России, причиной такого определения начальной (максимальной) цены контракта послужило то, что на момент подготовки аукциона ЗПУ, имеющих полное совпадение по параметрам, заданным техническими требованиями, предусмотренными ранее поименованным приказом ФТС России, найдено не было.

Помимо этого, стоимость единицы поставленного таможенным органам товара (ЗПУ) в 2,2 раза выше стоимости, по которой устройства ввезены в Российскую Федерацию.

5. В рамках использования средств займа между Российской Федерацией и Международным банком реконструкции и развития по Соглашению «Модернизация информационной системы таможенных органов» (далее - проект) ФТС России осуществлены разработка и внедрение в июле 2011 года автоматизированной системы информационно-аналитической поддержки при выявлении и расследовании преступлений и административных правонарушений в сфере таможенного дела АС «Витязь» с общей суммой расходов 2546594,21 долл. США.

В декабре 2013 года ФТС России направлен доклад в Правительство Российской Федерации об итогах реализации проекта, в котором (пункт 2.4.2) указано о разработке и введении в эксплуатацию в таможенных органах прототипа АС «Витязь».

Планами работ по внедрению, сопровождению и модернизации информационно-программных средств таможенных органов на 2012-2013 годы ФТС России определила в 2012 году внедрение и модернизацию АС «Витязь», сопровождение его эксплуатации в 2013 году.

В декабре 2012 года по итогам несостоявшегося аукциона, в связи с одной поступившей заявкой на участие в нем, ФТС России заключен государственный контракт с единственным участником аукциона - на общую сумму 61478,6 тыс. рублей, предусматривающий выполнение работ по внедрению в единую автоматизированную информационную систему таможенных органов АС «Витязь», включая поставку оборудования и неисключительных прав на использование программного обеспечения.

Согласно актам сдачи приемки товара и актам приемки-передачи неисключительные права на использование программного обеспечения обязательства по контракту исполнены к 24 июня 2013 года. Контракт ФТС России оплачен полностью.

Вместе с этим на момент контрольного мероприятия, несмотря на произведенные расходы, программный продукт АС «Витязь» не работоспособен и не используется.

Основную долю (61,7 %) расходов по контракту (37952,3 тыс. рублей из 61478,6 тыс. рублей) составляет стоимость неисключительных прав на использование программного обеспечения.

В то же время при проведении торгов не обеспечено экономное использование бюджетных средств на приобретение указанных неисключительных прав: при формировании заказчиком начальной (максимальной) цены контракта путем проведения конъюнктурного анализа не запрашивалась у отечественного правообладателя и не использована стоимость в даль-

нейшем приобретенного в рамках государственного контракта программного обеспечения анализа данных.

При этом ФТС России располагала информацией о наличии правообладателя и ценовой информацией на программный продукт до проведения торгов. Разница в стоимости программного обеспечения у правообладателя и уплаченной ФТС России в рамках государственного контракта посреднику, заключившему лишь после подписания государственного контракта лицензионный договор с правообладателем, составляет 10426,8 тыс. рублей.

В документации об аукционе в нарушение статьи 19.1 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ и письма ФАС России от 1 июня 2012 года, разъясняющего применение положений указанной статьи, отсутствуют сведения о реквизитах запросов ФТС России при определении начальной (максимальной) цены контракта и ответов, полученных от поставщиков на запросы информации.

Ответы организаций на обращения ФТС России о стоимости товара и работ направлены в адрес ФТС России на следующий день (28 сентября 2012 года) после направления ФТС России в их адрес писем (27 сентября 2012 года). В то же время подтвердить направление информации об условиях осуществления поставки и выполнения работ, а также технических требованиях в ФТС России не представляется возможным, так как по информации ФТС России, они направлены не на бумажном носителе, а на электронные адреса организаций. Необходимо отметить, что приказом ФТС России от 23 июля 2008 года, действующим на момент направления писем, не предусматривалось направление информации по каналам электронной почты.

Правообладатель программного продукта по договорам, заключенным с исполнителем, осуществлял также оказание информационно-консультационных услуг, подлежащих выполнению исполнителем по государственному контракту, таможенным органам по применению базового прикладного ПО АС «Витязь».

6. В 2012-2013 годах Центральным информационно-техническим таможенным управлением заключены и оплачены 42 контракта по сопровождению программных продуктов, используемых в таможенных органах, на общую сумму 1315520,2 тыс. рублей, из которых без снижения стоимости в связи с участием одного участника заключены 27 контрактов общей стоимостью 847635,5 тыс. рублей (64,4 % от стоимости заключенных контрактов).

При этом в государственных контрактах конкретный объем работ не определен - оговорено предельное число заявок на выполнение работ, например, от 15 до 45 заявок, от 3 до 10 заявок или от 10 до 25 заявок. В то же время конкретные работы, которые следует исполнить, устанавли-

ливаются заказчиком исполнителю только в период исполнения государственного контракта.

Отсутствие конкретного числа таких заявок по сопровождению программных продуктов и конкретных работ приводит к невозможности потенциальному исполнителю определить объем работ и, соответственно, цену своего предложения. По данным управления, расчет количества таких заявок определяется на основании практики выполнения аналогичных работ в предыдущих периодах, а также по согласованию со структурными подразделениями ФТС России, являющимися функциональными заказчиками работ.

Оплата данных государственных контрактов осуществляется независимо от количества исполненных заявок (но в пределах количества заявок, оговоренных контрактом), оплата осуществляется в полном объеме, соответствующем государственному контракту и календарному плану исполнения работ к нему.

Данное обстоятельство приводит к формальному отражению сведений в части поступления заявок в отчетах о выполнении работ и недостаточному контролю со стороны ЦИТТУ ФТС России за фактом исполнения работ и их качеством, а также отсутствия документов, подтверждающих исполнение работ в полном объеме.

Например, при анализе государственного контракта от 10 июля 2012 года на выполнение работ «Сопровождение программных средств обеспечения деятельности руководства и осуществления контроля за таможенной деятельностью», заключенного ЦИТТУ ФТС России и ЗАО «Прогноз», установлено наличие в отчетах сведений о выполнении одних и тех же заявок по осуществлению консультирования и технической помощи в рамках контракта, различие времени осуществления одних и тех же работ в различных отчетах и другие нарушения. Так, оплачены акты о выполнении работ, оформленные с указанными нарушениями, на общую сумму 3783,1 тыс. рублей.

При этом управлением для расчета начальной (максимальной) цены контракта используется усредненный показатель стоимости рабочего времени специалистов, рассчитанный с использованием самостоятельно установленного количества специалистов и уровня их квалификации для выполнения работ, коэффициентов занятости, накладных расходов, нормы прибыли (устанавливалась от 10 % до 20 %), социальных отчислений, налогов. Единственной официальной информацией, использованной для расчета, были данные о средней заработной плате одного специалиста (данные Росстата).

В ходе проведения закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд в отдельных случаях были допущены отклонения от установленных законодательных требований и не обеспечено экономное использование бюджетных средств.

1. В соответствии с частью 6 совместного приказа Минэкономразвития России и Федерального казначейства от 27 декабря 2011 года информация

о внесении изменений в план-график заказов размещается на официальном сайте не позднее 3 рабочих дней со дня утверждения внесения изменений в план-график.

Вместе с тем информация о внесении изменений в план-график на 2012 год размещена Центральным информационно-техническим таможенным управлением на сайте www.zakupki.gov.ru с нарушением сроков, установленных совместным приказом Минэкономразвития России и Федерального казначейства от 27 декабря 2011 года.

2. В соответствии с действовавшим в проверяемый период Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ (часть 19 статьи 41.12) в случае, если заказчиком установлено требование обеспечения исполнения контракта, контракт заключается только после предоставления участником аукциона, с которым заключается контракт, безотзывной банковской гарантии, выданной банком или иной кредитной организацией, или передачи заказчику в залог денежных средств, в том числе в форме вклада (депозита), в размере обеспечения исполнения контракта, предусмотренном документацией об аукционе (конкурсе).

Письмом Федеральной антимонопольной службы от 13 февраля 2012 года «О применении положений Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ в части определения соответствия представляемого обеспечения исполнения контрактов» отмечено, что при представлении лицом, с которым заключается контракт, в качестве документа об обеспечении исполнения контракта банковской гарантии заказчик (уполномоченный орган) в сроки, установленные законом о размещении заказов, вправе осуществить проверку представленной банковской гарантии, в том числе обратиться в соответствующий банк за подтверждением факта выдачи банковской гарантии и ее достоверности.

В соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ (часть 9 статьи 41.12, часть 1.1 статьи 38) контракт может быть заключен не ранее чем через 10 дней со дня размещения на официальном сайте протокола аукциона (конкурса), а при проведении закрытого аукциона - со дня подписания протокола аукциона.

Вместе с тем право проверки банковской гарантии законодательно не подкреплено обязанностью банка-гаранта на подтверждение факта выдачи банковской гарантии и ее достоверности в необходимые для государственного заказчика сроки, как правило, менее 10 дней.

ФТС России проверка банковской гарантии, в случае ее представления в качестве обеспечения исполнения государственного контракта, производится путем направления письменного запроса о подтверждении факта выдачи банковской гарантии и ее достоверности в банк, выдавший гарантию, по реквизитам, указанным в банковской гарантии.

В то же время в ряде случаев информация о достоверности гарантии от банков предоставлялась в сроки, превышающие время, установленное для заключения контрактов, то есть после заключения государственного контракта.

Так, по 6 заключенным ФТС России государственным контрактам на общую сумму 73952,0 тыс. рублей информация из банков о достоверности представленных поставщиками банковских гарантий поступила уже после заключения государственных контрактов на срок от 2 до 14 дней.

В отдельных случаях запрошенная информация в ФТС России о факте выдачи банком представленной для обеспечения исполнения контракта банковской гарантии не поступила. Так, на момент проведения контрольного мероприятия по 5 заключенным ФТС России государственным контрактам на общую сумму 129999,5 тыс. рублей информация из банков не поступила (на момент проведения мероприятия прошло более 60 дней).

Также установлен факт неподтверждения банком выданной для обеспечения исполнения контракта банковской гарантии, подпись и печать в которой оказались поддельными, а поступила информация только через 20 дней после заключения государственного контракта. В связи с тем, что данная гарантия является недействительной, ФТС России обратилась к поставщику о предоставлении нового обеспечения (представлено в виде денежного залога).

Приказом ФТС России от 16 августа 2012 года в целях совершенствования организации работы по размещению заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд таможенных органов Российской Федерации предусмотрено, что подразделение, иницирующее размещение заказа, осуществляет в сроки, установленные федеральным законом, проверку банковской гарантии и направляет в соответствующий банк или иную кредитную организацию в течение одного рабочего дня с момента представления банковской гарантии запрос о подтверждении факта выдачи банковской гарантии и ее достоверности.

При этом ФТС России не обеспечила надлежащий контроль подведомственными учреждениями за достоверностью банковских гарантий. В нарушение требований приказа ФТС России от 16 августа 2012 года о необходимости проведения проверки банковской гарантии при принятии обеспечения в виде банковской гарантии Центральным информационно-техническим таможенным управлением в период с момента издания приказа по 5 августа 2013 года запросы в соответствующие банки или иные кредитные организации о подтверждении факта выдачи банковской гарантии и ее достоверности не направлялись. Таким образом, по 23 государственным контрактам на общую сумму 1333265,0 тыс. рублей не были проверены гарантии банков на сумму 440775,2 тыс. рублей. Данный приказ был доведен ФТС России до управления 25 июля 2013 года, то есть через 11 месяцев после его издания.

Перечисленные проблемы содержат значительные риски потерь федерального бюджета в случае предоставления аванса из бюджета при дальнейшем неисполнении договора и нормативной неурегулированности в проверяемом периоде возможности проверки государственным заказчиком достоверности представляемых поставщиками (подрядчикам) для обеспечения исполнения контрактов банковских гарантий.

Статьей 96 «Обеспечение исполнения контракта» действующего в настоящее время Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ) предусмотрено, что заказчиком в извещении об осуществлении закупки, документации о закупке, проекте контракта, приглашении принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) закрытым способом должно быть установлено требование обеспечения исполнения контракта.

Исполнение контракта может обеспечиваться представлением банковской гарантии, выданной банком и соответствующей требованиям статьи 45 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ, или внесением денежных средств на указанный заказчиком счет, на котором в соответствии с законодательством Российской Федерации учитываются операции со средствами, поступающими заказчику. Способ обеспечения исполнения контракта определяется участником закупки, с которым заключается контракт, самостоятельно.

Положениями части 8 статьи 45 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ, вступающими в силу с 31 марта 2014 года, предусмотрено включение банковских гарантий, предоставляемых участником закупки в качестве обеспечения исполнения контракта, в реестр банковских гарантий, размещенный в единой информационной системе. При этом отсутствие информации о банковской гарантии в реестре банковских гарантий является основанием для отказа в принятии банковской гарантии заказчиком. Ведение реестра и размещение его в единой информационной системе в сфере закупок осуществляет Федеральное казначейство.

Таким образом, проблема проверки достоверности банковских гарантий урегулирована с 1 апреля 2014 года.

Вместе с тем сохраняет актуальность проблема дальнейшего контроля за обеспечением банковской гарантией исполнения контракта в связи с возможным отзывом лицензии у банка, ее предоставившего.

Так, в ФТС России и ЦИТТУ ФТС России в качестве обеспечения исполнения государственного контракта использовалась гарантия организации, у которой Банком России отозвана лицензия.

3. По государственному контракту ФТС России на выполнение работ по модернизации прикладных программных средств «Ведомственная ав-

томатизированная управляющая информационная система оперативного реагирования на обнаружение незаконного перемещения делящихся и радиоактивных материалов через государственную границу Российской Федерации» на сумму 38800,0 тыс. рублей (срок исполнения - июль 2014 года) внесено обеспечение обязательств по его исполнению в виде банковской гарантии от 10 апреля 2013 года, выданной акционерным коммерческим банком «Европейский Индустриальный Банк», со сроком действия по 31 августа 2014 года. Сумма гарантии составила 6857,0 тыс. рублей.

Согласно приказу Центрального банка Российской Федерации от 10 сентября 2013 года у акционерного коммерческого банка «Европейский Индустриальный Банк» лицензия на осуществление банковской деятельности отозвана с 10 сентября 2013 года.

Таким образом, фактически обеспечение исполнения обязательств по контракту от 27 мая 2013 года с 10 сентября 2013 года отсутствует.

При этом ФТС России нового обеспечения исполнения обязательств по указанному контракту не запрашивала и не получала. В конкурсной документации и в государственном контракте не было предусмотрено условие о предоставлении исполнителем повторного обеспечения исполнения обязательств по государственному контракту в случае прекращения действий предыдущего.

4. При заключении контракта с Центральным информационно-техническим таможенным управлением от 17 августа 2012 года было внесено обеспечение исполнения обязательств по контракту в виде 2 банковских гарантий от 7 августа 2012 года на сумму 9088,5 тыс. рублей и 1514,7 тыс. рублей (срок действия с 17 августа 2012 года по 31 декабря 2013 года и с 1 октября 2013 года по 10 февраля 2014 года), выданных коммерческим банком. Сумма гарантии составила 10603,2 тыс. рублей.

Следует отметить, что согласно приказу Центрального банка Российской Федерации от 19 сентября 2013 года «Об отзыве лицензии на осуществление банковских операций» у указанной кредитной организации лицензия на осуществление банковской деятельности с 19 сентября 2013 года отозвана.

Таким образом, фактически обеспечение исполнения обязательств по контракту от 17 августа 2012 года с 19 сентября по 26 декабря 2013 года отсутствовало.

Центральное информационно-техническое таможенное управление новых гарантийных обязательств по указанному контракту не запрашивало и не получало.

5. По государственному контракту ФТС России от 1 августа 2013 года (поставка офисных рабочих станций) с ценой контракта 165212,9 тыс. рублей внесено обеспечение исполнения обязательств по контракту в виде банковской гарантии от 26 апреля 2013 года, выданной кредитной органи-

зацией, со сроком действия по 1 июля 2014 года. Сумма гарантии составляет 58768,8 рублей.

Следует отметить, что в банковской гарантии прописью написана сумма «пятьдесят миллионов семьсот шестьдесят восемь тысяч восемьсот восемьдесят восемь рублей 00 копеек», а в цифровом выражении прописано «58768884». Таким образом, выявлено несоответствие сумм банковского обеспечения, указанных в цифровом и буквенном варианте.

Таким образом, расхождение в данных банковской гарантии может свидетельствовать о наличии признаков ее недостоверности и об отсутствии у государственного контракта обеспечения, оформленного должным образом.

6. Центральным информационно-техническим таможенным управлением по итогам аукциона на поставку комплектующих для вычислительной техники на сумму 4333,55 тыс. рублей заключен государственный контракт с условием поставки товара государственному заказчику в течение 3 рабочих дней со дня заключения государственного контракта, а также с условием, что контракт вступает в силу с момента его подписания сторонами и действует до 31 декабря 2012 года. Государственный контракт был заключен 27 декабря 2012 года. Заложенные в условия контракта подрядчиком практически неисполнимые условия привели в дальнейшем к заключению дополнительного соглашения с положениями, ранее не предусмотренными условиями проведения аукциона, - поставка товара должна быть осуществлена исполнителем в период с 28 декабря 2012 года по 9 января 2013 года, контракт действует до 31 января 2013 года, оплата по контракту будет произведена в 2013 году (согласно контракту - 4333,55 тыс. рублей).

В определенные контрактом сроки поставщик его не исполнил, за что уплатил неустойку в размере 3395,39 рубля.

При этом управлением нарушены сроки оплаты, установленные контрактом, на 4 банковских дня. Таким образом, в соответствии с условием контракта подрядчик вправе требовать от управления уплату пеней (на момент проведения контрольного мероприятия поставщиком не истребованы).

Отмечена некачественная подготовка документации на данный аукцион. Техническим заданием документации на аукцион в качестве одного из приобретаемых товаров определены мониторы. При этом управлением оценка стоимости мониторов осуществлена по конкретным маркам телевизоров со схожими характеристиками. В результате были приобретены телевизоры на общую сумму 304,43 тыс. рублей, которые в соответствии с Общероссийским классификатором основных фондов относятся к разделу «Материальные основные фонды». В соответствии с указанным оплата за телевизоры должна быть отражена по статье 310 «Увеличение стоимости основных средств» классификации операций сектора государственного управления, в то же время контракт оплачен по статье 340 «Увеличение

стоимости материальных запасов» классификации операций сектора государственного управления.

Данное обстоятельство на основании статьи 306.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации свидетельствует о нецелевом использовании бюджетных средств в сумме 304,43 тыс. рублей.

7. Не в полной мере обеспечена эффективная претензионная работа по государственным контрактам, исполняемым подрядчиками с нарушением принятых обязательств.

Так, ФТС России на момент контрольного мероприятия не приняты меры по взысканию неустойки (пени) в размере 2215,5 тыс. рублей (расчетно) за нарушение сроков исполнения государственного контракта на поставку предметов форменной одежды с ценой контракта 74804,1 тыс. рублей (с момента нарушения прошло 4 месяца) и неустойки на сумму 1381,31 тыс. рублей (расчетно) в связи с невыполнением контракта на поставку специальной обуви с ценой контракта 27626,25 тыс. рублей (с момента расторжения контракта прошло 10 месяцев).

Северо-Западным таможенным управлением только в ходе контрольного мероприятия по истечении 5,5 месяца после подписания акта сдачи-приемки оборудования в адрес поставщика, нарушившего сроки поставки и условия упаковки потоковых сканеров Brother-2100, по контракту на сумму 2670,46 тыс. рублей направлена претензия об уплате неустойки на сумму 317,71 тыс. рублей в связи с нарушением срока поставки товара и уплате штрафа из-за поставки товара, не соответствующего условиям государственного контракта.

При этом, как и при проведении закупки технических средств и расходных материалов технологии штрихового кодирования, государственным заказчиком - Северо-Западным таможенным управлением - при проведении аукциона были установлены короткие сроки поставки товаров (в течение 10 дней со дня подписания контракта).

8. В связи с проведенной реорганизацией структурных подразделений ФТС России в мае 2012 года расторгнут государственный контракт от 20 октября 2011 года по оказанию услуг по внедрению результатов ОКР. В результате не осуществлены предусмотренные государственным контрактом работы по внедрению в эксплуатацию информационной системы, сумма расходов на апробацию процесса развертывания и эксплуатации которой на первом этапе исполнения контракта составила 3400,0 тыс. рублей, что является неэффективным расходованием бюджетных средств.

9. Также выявлены контракты, по которым представленное обеспечение действовало не весь срок фактического исполнения контрактов, при этом ФТС России нового обеспечения исполнения по указанному контракту не запрашивала и не получала. В конкурсной документации и в государственном контракте не было предусмотрено условие о предоставлении исполни-

телем повторного обеспечения исполнения обязательств по государственному контракту в случае прекращения действий предыдущего.

Так, по государственному контракту от 2 марта 2011 года на поставку (изготовление) таможенного судна проекта 12150М «Мангуст» на сумму 139999,0 тыс. рублей срок исполнения установлен 2 декабря 2011 года.

Фактическая дата исполнения обязательств по контракту - 6 июня 2012 года. В то же время для обеспечения исполнения государственного контракта представлена банковская гарантия со сроком действия до 5 февраля 2012 года (размер обеспечения составляет 42000,0 тыс. рублей). Таким образом, обеспечение исполнения обязательств по контракту с 6 февраля по 6 июня 2012 года отсутствовало.

Аналогичная ситуация сложилась при исполнении контрактов, заключенных ФТС России с другими коммерческими структурами:

- цена контракта - 99000,0 тыс. рублей, обеспечение отсутствовало с 26 января по 7 сентября 2012 года;
- цена контракта - 25849,03 тыс. рублей, обеспечение отсутствовало с 1 января по 25 мая 2012 года;
- цена контракта - 9512,98 тыс. рублей, обеспечение отсутствовало с 1 января по 19 апреля 2012 года;
- цена контракта - 10327,10 тыс. рублей, обеспечение отсутствовало с 1 марта по 13 апреля 2012 года.

7. Списание федерального имущества ФТС России таможенными органами, учреждениями и предприятиями, подведомственными ФТС России, осуществляется в соответствии с требованиями постановления Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 года № 834 «Об особенностях списания федерального имущества» и совместного приказа Минэкономразвития России и Минфина России от 10 марта 2011 года «Об утверждении порядка представления федеральными государственными унитарными предприятиями, федеральными казенными предприятиями и федеральными государственными учреждениями документов для согласования решения о списании федерального имущества, закрепленного за ними на праве хозяйственного ведения или оперативного управления».

В 2012 году списание федерального имущества, закрепленного на праве оперативного управления за таможенными органами, учреждениями, находящимися в ведении ФТС России, представительствами таможенной службы Российской Федерации за рубежом и закрепленного на праве хозяйственного ведения за ФГУП «РОСТЭК», осуществлялось в соответствии с приказами ФТС России от 14 июня 2011 года и от 27 сентября 2012 года. В 2013 году списание федерального имущества осуществлялось в соответствии с приказом ФТС России от 6 марта 2013 года.

Подготовка и принятие решений о списании федерального имущества осуществляются постоянно действующими комиссиями по поступлению

и выбытию нефинансовых активов. Оформленный комиссией акт о списании федерального имущества утверждается установленным порядком.

Порядком списания определен перечень документов (в зависимости от вида имущества), рассматриваемых комиссией для принятия решения о списании, а также порядок представления и перечень документов, направляемых таможенными органами, учреждениями, находящимися в ведении ФТС России, представительствами таможенной службы Российской Федерации за рубежом и ФГУП «РОСТЭК», в ФТС России для согласования решения о списании федерального имущества.

Объемы списания федерального имущества в ФТС России составили в 2012 году 3357376,75 тыс. рублей, в 2013 году - 3414289,94 тыс. рублей.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 апреля 2003 года № 231 «О высвобождении и реализации движимого имущества, находящегося в оперативном управлении некоторых органов, учреждений и предприятий» утверждены правила высвобождения и реализации движимого имущества, находящегося в оперативном управлении ряда федеральных органов исполнительной власти, включая таможенные органы Российской Федерации.

Так, в соответствии с указанными правилами органы, учреждения и предприятия по итогам инвентаризации ежегодно, до 15 августа, направляют в соответствующие федеральные органы исполнительной власти перечни движимого имущества, подлежащего высвобождению.

Федеральные органы исполнительной власти ежегодно, до 15 декабря, на основании сводных перечней движимого имущества, подлежащего высвобождению, принимают решения о высвобождении и реализации движимого имущества либо об отказе в его высвобождении.

Сводный перечень движимого имущества, находящегося в оперативном управлении таможенных органов Российской Федерации, подлежащего высвобождению в 2014 году, утвержден 13 декабря 2013 года, в 2013 году - 18 декабря 2012 года, в 2012 году - 29 декабря 2011 года.

В 2012 году таможенными органами Российской Федерации реализовано движимое имущество в количестве 63,8 тыс. единиц, по результатам чего перечислены в бюджет 25,5 млн. рублей.

За период с января по сентябрь 2013 года данный показатель составил 1,7 тыс. единиц, перечислено в бюджет 27,9 млн. рублей.

Вместе с тем процедура высвобождения и реализации движимого имущества с момента направления обращения в ФТС России о включении имущества в перечень реализуемого имущества до реализации высвобожденного имущества может занимать до 1,5 лет, а в отдельных случаях (например, в случае принятия комиссией ФТС России решения о продлении сроков реализации) и более длительные сроки, что не может не сказаться

на дальнейшей реализации имущества из-за его морального и физического старения за этот промежуток времени.

При реализации высвобождаемого имущества таможенные органы сталкиваются со следующими проблемами при выборе организаций, осуществляющих реализацию имущества:

- при проведении аукционов по поиску организации-продавца не поступает ни одной заявки;
- марки и модели автомобилей являются устаревшими и не пользуются спросом на рынке;
- запасные части к автомобильной технике нередко неликвидны, являются морально устаревшими и имеют длительный срок хранения, в результате чего большинство позиций запчастей потеряли свои потребительские свойства и эксплуатационные характеристики качества;
- средства связи и организационная техника по своим техническим характеристикам отстают от предлагаемого на рынке современного оборудования;
- низкий спрос при существующей организации реализации имущества на высвобожденное вещевое имущество.

В случае невозможности реализации имущества в течение 6 месяцев с даты передачи имущества на реализацию комиссия ФТС России принимает решение о продлении срока реализации на 6 месяцев либо о его списании.

В то же время привлечение для реализации имущества организации-посредника влечет дополнительные затраты государства на оплату ее услуг.

Наиболее перспективной в таком случае могла бы стать реализация высвобождаемого имущества непосредственно конечным потребителям посредством открытых аукционов, включая Интернет-аукционы на официальном государственном сайте.

Таким образом, необходимо рассмотреть вопрос о внесении изменений в нормативные правовые акты, регулирующие процедуру высвобождения и реализации движимого имущества, с учетом изменений в законодательстве Российской Федерации, в частности в законодательство Российской Федерации о закупках.

Федеральное государственное унитарное предприятие «РОСТЭК»

1. В соответствии с действовавшим в проверяемый период уставом ФГУП «РОСТЭК» (далее - Предприятие) является коммерческой организацией и создано в целях эффективной организации строительства и эксплуатации объектов, в том числе таможенной инфраструктуры, обеспечения условий создания и развития материально-технической базы таможенных органов посредством осуществления предпринимательской деятельности и получения прибыли.

Основными видами деятельности Предприятия (суммарная доля в общей годовой выручке которых свыше 80 %) являлись: строительство, обеспечение доставки товаров перевозчиком, деятельность складов временного хранения (далее - СВХ).

Остальные виды деятельности Предприятия, обеспечивающие в общей сложности около 10-15 % выручки, представлены коммерческой деятельностью для участников ВЭД (услуги удостоверяющего центра - выдача ЭЦП участникам ВЭД для осуществления электронного декларирования, услуги по предоставлению обеспечения уплаты таможенных платежей, услуги общественного питания, выручка от услуг брокерской деятельности).

По состоянию на 13 января 2014 года деятельность в качестве таможенного представителя осуществляет только ФГУП «РОСТЭК», а в реестр владельцев складов временного хранения включены 10 СВХ, владельцами которых являются филиалы предприятия и юридические лица, образованные ФГУП «РОСТЭК» (далее - предприятия системы ФГУП «РОСТЭК»).

Для сравнения: по состоянию на 1 января 2013 года деятельность в качестве таможенного представителя осуществляли 22 предприятия системы ФГУП «РОСТЭК», в качестве владельцев складов временного хранения - 17 предприятий, 42 СВХ.

Одним из основных источников прибыли Предприятия, сопоставимых с прибылью, получаемой Предприятием от коммерческой деятельности, являлось в 2011 и 2012 годах получение доходов от долевого участия в организациях, образованных с его участием.

2. По состоянию на 31 декабря 2009 года в состав системы ФГУП «РОСТЭК» входили 63 организации (вклады в уставные капиталы отражены в балансе ФГУП «РОСТЭК»).

В период с 31 декабря 2009 года по инициативе ФНС России были ликвидированы 13 юридических лиц - признаны налоговыми органами недействительными и исключены из Единого государственного реестра юридических лиц или ликвидированы вследствие банкротства по решению арбитражного суда.

Среднесписочная численность хозяйственных обществ, учредителем которых является ФГУП «РОСТЭК», в 2011 году составила 6014 человек, в 2012 году - 4018 человек, за 9 месяцев 2013 года составила 1645 человек.

По состоянию на 1 октября 2013 года ФГУП «РОСТЭК» участвует в 51 организации (ООО - 5, ЗАО - 43, ОАО - 2, некоммерческая организация - 1).

Предприятие не обеспечило достаточный уровень контроля за деятельностью организаций, созданных с его участием, и не имеет систематизированной информации по оказанию ими услуг таможенным органам.

По 8 юридическим лицам ФГУП «РОСТЭК» информацией на последнюю отчетную дату представления отчетности не располагает, распределение прибыли не осуществлялось.

По 9 юридическим лицам последняя дата представления Предприятию отчетности - 1 января 2010 года, по 5 из них чистая прибыль не распределялась, а по 4 - распределение прибыли в последний раз происходило в 2006-2010 годах.

По 3 юридическим лицам последняя дата представления отчетности - 1 января 2012 года, по 1 юридическому лицу чистая прибыль не распределялась, а по 2 юридическим лицам распределение прибыли последний раз происходило в 2007 и 2010 годах.

Как показывает анализ отчетности, в период с 2011 по 2013 год доходы предприятий системы ФГУП «РОСТЭК» по всем видам деятельности уменьшаются. Общая сумма доходов по всем видам деятельности в 2013 году по сравнению с 2011 годом сократилась в 3,5 раза, в том числе:

- по направлению деятельности «Оказание услуг по таможенному оформлению» - в 5,4 раза,

- по направлению «Оказание услуг СВХ» - в 3,9 раза.

Максимум доходов за период с 2011 по 2013 годы ФГУП «РОСТЭК» пришелся на 2012 год. В 2013 году доходы по сравнению с 2012 годом упали почти в 2 раза (без учета данных за IV квартал 2013 года). По анализируемым видам деятельности сумма доходов остается высокой и находится на уровне 2011 года. Доля данных видов деятельности в общей сумме доходов, в отличие от доходов предприятий системы ФГУП «РОСТЭК», растет. Так, доля доходов от предоставления услуг таможенного представителя в 2011 году составляла 2,48 %, в 2013 году она выросла до 4,17 %, доля услуг СВХ в 2011 году составляла 18,31 %, в 2013 году - выросла до 20,65 процента.

Анализ оказанных предприятиями системы ФГУП «РОСТЭК» услуг показал снижение их объемов в 2013 году по сравнению с уровнем 2012 года в 4,8 раза. Вместе с тем спектр оказываемых услуг практически не изменился.

В 2012 году основными направлениями деятельности предприятий ФГУП «РОСТЭК» во взаимоотношениях с таможенными органами были: хранение грузов, коммунальные услуги и уборка и техническое обслуживание.

В 2013 году услугами для таможенных органов были: хранение грузов (сумму 6165,0 тыс. рублей), коммунальные услуги и уборка (5088,6 тыс. рублей) и организация выставок (1206,1 тыс. рублей).

3. В проверяемом периоде ФГУП «РОСТЭК» осуществляло деятельность в качестве исполнителя по договорам, связанным с капитальным строительством. Были заключены и находятся в стадии исполнения 12 контрактов, финансирование которых осуществлено из федерального бюджета, 11 из которых являются государственными контрактами.

ФГУП «РОСТЭК» по государственным контрактам с государственными заказчиками выступало исключительно в роли подрядчика. Вместе с тем

подряды на выполнение работ, предусмотренных контрактами, передавались им на субподряд в полном объеме.

Сумма средств, образовавшаяся как разница между поступившими из федерального бюджета средствами в соответствии с контрактами от заказчика подрядчику (Предприятию) и оплаченная подрядчиком субподрядчикам, составила 148556,35 тыс. рублей.

За 2011-2013 годы сумма договоров, заключенных Предприятием (подрядчиком) с заказчиками строительных работ, составила 1547550,92 тыс. рублей. Одновременно с этим исполнение строительных работ и услуг проектирования переданы на субподряд коммерческим организациям. В качестве субподрядной организации за редким исключением выступало одно юридическое лицо.

При этом в ходе контрольного мероприятия ФГУП «РОСТЭК» не подтверждено согласование с государственными заказчиками привлечения субподрядных организаций, предусмотренное условиями государственных контрактов.

Таким образом, при исполнении строительных контрактов ФГУП «РОСТЭК» выступало в качестве посредника между генеральным заказчиком и фактическими исполнителями работ, получая за эти услуги часть средств, перечисленных на его счет генеральным заказчиком, что приводило к удорожанию объектов строительства на эту сумму.

В проверяемом периоде Предприятие не оказывало услуг по эксплуатации и проведению капитального и текущего ремонта объектов расположения таможенных органов. Техническое обслуживание таможенных объектов Предприятием осуществляется в минимальных объемах.

4. В 2011-2013 годах сумма задолженности предприятий перед ФГУП «РОСТЭК» по займам на 1 января 2014 года составила 21495,8 тыс. рублей. Проценты за пользование займами начислялись ниже ставки рефинансирования. Требования к заемщикам по возврату займов не предъявлялись, при этом осуществлялась пролонгация договоров займа.

В период 2011-2013 годов списана дебиторская задолженность, невозможная к взысканию на сумму 64065,96 тыс. рублей (включая суммы, связанные с ликвидированными юридическими лицами, участником которых является Предприятие).

Сумма просроченной задолженности по состоянию на 1 октября 2013 года составляет 799674,69 тыс. рублей.

Претензионная работа в отношении дебиторской задолженности ограничена однократным направлением уведомления в адрес должника о необходимости погашения задолженности.

5. Согласно уставу ФГУП «РОСТЭК» Предприятие распоряжается результатами производственной деятельности, выпускаемой продукцией (кроме случаев, установленных законодательными актами Российской

Федерации), полученной чистой прибылью, остающейся в распоряжении Предприятия после уплаты установленных законодательством Российской Федерации налогов и других обязательных платежей, в соответствии с программой деятельности Предприятия. Программы деятельности ФГУП «РОСТЭК» на 2012-2013 годы утверждены приказами ФТС России (с внесенными изменениями).

В то же время ФГУП «РОСТЭК» в отклонение от перечня мероприятий по развитию Предприятия, установленных постановлением Правительства Российской Федерации от 10 апреля 2002 года № 228 «О мерах по повышению эффективности использования федерального имущества, закрепленного в хозяйственном ведении федеральных государственных унитарных предприятий» и программ деятельности на 2012-2013 годы (с изменениями), утвержденных ФТС России, за счет чистой прибыли осуществлено расходование средств на корпоративные мероприятия в январе, июле и в декабре 2012 года, в ноябре и декабре 2013 года.

В приобретаемые услуги входило проведение банкетных мероприятий. Общая сумма денежных средств, израсходованных на данные мероприятия в 2012 и 2013 годах, составила 6209,97 тыс. рублей. Данные расходы являются необоснованными, поскольку средства отвлечены на мероприятия, не связанные с развитием Предприятия и не утвержденные программами деятельности.

6. По состоянию на 1 октября 2013 года в хозяйственном ведении ФГУП «РОСТЭК» находятся 111 объектов недвижимого имущества общей площадью 126,1 тыс. кв. м и балансовой стоимостью 296,05 млн. рублей.

6.1. В то же время, как показало контрольное мероприятие, информация об объектах недвижимого имущества, закрепленного за ФГУП «РОСТЭК» на праве хозяйственного ведения, не соответствует выписке из реестра федерального имущества, представленной Росимуществом.

По состоянию на 30 сентября 2013 года в реестре федерального имущества (в модуле правообладателя на МВ-портале) за ФГУП «РОСТЭК» учтено 156 объектов недвижимого имущества. В реестре федерального имущества за ФГУП «РОСТЭК» числятся объекты недвижимого имущества балансовой стоимостью 8259,99 тыс. рублей, которые были переданы в период с сентября 2011 года по сентябрь 2013 года в ведение таможенных органов, в казну Российской Федерации и ФГУП «Экран».

6.2. Отмечены факты нарушения со стороны ТУ Росимущества в г. Москве установленного положением об учете федерального имущества, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2007 года № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества», месячного срока принятия решения о присвоении объекту учета постоянного реестрового номера федерального имущества либо об

отказе в заверении карт, сведений об объекте учета, либо о приостановлении процедуры учета.

Так, сведения о внесении изменений в реестр по нежилому помещению в г. Костроме ФГУП «РОСТЭК» получило по истечении года от передачи сведений в ТУ Росимущества, что является нарушением Положения (пункт 19) со стороны ТУ Росимущества в г. Москве.

Установлены факты неисполнения ТУ Росимущества в г. Москве пункта 22 Положения, согласно которому в случае принятия решения, указанного в подпункте «в» пункта 19 Положения - о приостановлении процедуры учета, территориальный орган Росимущества обязан в течение 3 рабочих дней со дня принятия решения приостановить процедуру учета и известить об этом правообладателя в письменной форме (с обоснованием принятия такого решения).

Так, ТУ Росимущества в г. Москве на протяжении длительного времени (от одного месяца до более года) не доводит до сведения ФГУП «РОСТЭК» информацию о причинах приостановления процедуры учета по 9 объектам (в г. Анапе, г. Костроме, г. Выборге, г. Пыталове и др.) общей балансовой стоимостью 8259,99 тыс. рублей.

Несмотря на неоднократные обращения ФГУП «РОСТЭК» в ТУ Росимущества в г. Москве о внесении соответствующих изменений в реестр федерального имущества, на момент проверки вопросы приведения в соответствие данных реестра федерального имущества и имущества, фактически закрепленного на праве хозяйственного ведения за ФГУП «РОСТЭК», не решены.

6.3. Длительное нерешение вопросов согласования правоустанавливающих документов с территориальными управлениями Росимущества не позволяет с 2005 года вовлечь в хозяйственный оборот недвижимое имущество, закрепленное за ФГУП «РОСТЭК» распоряжением Росимущества: незавершенный строительством склад и административно-бытовой корпус, расположенные в Московской обл., г. Химки, балансовой стоимостью 11,1 млн. рублей, общей площадью 1067,3 кв. метра.

В то же время расходы филиала ФГУП «РОСТЭК» «РОСТЭК-Химки» в период с 2011 года по 2013 год на содержание неиспользуемого недвижимого федерального имущества составили в 2011 году 371,7 тыс. рублей, в 2012 году - 393,0 тыс. рублей, в 2013 году - 435,2 тыс. рублей.

6.4. В 2011-2013 годах ФГУП «РОСТЭК» не использовались находящиеся в хозяйственном ведении 17 объектов недвижимого имущества (г. Белгород, г. Барнаул, г. Рубцовск, г. Курган, г. Великие Луки, ст. Вяртсиля (Сортавала) и др). балансовой стоимостью 34097,3 тыс. рублей, общей площадью более 15,7 тыс. кв. м. При этом потери - производственные расходы за счет средств ФГУП «РОСТЭК» на охрану неиспользуемых объектов - составили 4063,5 тыс. рублей (в 2011 году - 1430,0 тыс.

рублей, в 2012 году - 1617,5 тыс. рублей, в 2013 году - 1014,0,0 тыс. рублей) и были обусловлены несвоевременным принятием территориальным управлением Росимущества решения о переоформлении имущества.

Проверкой установлено, что в связи с затянувшимся принятием ТУ Росимущества по г. Москве решения по передаче с баланса Предприятия неиспользуемого имущества не решены вопросы об эффективном использовании 9 объектов федеральной собственности балансовой стоимостью 10581,00 тыс. рублей.

7. ФГУП «РОСТЭК» допущены нарушения Федерального закона от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

В нарушение пункта 12 статьи 4 Федерального закона от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее - Федеральный закон от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ) и пунктов 33-36 Положения о размещении на официальном сайте информации о закупке (далее - Положение о размещении), утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2012 года № 908, ФГУП «РОСТЭК» не размещены в единой информационной системе 38 протоколов единой комиссии по закупке товаров, работ и услуг, составленных в ходе закупки на общую сумму 647895,2 тыс. рублей. Отсутствие протоколов, составленных в ходе осуществления закупок, связано с отсутствием технической возможности по их размещению на сайте государственных закупок, которая устранена с выходом версии 3.4 официального сайта (с 1 ноября 2013 года).

В нарушение подпункта 3 пункта 9 статьи 4 Федерального закона от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ и пункта 34 Положения о размещении в 22 извещениях о закупке на общую сумму 612307,3 тыс. рублей не указаны: количество поставляемого товара, объем выполняемых работ, оказываемых услуг. Указанные нарушения создают риски ограничения конкуренции при осуществлении закупок.

Вместе с тем положения Федерального закона от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ об ответственности виновных лиц за нарушение требований указанного федерального закона и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов Российской Федерации в законодательстве Российской Федерации не реализованы.

Возражения или замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия

Возражения руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия рассмотрены и учтены в настоящем отчете.

Выводы

1. Балансовая стоимость находящихся в таможенных органах и учреждениях, подведомственных ФТС России, основных средств составляет по состоянию на 1 января 2014 года 101,4 млрд. рублей. Амортизация основных средств составила 44,9 млрд. рублей.

2. Государственная регистрация права собственности Российской Федерации на недвижимое имущество осуществляется медленными темпами.

В реестр федерального имущества внесены не все объекты, кроме того в некоторых случаях, в нарушение требований пунктов Положения об учете федерального имущества, сведения в реестр федерального имущества подавались таможенными органами позже установленных сроков.

По состоянию на 1 января 2014 года в нарушение требований постановления Правительства Российской Федерации от 16 июля 2007 года № 447 в реестр федерального имущества не внесены 108 объектов федерального недвижимого имущества таможенных органов и учреждений, подведомственных ФТС России, общей балансовой стоимостью 909866,09 тыс. рублей, в том числе по причине несвоевременной передачи таможенными органами информации в ТУ Росимущества - в отношении 64 объектов общей балансовой стоимостью 561677,91 тыс. рублей. ТУ Росимущества не внесены изменения в реестр федерального имущества в отношении 44 объектов общей балансовой стоимостью 348188,18 тыс. рублей.

3. Общая площадь таможенных объектов, с учетом арендуемых площадей, составляет 1522,0 тыс. кв. м (служебно-производственные здания, склады, гаражи и др.).

Федеральным законом от 27 ноября 2010 года № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации», вступившим в силу с 1 января 2011 года определено, что таможенные органы находятся в помещениях, находящихся в федеральной собственности (часть 2 статьи 14). Вместе с тем, как ранее отмечалось Счетной палатой Российской Федерации, указанное требование не исполняется.

В то же время в 2012 году таможенные органы арендовали помещения для размещения своих подразделений общей площадью 97,7 тыс. кв. м с суммой расходов на арендную плату 636942,9 тыс. рублей, в 2013 году - 95,27 тыс. кв. м с суммой расходов на арендную плату 603741,6 тыс. рублей. При этом таможенными органами Северо-Западного таможенного управления, Сибирского таможенного управления и подразделением ЦЭКТУ на платной основе арендуется федеральная собственность общей площадью 2,6 тыс. кв. м с общей суммой расходов в 2012-2013 годах 15206,02 тыс. рублей.

4. Стоимость не завершенным строительством объектов и проектно-сметной документации по состоянию на 1 января 2014 года составила

5483100,67 тыс. рублей. Причинами незавершения строительства на момент контрольного мероприятия явились:

4.1. Строительство не окончено и продолжается (или планируется на основе разработанной проектной документации) - 2144865 тыс. рублей (стоимость не завершенных строительством объектов и проектно-сметной документации).

4.2. Прекращение дальнейших работ по 5 объектам в связи с образованием Таможенного союза - 655410,8 тыс. рублей (стоимость не завершенных строительством объектов и проектно-сметной документации).

4.3. Отсутствие (прекращение) дальнейшего финансирования с 1997 года (строительство приостановлено на основании приказа ГТК России от 20 июня 1996 года № 375) и в другие периоды в отношении 29 объектов балансовой стоимостью 518239,5 тыс. рублей. При этом завершение строительства отдельных объектов таможенной инфраструктуры не обеспечено свыше 15 лет.

4.4. Проектные работы в отношении 7 пунктов пропуска, подлежащих передаче Росгранице, - 65005,37 тыс. рублей. На момент контрольного мероприятия вопрос о передаче проектно-сметной документации не решен.

4.5. Неисполнение контрактов, в результате которых объекты не достроены (строительство в основном прекращено в период 2009-2011 годов) и не используются. Балансовая стоимость не завершенных строительством объектов и сумма перечисленных авансов по неисполненным контрактам составляют 2099580 тыс. рублей. При этом принимаемые меры по взысканию задолженности, а также от участия в конкурсном производстве в отношении подрядчиков, получивших авансирование и не исполнивших свои обязательства, не приносят результаты.

5. Наличие и использование движимого имущества таможенными органами характеризуются следующим:

5.1. В таможенных органах находится в эксплуатации 5,4 тыс. ед. автотранспортных средств. В то же время более 40 % автопарка составляют транспортные средства 2006 года и более ранних годов выпуска. Укомплектованность автомобильной техникой в соответствии с установленными нормативами с учетом количества техники, выведенной из эксплуатации, - 103,6 процента.

Вместе с тем отмечено неэффективное использование автотранспортных средств. В Выборгской таможне (Северо-Западное таможенное управление) не используются с июня 2012 года 20 единиц автотранспортных средств балансовой стоимостью 16128,1 тыс. рублей.

5.2. По состоянию на 1 января 2014 года на балансе таможенных органов состоят 44 водных судна, из них: 38 водных судов технически исправны, 6 водных судов списываются. В 2013 году с использованием водных

судов осуществлен таможенный контроль (таможенное наблюдение) за 7646 судами (в 2012 году - за 6996 судами). С использованием водных судов таможенными органами задержано 14 судов, нарушивших законодательство Российской Федерации в таможенном деле (в 2012 году - 16 задержаний), составлен 201 акт (протокол) об административных правонарушениях (в 2012 году составлены 177 актов (протоколов)).

Вместе с тем не в полной мере обеспечены применение в Мурманской таможне нового судна ТС-526 (балансовая стоимость 33000,0 тыс. рублей, поступило в таможню в сентябре 2012 года) и эффективность его использования. Судно для таможенного контроля не использовалось, в результате его применения суда не задерживались, протоколов (актов) о нарушении законодательства Российской Федерации не составлялось.

5.3. На балансе таможенных органов состоят 14 вертолетов, 1 воздушное судно Ту-134А. Вместе с тем вертолет Сахалинской таможни с 4 апреля 2012 года находится в неисправном состоянии и для обеспечения решения задач, возложенных на таможенные органы, не используется.

5.4. Проверкой отмечено неэффективное использование технических средств контроля. Так, с июня 2011 года по настоящее время в связи с закрытием пункта пропуска «Василеостровский грузовой район» не используются стационарные таможенные системы обнаружения (СТСО) ДРМ «Янтарь» общей балансовой стоимостью 3863,0 тыс. рублей.

5.5. До настоящего времени ФТС России не решен вопрос эффективного использования, включая возможную передачу в другие органы государственной власти, 25 специализированных транспортных средств на базе Шевроле Кодиак 4500 (балансовая стоимость 6920 тыс. рублей за единицу).

5.6. За 2012-2013 годы удовлетворение потребности таможенных органов в оснащении современным телекоммуникационным оборудованием (замене морально устаревшего, выработавшего срок полезного использования) составило около 50 процентов.

При сохранении текущих темпов обновления телекоммуникационного оборудования (сохранения темпов закупок) в 2014 году прогнозируется снижение количества оборудования с увеличенным сроком полезного использования.

5.7. В 2011 году на таможенные органы в пунктах пропуска были возложены функции транспортного контроля. В то же время таможенные органы в автомобильных пунктах пропуска не в полной мере обеспечены условиями и инфраструктурой для осуществления транспортного контроля. В результате нарушения подрядчиками условий государственных контрактов целый ряд пунктов пропуска не оснащен соответствующим весовым оборудованием. Кроме того, установленное в МАПП «Бурачки», МАПП

«Убылинка» весовое оборудование не позволяет определить поосную нагрузку грузовых транспортных средств.

5.8. При применении 42 мобильных инспекционно-досмотровых комплексов для таможенного контроля не осуществляется стационарное подключение к электросети, а для обеспечения работы МИДК применяется дизель-генератор, конструкционно входящий в досмотровый комплекс, работающий на дизельном топливе, что приводит к дополнительному расходованию средств на приобретение ГСМ.

Вместе с тем применение неосновного источника питания (дизель-генератора) влечет износ основного оборудования, приводит к неоднократным простоям по причине самопроизвольных и аварийных отключений генератора.

При этом построенные в морских портах (Новороссийск, Большой порт Санкт-Петербург) еще в 2009 году стационарные инспекционно-досмотровые комплексы контроля крупногабаритных грузов стоимостью 584,7 млн. рублей таможенными органами в пользование не переданы и не используются, что влечет дополнительную нагрузку на таможенные органы по применению в указанных портах мобильных инспекционно-досмотровых комплексов.

5.9. Обслуживание пунктов пропуска не всегда обеспечивает их нормальное функционирование в связи с несвоевременным ремонтом, некачественной уборкой снега, плохим отоплением, поставкой расходных материалов и т.п.

Зачастую обращения таможенных органов о проведении работ по текущему и капитальному ремонтам, а также о необходимости дооснащения систем пунктов пропуска и приобретения дополнительного оборудования остаются без ответа.

6. Не обеспечены внедрение и использование инновационных подходов и решений в программных средствах в деятельность таможенных органов.

6.1. Не получило дальнейшего применения и внедрение автоматизированное программное средство «Выявление и оценка рисков», разработанное в 2009 году, общей первоначальной стоимостью 31888 тыс. рублей.

6.2. Несмотря на актуальность вопросов потребности внедрения новых и передовых информационных технологий при таможенном контроле, меры для завершения прерванного эксперимента (проведения нового эксперимента) по использованию электронных пломб и системы спутникового позиционирования при перевозке товаров в соответствии с таможенной процедурой таможенного транзита и соответствующих исследований на момент проведения контрольного мероприятия ФТС России не приняты.

До настоящего времени в деятельности таможенных органов используются методы таможенного контроля за доставкой товаров при их транзите

через таможенную территорию Российской Федерации с применением средств опечатывания запорно-пломбировочными устройствами. При этом действующим приказом ФТС России не обеспечены достаточные требования к устойчивости запорно-пломбировочных устройств физическим факторам воздействия. Указанное привело к неэффективному использованию данных устройств, приобретенных на общую сумму 27637,6 тыс. рублей.

6.3. Программный продукт АС «Витязь», в отношении которого, начиная с 2009 года, осуществлены расходы по разработке и введению в эксплуатацию прототипа, а также выполнению работ по внедрению в единую автоматизированную информационную систему таможенных органов, соответственно, в размере 2546,59 тыс. долл. США и 61478,6 тыс. рублей, не работоспособен и не используется.

6.4. Начиная с 2012 года не внедрен в деятельность таможенных органов разработанный за счет бюджетных средств целый ряд программных продуктов из состава ИРС «Доход»: КПС «Имущество», АПС «Штрафы», АПС «Задолженность» и КПС «Применение льгот».

7. В ходе проведения закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд в отдельных случаях допущены отклонения от установленных законодательных требований и не обеспечено экономное использование бюджетных средств.

7.1. Центральным информационно-техническим таможенным управлением допущено нарушение сроков размещения изменений в план-график заказов для государственных нужд на 2012 год на официальном сайте www.zakupki.gov.ru, установленных приказом Минэкономразвития России и Федерального казначейства от 27 декабря 2011 года.

7.2. В связи с отсутствием в конкурсной документации и в государственном контракте условия о предоставлении исполнителем повторного обеспечения исполнения обязательств по государственному контракту в случае прекращения действия предыдущего в ряде случаев обеспечение исполнения обязательств по указанным контрактам фактически отсутствует.

7.2.1. По государственному контракту ФТС России на выполнение работ по модернизации прикладных программных средств «Ведомственная автоматизированная управляющая информационная система оперативного реагирования на обнаружение незаконного перемещения делящихся и радиоактивных материалов через государственную границу Российской Федерации» стоимостью 38800,0 тыс. рублей (срок исполнения - июль 2014 года) в связи с отзывом лицензии на осуществление банковской деятельности у кредитной организации, предоставившей банковскую гарантию, обеспечение исполнения обязательств с 10 сентября 2013 года отсутствует.

При этом ФТС России нового обеспечения исполнения обязательств по указанным контрактам не запрашивала и не получала.

7.2.2. По государственному контракту Центральным информационно-техническим таможенным управлением было получено обеспечение исполнения обязательств по контракту на сумму 10603,2 тыс. рублей. В связи с отзывом лицензии на осуществление банковской деятельности у кредитной организации, предоставившей банковскую гарантию, обеспечение исполнения обязательств по контракту с 19 сентября по 26 декабря 2013 года отсутствовало.

Центральное информационно-техническое таможенное управление новое обеспечение исполнения обязательств по указанным контрактам не запрашивало и не получало.

7.3. Центральным информационно-техническим таможенным управлением оплата телевизоров осуществлена по статье 340 «Увеличение стоимости материальных запасов», а не по статье 310 «Увеличение стоимости основных средств» КОСГУ. Данное обстоятельство на основании статьи 306.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации свидетельствует о нецелевом использовании бюджетных средств в сумме 304,43 тыс. рублей.

7.4. Не в полной мере обеспечена эффективная претензионная работа по государственным контрактам, исполняемым подрядчиками с нарушением принятых обязательств.

Так, ФТС России на момент контрольного мероприятия не приняты меры по взысканию неустойки (пени) в размере 2215,5 тыс. рублей (расчетно) за нарушение сроков исполнения государственного контракта на поставку предметов форменной одежды (с момента нарушения прошло 4 месяца).

7.5. В связи с проведенной реорганизацией структурных подразделений ФТС России расторгнут государственный контракт по оказанию услуг по внедрению результатов ОКР, что привело к невнедрению в эксплуатацию информационной системы, сумма расходов на апробацию процесса развертывания и эксплуатации которой на первом этапе исполнения контракта составила 3400,0 тыс. рублей.

7.6. ФТС России при проведении торгов на сумму 30044,0 тыс. рублей в обосновании начальной (максимальной) цены контракта не указывались реквизиты полученных от поставщиков ответов на запросы информации о ценах товаров, что не соответствует требованиям части 2 статьи 19.1 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

7.7. ФГУП «РОСТЭК» в отклонение от перечня мероприятий по развитию Предприятия, установленных постановлением Правительства Российской Федерации от 10 апреля 2002 года № 228 «О мерах по повышению эффективности использования федерального имущества, закрепленного в хозяйственном ведении федеральных государственных унитарных пред-

приятий», и программ деятельности на 2012-2013 годы (с изменениями), утвержденными ФТС России, за счет чистой прибыли осуществлено расходование средств на банкетные мероприятия в общей сумме 6209,97 тыс. рублей.

8. В 2011-2013 годах ФГУП «РОСТЭК» не использовались находящиеся в хозяйственном ведении 17 объектов недвижимого имущества балансовой стоимостью 34097,3 тыс. рублей, общей площадью более 15,7 тыс. кв. м. При этом потери - непроизводственные расходы за счет средств ФГУП «РОСТЭК» на охрану неиспользуемых объектов - составили 4063,5 тыс. рублей, так как обусловлены несвоевременным принятием территориальным управлением Росимущества решения о переоформлении имущества.

В связи с затянувшимся принятием ТУ Росимущества по г. Москве решения по передаче с баланса Предприятия неиспользуемого имущества на период контрольного мероприятия не решены вопросы об эффективном использовании 9 объектов федеральной собственности балансовой стоимостью 10581,00 тыс. рублей.

Предложения

1. Направить представление Счетной палаты Российской Федерации руководителю Федеральной таможенной службы.

2. Направить информационные письма Первому заместителю Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалову и в Федеральное агентство по управлению государственным имуществом.

3. Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С.И. ШТОГРИН

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 4 апреля 2014 года № 18К (964) «О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ формирования и эффективности инвестирования средств пенсионных накоплений, предназначенных для финансирования накопительной части трудовой пенсии, в Пенсионном фонде Российской Федерации и негосударственных пенсионных фондах за период 2002-2012 годов»:

Утвердить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия.

Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации, Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ формирования и эффективности инвестирования средств пенсионных накоплений, предназначенных для финансирования накопительной части трудовой пенсии, в Пенсионном фонде Российской Федерации и негосударственных пенсионных фондах за период 2002-2012 годов»

Основание для проведения мероприятия: пункт 2.1.1.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2014 год.

Предмет мероприятия

Законодательное регулирование и организация деятельности Пенсионного фонда Российской Федерации и негосударственных пенсионных фондов по формированию накопительной части трудовой пенсии; исследование документов, отражающих деятельность Пенсионного фонда Российской Федерации и негосударственных пенсионных фондов по формированию накопительной части трудовой пенсии, а также управляющих компаний по осуществлению доверительного управления средствами пенсионных накоплений; обобщение материалов контрольных мероприятий, проведенных Счетной палатой Российской Федерации по вопросам формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений в 2002-2012 годах.

Цель мероприятия

Выявление проблем действующего законодательства, регулирующего формирование накопительной части трудовой пенсии; оценка соответствия деятельности Пенсионного фонда Российской Федерации и негосударст-

венных пенсионных фондов действующему законодательству в части формирования накопительной части трудовой пенсии за 2002-2012 годы; оценка эффективности деятельности Пенсионного фонда Российской Федерации и негосударственных пенсионных фондов по формированию накопительной части трудовой пенсии застрахованного лица за 2004-2012 годы; определение эффективности контроля и надзора в сфере формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений.

Объекты мероприятия

Пенсионный фонд Российской Федерации (г. Москва) (по запросам);
Некоммерческая организация Негосударственный пенсионный фонд ВТБ Пенсионный фонд (г. Москва);
закрытое акционерное общество «ВТБ Капитал управление активами»;
Негосударственный пенсионный фонд «Социальное развитие» (г. Липецк).

Исследуемый период: 2002-2012 годы.

Сроки проведения мероприятия: с 17 января 2013 года по 28 февраля 2014 года.

Результаты мероприятия

1. Выявление проблем действующего законодательства, регулирующего формирование и инвестирование средств пенсионных накоплений

1.1. Анализ законодательства Российской Федерации и нормативно-правовой базы по аккумулированию Пенсионным фондом Российской Федерации страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии, их временному размещению и учету на индивидуальных лицевых счетах застрахованных лиц

В 2001-2012 годах были приняты федеральные законы и нормативные правовые акты, направленные на аккумулирование Пенсионным фондом Российской Федерации страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии и их временное размещение, а также учет на индивидуальных лицевых счетах.

Федеральным законом от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 167-ФЗ) установлены организационные, правовые и финансовые основы пенсионного страхования, определены порядок формирования и расходования средств обязательного пенсионного страхования, тарифы страховых взносов на финансирование страховой и накопительной частей пенсии, регламентирован учет средств в специальной части индивидуальных лицевых счетов застрахованных лиц, установлены требования об отдельном учете в бюджете ПФР страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии.

Базой для начисления страховых взносов являлась налоговая база по единому социальному налогу, установленная главой 24 «Единый социальный налог» Налогового кодекса Российской Федерации.

Предусмотренный Федеральным законом № 167-ФЗ тариф страхового взноса на финансирование накопительной части трудовой пенсии первоначально составлял: для мужчин с 1953 года рождения и женщин с 1957 года рождения по 1966 год рождения - 2 %, для лиц 1967 года рождения и моложе - 6 %. При этом для лиц 1967 года рождения и моложе законодательством был установлен тариф переходного периода с более низкими процентными ставками в размере от 3 до 5 процентов.

Главным администратором доходов бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации (далее - ПФР, Фонд) в части страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, зачисляемых в ПФР за расчетные периоды - с 2002 по 2009 год включительно, являлась Федеральная налоговая служба. ПФР осуществлял учет данных о платежах на основании информации, поступившей из органов федерального казначейства и налоговых органов.

В связи с принятием Федерального закона от 20 июля 2004 года № 70-ФЗ «О внесении изменений в главу 24 части второй Налогового кодекса Российской Федерации, Федеральный закон «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» и признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации» с 2005 года установлена следующая структура взносов на накопительную часть трудовой пенсии.

Ставка страхового взноса на накопительную часть трудовой пенсии для застрахованных лиц 1967 года рождения и моложе за период с 2005 по 2007 год составила 4 % и с 2008 года - 6 %. При этом с граждан 1953-1966 годов рождения страховой взнос на накопительную часть трудовой пенсии перестал взиматься. В результате из процесса формирования накопительной части трудовой пенсии была исключена значительная часть трудоспособных граждан.

Вследствие внесенных изменений с 2005 года страховые взносы на накопительную часть трудовой пенсии стали уплачиваться работодателями (страхователями) только в пользу работающих мужчин и женщин 1967 года рождения и моложе. Право на трудовую пенсию по старости женщины данного возраста начнут приобретать с 2022 года, а мужчины - с 2027 года. За длительный период ПФР и негосударственными пенсионными фондами (далее - НПФ) могут быть сформированы значительные объемы пенсионных накоплений граждан.

В 2008-2009 годах были приняты федеральные законы, определяющие уплату страховых взносов, в том числе уплату дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии. Так, в 2008 году был

принят Федеральный закон от 30 апреля 2008 года № 56-ФЗ «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений» (далее - Федеральный закон № 56-ФЗ), которым определены порядок и условия добровольной уплаты дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии, а также предоставления государственной поддержки формирования пенсионных накоплений.

В соответствии со статьей 10 Федерального закона № 56-ФЗ поступающие в ПФР суммы дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии и взносов работодателя до их отражения в специальной части индивидуального лицевого счета застрахованного лица инвестируются в порядке, установленном для инвестирования страховых взносов на финансирование накопительной части трудовой пенсии в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2002 года № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 111-ФЗ). В результате поступающие взносы временно размещаются в соответствии с Правилами инвестирования средств страховых взносов на финансирование накопительной части трудовой пенсии, поступивших в течение финансового года в Пенсионный фонд Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 года № 652 (далее - Правила инвестирования № 652). Вместе с тем Федеральным законом № 56-ФЗ предусмотрены сроки отражения данных средств в специальной части индивидуального лицевого счета застрахованного лица (3 месяца со дня получения территориальным органом ПФР реестров застрахованных лиц либо платежных документов лиц, самостоятельно уплачивающих дополнительные страховые взносы, за истекший квартал). Данные требования закона определяют срок временного размещения дополнительных страховых взносов - не более 6 месяцев. Установленные законодательством сроки затрудняют временное размещение средств дополнительных страховых взносов в государственные ценные бумаги и негативным образом повлияют на эффективности их вложений.

С 1 января 2007 года вступил в силу Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» (далее - Федеральный закон № 256-ФЗ), в соответствии с которым средства (часть средств) материнского (семейного) капитала (далее - МСК) могут быть направлены, в том числе, на формирование накопительной части трудовой пенсии для женщин.

Законодательством предоставлена возможность женщине до момента назначения накопительной части трудовой пенсии отказаться от направления средств на ее формирование и перенаправить их на приобретение жилья или на получение образования.

В 2009 году были приняты федеральные законы от 24 июля 2009 года № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования»¹ (далее - Федеральный закон № 212-ФЗ), который вступил в силу с 1 января 2010 года, и от 24 июля 2009 года № 213-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» (далее - Федеральный закон № 213-ФЗ).

Федеральный закон № 212-ФЗ регулирует отношения, связанные с исчислением и уплатой страховых взносов. В связи с принятием этого Закона были внесены изменения в целый ряд законодательных актов Российской Федерации. В связи с принятием данного Закона утратила силу глава 24 «Единый социальный налог» Налогового кодекса Российской Федерации.

Федеральным законом № 212-ФЗ тариф страхового взноса определен как размер страхового взноса на единицу измерения базы для начисления страховых взносов. База для начисления страховых взносов для плательщиков, производящих выплаты физическим лицам, в целом совпадает с базой по единому социальному налогу.

Как и прежде, тариф распределяется в зависимости от года рождения застрахованного лица. На период 2010-2013 годов для лиц 1967 года рождения и моложе законодательством установлен тариф в размере 6 % на финансирование накопительной части трудовой пенсии.

При этом в 2013 году при выборе расширенного инвестиционного портфеля государственной управляющей компании или инвестиционного портфеля государственных ценных бумаг государственной управляющей компании применялся вариант пенсионного обеспечения, предусматривающий направление в 2014 году на финансирование накопительной части трудовой пенсии 2 % индивидуальной части тарифа страхового взноса.

С 2014 года определение суммы страховых взносов по обязательному пенсионному страхованию на финансирование страховой части трудовой пенсии и накопительной части трудовой пенсии осуществляется Пенсионным фондом Российской Федерации на основе данных индивидуального (персонифицированного) учета с учетом осуществления застрахованными

¹ Указано первоначальное название Федерального закона от 24 июля 2009 года.

лицами права выбора варианта пенсионного обеспечения 0 % или 6 % на финансирование накопительной части трудовой пенсии.

Положениями Федерального закона № 212-ФЗ и других нормативных правовых актов, в которые внесены изменения в связи с принятием вышеуказанного Закона, установлена более частая персонификация представляемых страхователем индивидуальных сведений о застрахованных лицах, что, соответственно, сокращает срок временного размещения страховых взносов на финансирование накопительной части трудовой пенсии. Принятым Законом и внесенными изменениями в иные законы отчетным периодом для представления страхователем индивидуальных сведений в 2010 году является полугодие, а начиная с 2011 года, - квартал.

С целью упорядочения сроков персонификации данных о поступивших страховых взносах и сроков передачи пенсионных накоплений в управляющие компании и НПФ был принят Федеральный закон от 18 июля 2009 года № 182-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О негосударственных пенсионных фондах» и Федеральный закон «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации», что позволило Фонду с более частой периодичностью осуществлять перевод средств пенсионных накоплений (страховые взносы и доход от их временного размещения) в управляющие компании и негосударственные пенсионные фонды.

На основании Федерального закона № 167-ФЗ, начиная с 1 января 2002 года, страховые взносы на финансирование накопительной части трудовой пенсии, начисляемые в соответствии с установленными тарифами, зачислялись работодателем (страхователем) на счет ПФР, формируя пенсионные накопления застрахованных лиц. В этот же период Фондом было принято решение об ежедекадном перечислении территориальными органами (отделениями) ПФР страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии на расчетный счет ПФР для последующего их инвестирования - временного размещения в установленные законодательством активы.

Временное размещение страховых взносов стало осуществляться ПФР с мая 2002 года на основании Временных правил размещения средств страховых взносов в ПФР, поступивших на накопительную часть трудовой пенсии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 18 марта 2002 года № 165, которые применялись до 30 августа 2002 года. В соответствии с указанными правилами страховые взносы размещались в государственные ценные бумаги, выраженные в валюте Российской Федерации и в иностранной валюте.

Во II полугодии 2002 года вступил в силу Федеральный закон № 111-ФЗ, статьей 14 которого определено, что суммы страховых взносов на финансирование накопительной части трудовой пенсии, поступившие в течение

финансового года в ПФР, аккумулируются ПФР и подлежат инвестированию в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Указанный порядок определен Правилами инвестирования № 652, согласно которым ПФР осуществляет временное размещение средств страховых взносов на финансирование накопительной части трудовой пенсии, поступивших в течение финансового года, до момента их передачи управляющим компаниям и негосударственным пенсионным фондам.

Агентом ПФР по приобретению на организованном рынке ценных бумаг государственных ценных бумаг, обязательства по которым выражены в валюте Российской Федерации, определен Банк России, а в иностранной валюте - Внешэкономбанк.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 февраля 2008 года № 125 в Правила инвестирования № 652 были внесены изменения: Внешэкономбанк был исключен из числа агентов ПФР по приобретению на организованном рынке ценных бумаг государственных ценных бумаг в иностранной валюте. За период с 2008 года и по настоящее время решением Правительства Российской Федерации не определен агент ПФР по осуществлению операций с государственными ценными бумагами, выраженными в иностранной валюте.

В 2009 году в связи с финансовым кризисом и в целях принятия антикризисных мер постановлениями Правительства Российской Федерации в Правила инвестирования № 652 были внесены изменения. Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 марта 2009 года № 257 в Правила инвестирования № 652 введено понятие инвестиционного портфеля ПФР, под которым понимаются активы (денежные средства и ценные бумаги), сформированные за счет средств страховых взносов, поступающих в ПФР в соответствующем финансовом году. Кроме того, ПФР предоставлено право проведения операций по переводу ценных бумаг и денежных средств между инвестиционными портфелями разных финансовых лет, а также размещения средств страховых взносов в депозиты в рублях в российских кредитных организациях.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 января 2012 года № 38 были утверждены новые Правила инвестирования средств страховых взносов на финансирование накопительной части трудовой пенсии, поступивших в течение финансового года в Пенсионный фонд Российской Федерации (далее - Правила № 38) и отменены постановления Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 года № 652, от 28 февраля 2008 года № 125 и от 30 марта 2009 года № 257. Вновь принятыми Правилами № 38 были определены перечень активов, в которые инвестируются страховые взносы на накопительную часть трудовой пенсии (государственные ценные бумаги Российской Федерации и депозиты), порядок и условия размещения средств страховых взносов.

В соответствии с положениями статьи 14 Федерального закона № 111-ФЗ средства пенсионных накоплений для передачи управляющим компаниям формируются из поступивших в ПФР сумм страховых взносов на финансирование накопительной части трудовой пенсии, а также чистого финансового результата, который получен от их временного размещения. Положение о порядке расчета чистого финансового результата утверждено приказом Минфина России от 30 июня 2003 года № 55н. В данном Положении определены понятия «чистый финансовый результат», «расчетный период», порядок расчета чистого финансового результата.

Сведения о результатах временного размещения средств страховых взносов отражаются Фондом в специальной части индивидуального лицевого счета застрахованного лица в размере чистого финансового результата, пропорциональном сумме страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии, поступивших за расчетный период в ПФР в пользу данного застрахованного лица. Для целей отражения чистого финансового результата в специальной части индивидуальных лицевых счетов застрахованных лиц используется относительная величина чистого финансового результата - коэффициент прироста сумм страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии.

При расчете чистого финансового результата, полученного ПФР от временного размещения сумм страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии, если чистый финансовый результат меньше нуля, то для отражения в специальной части индивидуальных лицевых счетов застрахованных лиц применяется чистый финансовый результат, равный нулю.

Не разнесенная по индивидуальным лицевым счетам сумма чистого финансового результата, полученного от временного размещения сумм страховых взносов на финансирование накопительной части трудовой пенсии, поступивших в ПФР за расчетный период, включается в состав средств пенсионных накоплений следующего расчетного периода, подлежащих временному размещению.

Положения о ведении специальной части индивидуального лицевого счета застрахованного лица, о представлении в ПФР сведений о страховых взносах на финансирование накопительной части трудовой пенсии установлены Федеральным законом от 1 апреля 1996 года № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» (далее - Федеральный закон № 27-ФЗ). В части 3 статьи 6 Федерального закона № 27-ФЗ определено, что в специальной части индивидуального лицевого счета застрахованного лица указываются суммы страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, поступившие на накопительную часть трудовой пен-

сии, а также сведения, отражающие результаты временного размещения средств пенсионных накоплений.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 марта 1997 года № 318 «О мерах по организации индивидуального (персонифицированного) учета для целей государственного пенсионного страхования» определены сроки представления страхователем индивидуальных сведений по уплате страховых взносов в отношении каждого застрахованного лица (до 1 марта), внесения территориальным органом ПФР в лицевые счета сведений о поступивших страховых взносах (до 1 мая), внесения ПФР в лицевые счета застрахованных лиц сведений о результатах временного размещения страховых взносов на финансирование накопительной части трудовой пенсии. После прекращения действия данного постановления с 2010 года порядок ведения индивидуального (персонифицированного) учета осуществляется в соответствии с Инструкцией о порядке ведения индивидуального (персонифицированного) учета сведений о застрахованных лицах, утвержденной приказом Минздравсоцразвития России от 14 декабря 2009 года № 987н (далее - Инструкция № 987н). В Инструкции № 987н более четко определены отчетный период, за который представляются сведения по уплате страховых взносов (пункт 2), и срок разнесения результатов временного размещения страховых взносов по лицевым счетам (пункт 63).

Сформированная законодательная база в целом позволяла Пенсионному фонду Российской Федерации осуществлять аккумулирование страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии, их временное размещение, а также учет на индивидуальных лицевых счетах застрахованных лиц.

1.2. Анализ законодательства Российской Федерации и нормативно-правовой базы по реализации права застрахованного лица на выбор инвестиционного портфеля (управляющей компании) или негосударственного пенсионного фонда

Федеральным законом № 111-ФЗ определены права застрахованных лиц при формировании и инвестировании средств пенсионных накоплений и порядок реализации данных прав.

В первоначальной редакции, согласно статье 31 Федерального закона № 111-ФЗ, застрахованное лицо имело право на выбор инвестиционного портфеля (управляющей компании), отказаться от формирования накопительной части трудовой пенсии в ПФР и выбрать негосударственный пенсионный фонд в соответствии с законодательством Российской Федерации об обязательном пенсионном страховании, отказаться от формирования накопительной части трудовой пенсии в НПФ и осуществлять формирова-

ние накопительной части трудовой пенсии через Пенсионный фонд Российской Федерации.

Если застрахованное лицо не воспользовалось правом выбора инвестиционного портфеля (управляющей компании), средства пенсионных накоплений, формируемые в его пользу, передаются ПФР в доверительное управление государственной управляющей компании (инвестиционный портфель государственной управляющей компании), назначенной в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

С 2009 года в подпункты 1, 2, 3 пункта 1 статьи 31 Федерального закона № 111-ФЗ внесены изменения, связанные с уточнением выбора инвестиционного портфеля (управляющей компании), введением расширенного инвестиционного портфеля и инвестиционного портфеля государственных ценных бумаг государственной управляющей компании.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 января 2003 года № 34 «О назначении Банка внешнеэкономической деятельности СССР (Внешэкономбанка) государственной управляющей компанией по доверительному управлению средствами пенсионных накоплений» Банк внешнеэкономической деятельности СССР (Внешэкономбанк) назначен государственной управляющей компанией.

В целях реализации права застрахованного лица на выбор инвестиционного портфеля (управляющей компании) Правительством Российской Федерации было принято постановление от 8 мая 2003 года № 266 «О конкурсах по отбору управляющих компаний для заключения с ними Пенсионным фондом Российской Федерации договора доверительного управления средствами пенсионных накоплений», устанавливающее порядок проведения конкурса по отбору управляющих компаний. На основании указанного постановления Минфином России с 1 по 4 сентября 2003 года был проведен конкурс по отбору управляющих компаний для заключения с ними Фондом договора доверительного управления средствами пенсионных накоплений (письмо Минфина России от 22 сентября 2003 года № 05-06-02/24). По итогам конкурса победителями были определены 55 управляющих компаний (далее управляющие компании, отобранные по конкурсу, - УК, частные управляющие компании - ЧУК).

Проведение конкурсного отбора управляющих компаний, назначение государственной управляющей компании позволили застрахованным лицам реализовать право на выбор инвестиционного портфеля управляющей компании и инвестиционного портфеля государственных ценных бумаг государственной управляющей компании.

Федеральным законом № 111-ФЗ определен порядок реализации права застрахованного лица на выбор инвестиционного портфеля (управляющей компании), в том числе порядок подачи застрахованным лицом заявления о выборе инвестиционного портфеля (управляющей компа-

нии), рассмотрения его ПФР и порядок принятия и исполнения ПФР решений по заявлениям застрахованных лиц.

Во исполнение требований статей 34 и 41 Федерального закона № 111-ФЗ постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2003 года № 346 «О реализации права застрахованного лица на выбор инвестиционного портфеля (управляющей компании) в соответствии с Федеральным законом «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации» был определен порядок реализации права застрахованного лица на выбор инвестиционного портфеля (управляющей компании).

Действующим пенсионным законодательством также определены формы заявлений о выборе инвестиционного портфеля (управляющей компании), инструкции по их заполнению, порядок доведения их до застрахованных лиц.

Срок подачи застрахованным лицом заявления о выборе инвестиционного портфеля (управляющей компании) определен не позднее 31 декабря текущего года путем личного обращения в территориальные органы ПФР или иным способом. В последнем случае установление личности и проверка подлинности подписи застрахованного лица устанавливается нотариусом, должностными лицами консульских учреждений Российской Федерации, органом (организацией), с которым у ПФР заключено соглашение о взаимном удостоверении подписей.

Приказом Минфина России от 21 августа 2003 года № 79н утверждена Типовая форма соглашения о взаимном удостоверении подписей, которой предусмотрено, что организация, с которой ПФР заключает соглашение о взаимном удостоверении подписей, принимает заявления застрахованных лиц о выборе инвестиционного портфеля (управляющей компании), о переходе из ПФР в НПФ, о переходе из НПФ в ПФР, о переходе из одного НПФ в другой НПФ, при этом устанавливает личность застрахованного лица и удостоверяет подлинность его личной подписи на заявлении.

Федеральным законом № 75-ФЗ определены деятельность НПФ по обязательному пенсионному страхованию, порядок заключения договора об обязательном пенсионном страховании между НПФ и застрахованным лицом и направление заявления застрахованного лица о выборе страховщика.

ПФР рассматривает заявление застрахованного лица о выборе инвестиционного портфеля (управляющей компании) или НПФ в срок до 1 марта года, следующего за годом подачи данного заявления. Принимает по результатам рассмотрения заявления решение, о чем уведомляет застрахованное лицо до 31 марта следующего за годом подачи данного заявления.

Порядок исполнения ПФР решений по заявлениям застрахованных лиц о выборе инвестиционного портфеля (управляющей компании) определен статьей 34 Федерального закона № 111-ФЗ.

Федеральным законом № 56-ФЗ предоставлена дополнительная возможность реализации права на выбор инвестиционного портфеля (управляющей компании) или НПФ.

Частью 2 статьи 11 Федерального закона № 56-ФЗ определен круг застрахованных лиц, которые при подаче заявления о добровольном вступлении в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию в целях уплаты дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии имели право подать заявление о выборе инвестиционного портфеля (управляющей компании) либо заявление о переводе средств пенсионных накоплений в негосударственный пенсионный фонд при условии заключения с негосударственным пенсионным фондом договора об обязательном пенсионном страховании (далее - Договор об ОПС).

В соответствии с частью 3 статьи 11 Федерального закона № 56-ФЗ заявления вышеуказанных застрахованных лиц рассматриваются ПФР в порядке, определенном Федеральным законом № 111-ФЗ и Федеральным законом № 75-ФЗ. При этом перевод средств пенсионных накоплений ПФР осуществляется в срок, который не может превышать 3 месяца со дня получения соответствующего заявления.

Федеральными законами № 111-ФЗ и № 75-ФЗ определен порядок информирования застрахованного лица о состоянии специальной части его индивидуального лицевого счета (ПФР) или пенсионного счета накопительной части трудовой пенсии (НПФ).

В исследуемом периоде была сформирована законодательная база, позволившая застрахованным лицам осуществлять реализацию права выбора инвестиционного портфеля (управляющей компании), расширенного инвестиционного портфеля и инвестиционного портфеля государственных ценных бумаг (государственной управляющей компании), а также негосударственного пенсионного фонда.

1.3. Анализ законодательства Российской Федерации и нормативно-правовой базы по передаче в доверительное управление средств пенсионных накоплений и инвестированию средств пенсионных накоплений управляющими компаниями, заключившими с Пенсионным фондом Российской Федерации договоры доверительного управления данными средствами

Принятие Федерального закона № 111-ФЗ послужило основой для формирования нормативно-правовой базы для передачи аккумулированных ПФР средств пенсионных накоплений в доверительное управление и осуществления инвестирования средств пенсионных накоплений управляющими компаниями, заключившими договор доверительного управления с Фондом.

В 2003-2012 годах в Федеральный закон № 111-ФЗ вносились изменения, связанные с принятием новых федеральных законов, и соответствующие изменения в нормативные правовые акты, обеспечивающие реализацию данного Закона в части инвестирования средств пенсионных накоплений.

По результатам анализа нормативно-правовой базы, определяющей инвестирование средств пенсионных накоплений, установлено следующее.

Федеральным законом № 111-ФЗ установлено, что инвестирование средств пенсионных накоплений осуществляется управляющими компаниями, там же определены понятия «управляющая компания, отобранная по конкурсу», «государственная управляющая компания» (статья 3). Положениями данного Закона определены обязанности управляющей компании (статья 12), особенности осуществления операций со средствами пенсионных накоплений (статья 13), порядок передачи данных средств из ПФР управляющим компаниям (статья 14), оплата необходимых расходов по инвестированию средств пенсионных накоплений (статья 16).

Для исполнения обязанностей Фонда по заключению договоров доверительного управления с управляющими компаниями, отобранными по конкурсу (подпункт 2 пункта 2 статьи 10 Федерального закона № 111-ФЗ), постановлением Правительства Российской Федерации 30 июня 2003 года № 395 утверждены типовые договоры доверительного управления средствами пенсионных накоплений между ПФР и управляющей компанией, отобранной по конкурсу, и об оказании услуг ПФР специализированным депозитарием. Этим же постановлением Фонду установлен срок перевода средств пенсионных накоплений, отраженных в специальной части индивидуальных лицевых счетов застрахованных лиц, в выбранные застрахованными лицами управляющие компании и государственную управляющую компанию в порядке, установленном договорами доверительного управления средствами пенсионных накоплений, - не позднее 31 марта 2004 года.

Кроме того, постановлением Правительства Российской Федерации от 2 декабря 2003 года № 730 «О дополнительных мерах по организации управления средствами пенсионных накоплений» (с изменениями от 27 декабря 2004 года, 31 декабря 2005 года, 22 мая 2007 года) был утвержден типовой договор доверительного управления средствами пенсионных накоплений между Пенсионным фондом Российской Федерации и государственной управляющей компанией (далее - Типовой договор доверительного управления).

В последующем типовая форма договоров была утверждена приказом Минфина России от 5 ноября 2009 года № 113н «Об утверждении типовых договоров об оказании услуг специализированного депозитария Пенсионному фонду Российской Федерации, доверительного управления средствами пенсионных накоплений между Пенсионным фондом Россий-

ской Федерации и управляющей компанией и об оказании услуг специализированного депозитария управляющей компании в отношении средств пенсионных накоплений».

В Типовом договоре доверительного управления между ПРФ и управляющей компанией определены порядок и условия перечисления пенсионных накоплений, права и обязанности управляющей компании и ПФР, необходимые расходы и вознаграждения, ответственность сторон. В типовых договорах предусмотрена инвестиционная декларация, которая является неотъемлемой частью договора. В инвестиционной декларации устанавливается цель инвестирования, инвестиционная политика управляющей компании, состав (виды активов), структура инвестиционного портфеля.

Постановлениями Правительства Российской Федерации от 1 сентября 2003 года № 540 «Об утверждении Инвестиционной декларации расширенного инвестиционного портфеля государственной управляющей компании» и от 24 октября 2009 года № 842 «О совершенствовании порядка инвестирования средства для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации» были утверждены инвестиционные декларации государственной управляющей компании.

В октябре 2003 года между Фондом и управляющими компаниями, отобранными по конкурсу, были подписаны договоры доверительного управления средствами пенсионных накоплений. В декабре 2003 года также был подписан договор доверительного управления с государственной управляющей компанией. Во исполнение условий вышеуказанных договоров в марте 2004 года Фондом были перечислены управляющим компаниям средств пенсионных накоплений для осуществления доверительного управления.

Порядок инвестирования пенсионных накоплений определен положениями Федерального закона № 111-ФЗ и нормативными правовыми актами уполномоченного в указанной сфере федерального органа исполнительной власти.

Основной обязанностью управляющей компании при инвестировании средств пенсионных накоплений является осуществление инвестирования в интересах застрахованных лиц, разумно и добросовестно, исходя из необходимости обеспечения принципов надежности, ликвидности и доходности.

В Федеральном законе № 111-ФЗ (статья 12) определены обязанности управляющей компании, направленные на обеспечение порядка инвестирования: осуществление сделок купли-продажи с использованием услуг брокера (за исключением государственной управляющей компании), соблюдение ценовых правил купли-продажи ценных бумаг и порядка перечисления средств пенсионных накоплений, обособление инвестиционного портфеля, сформированного за счет пенсионных накоплений, от иного

имущества, открытие отдельного банковского счета и счета депо по каждому инвестиционному портфелю.

Инвестирование средств пенсионных накоплений осуществляется в разрешенные активы, перечень которых установлен статьей 26 Федерального закона № 111-ФЗ (акции, облигации, депозиты, денежные средства на счетах и т.д.). Инвестирование средств пенсионных накоплений в другие активы не допускается. Кроме того, в данной статье установлены и ограничения на приобретение активов при определенных условиях.

Структура инвестиционного портфеля управляющей компании должна удовлетворять требованиям, указанным в статье 28 Федерального закона № 111-ФЗ. В данной статье определены требования к максимальной доле ценных бумаг в инвестиционном портфеле управляющей компании, к депозитам, в которые размещены пенсионные накопления. В положениях статьи 28 Федерального закона № 111-ФЗ определен порядок устранения нарушения требований к максимальной доле определенного класса активов в структуре инвестиционного портфеля. При этом в случае, если данное нарушение допущено в результате умышленных действий управляющей компании, то она обязана устранить нарушение в течение 30 дней и возместить ПФР ущерб, являющийся следствием отклонения от установленной структуры активов и от совершения сделок, произведенных для корректировки структуры активов. Вместе с тем порядок определения ущерба нормативным правовым актом не установлен.

Пунктом 6 статьи 26 и пунктом 2 статьи 28 Федерального закона № 111-ФЗ Правительству Российской Федерации предоставлено право на установление дополнительных ограничений, которое было реализовано в постановлениях Правительства Российской Федерации от 30 июня 2003 года № 379 «Об установлении дополнительных ограничений на инвестирование средств пенсионных накоплений в отдельные классы активов и определении максимальной доли отдельных классов активов в инвестиционном портфеле в соответствии со статьями 26 и 28 Федерального закона «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации» и статьей 36.15 Федерального закона «О негосударственных пенсионных фондах» (далее - постановление № 379) и от 13 декабря 2006 года № 761 «Об установлении дополнительных ограничений на инвестирование средств пенсионных накоплений в депозиты в валюте Российской Федерации и иностранной валюте в кредитных организациях и накоплений для жилищного обеспечения военнослужащих в депозиты в рублях в кредитных организациях».

Для определения результатов инвестирования уполномоченными федеральными органами исполнительной власти принимались нормативные правовые акты, позволяющие управляющим компаниям рассчитывать ры-

ночную стоимость активов и стоимость чистых активов, в которые инвестированы средства пенсионных накоплений.

Так, приказом ФСФР России от 26 декабря 2006 года № 06-155/пз-н (с изменениями от 16 июля, 10 ноября 2009 года, 2 августа 2012 года) утвержден порядок расчета рыночной стоимости активов и стоимости чистых активов, в которые инвестированы средства пенсионных накоплений.

Порядок расчета результатов инвестирования утвержден приказом Минфина России от 18 ноября 2005 года № 140н «Об утверждении Порядка расчета результатов инвестирования средств пенсионных накоплений для их отражения в специальной части индивидуальных лицевых счетов застрахованных лиц». Результаты инвестирования средств пенсионных накоплений рассчитываются для их отражения в специальной части индивидуальных лицевых счетов застрахованных лиц не реже 1 раза в год в случае завершения отчетного года, завершения передачи средств Фонду управляющей компанией вследствие прекращения договора доверительного управления средствами пенсионных накоплений.

Указанный Порядок и положения Федерального закона № 111-ФЗ позволяют Фонду определять результаты инвестирования по каждому инвестиционному портфелю управляющих компаний, а также отражать на счетах застрахованных лиц как доходы, так и убытки, полученные управляющими компаниями от инвестирования пенсионных накоплений.

Сформированная в 2002-2012 годах нормативно-правовая база в целом позволяла ПФР осуществлять передачу средств пенсионных накоплений в управляющие компании, отобранные по конкурсу, государственную управляющую компанию и в установленном порядке осуществлять инвестирование данных средств. Вместе с тем нормативными правовыми актами не определена ответственность управляющих компаний за результаты инвестирования, не определена методика определения ущерба, допущенного управляющими компаниями при инвестировании и подлежащего возмещению, в том числе за счет страхового возмещения. Кроме того, на законодательном уровне не была определена возможность ПФР расторгать договор доверительного управления с управляющими компаниями, отобранными по конкурсу, на основании неэффективного управления средствами пенсионных накоплений.

1.4. Анализ законодательства, регулирующего деятельность негосударственных пенсионных фондов по обязательному пенсионному страхованию, по аккумулированию средств пенсионных накоплений, организации инвестирования и учету средств пенсионных накоплений на пенсионных счетах застрахованных лиц

В рамках осуществления пенсионной реформы в 2001-2002 годах и с принятием федеральных законов № 167-ФЗ и № 111-ФЗ негосударствен-

ные пенсионные фонды были допущены к деятельности по обязательному пенсионному страхованию.

Федеральным законом от 10 января 2003 года № 14-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О негосударственных пенсионных фондах» были внесены соответствующие изменения, позволившие НПФ, начиная с 2004 года, осуществлять деятельность по обязательному пенсионному страхованию.

В целом деятельность НПФ осуществляется на основании Федерального закона № 75-ФЗ, в котором определены: понятие НПФ, его создание и деятельность, гарантии исполнения им обязательств, регулирование деятельности, особенности деятельности по формированию и инвестированию средств пенсионных накоплений.

Согласно статье 2 Федерального закона № 75-ФЗ негосударственные пенсионные фонды это особая организационно-правовая форма некоммерческой организации социального обеспечения, исключительным видом деятельности которых, в том числе, является деятельность в качестве страховщика по обязательному пенсионному страхованию в соответствии с Федеральным законом № 167-ФЗ и договорами об обязательном пенсионном страховании.

Также определено, что НПФ осуществляют деятельность в качестве страховщика по обязательному пенсионному страхованию, которая включает в себя аккумулирование средств пенсионных накоплений, организацию инвестирования средств пенсионных накоплений, учет средств пенсионных накоплений застрахованных лиц, назначение и выплату накопительной части трудовой пенсии.

Особенности деятельности НПФ по формированию и инвестированию пенсионных накоплений регламентированы в главе X.1 Федерального закона № 75-ФЗ, в которой определены требования к НПФ, осуществляющему деятельность по обязательному пенсионному страхованию порядок реализации прав застрахованного лица на формирование пенсионных накоплений в НПФ и порядок инвестирования средств пенсионных накоплений.

Деятельность негосударственных пенсионных фондов,
осуществляющих обязательное пенсионное страхование,
по аккумулированию средств пенсионных накоплений

Федеральным законом № 75-ФЗ определен порядок аккумулирования средств пенсионных накоплений, осуществляемого за счет поступления средств пенсионных накоплений из ПФР и других НПФ на основании заключенных договоров об обязательном пенсионном страховании, и принятых ПФР положительных решений по заявлениям граждан о переходе из ПФР в НПФ, а также из одного НПФ в другой.

Порядок реализации застрахованным лицом права на выбор страховщика (НПФ) в целом урегулирован Федеральным законом № 75-ФЗ. Согласно положениям данного Закона застрахованное лицо заключает с НПФ Договор об ОПС. Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2004 года № 60 (с изменениями от 3 июля 2006 года) утвержден типовой договор об обязательном пенсионном страховании между негосударственным пенсионным фондом и застрахованным лицом. В последующем форма типового договора была утверждена приказом Минздравсоцразвития России от 19 июля 2010 года № 523н «Об утверждении форм типового договора об обязательном пенсионном страховании между негосударственным пенсионным фондом и застрахованным лицом», который стал применяться с 1 января 2011 года.

Застрахованное лицо, заключившее Договор об ОПС с НПФ, направляет в ПФР для рассмотрения заявление о переходе из ПФР в НПФ. Формы заявлений о переходе из ПФР в НПФ и из НПФ в ПФР первоначально утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2004 года № 60 (с изменениями). В последующем формы заявлений были утверждены приказом Минздравсоцразвития России от 13 декабря 2011 года № 1536н.

Порядок подачи застрахованным лицом заявления в ПФР о переходе в НПФ или ПФР, порядок перехода застрахованного лица из одного фонда в другой определен статьями 36.7, 36.8, 36.11 Федерального закона № 75-ФЗ. Согласно указанным статьям застрахованное лицо может воспользоваться правом на переход в ПФР или НПФ не чаще 1 раза в год путем подачи заявления в ПФР до 31 декабря текущего года. При этом установленным порядком допускается возможность застрахованному лицу неоднократно в течение года направлять в ПФР заявления о переходе в НПФ или ПФР. Данное обстоятельство допускает конкуренцию между НПФ в деятельности по заключению с гражданами Договора об ОПС и сопряжено с рисками фальсификации заявлений застрахованных лиц о переходе в НПФ.

Застрахованное лицо в соответствии со статьями 36.7 и 36.8 Федерального закона № 75-ФЗ может подать заявление в территориальный орган ПФР лично или направить иным способом. В последнем случае установление личности и проверка подлинности подписи застрахованного лица на заявлении осуществлялось, в том числе, органом (организацией), с которым ПФР заключено соглашение о взаимном удостоверении подписей².

² С 1 января 2014 года данное положение утратило силу - Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 410-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О негосударственных пенсионных фондах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Приказом Минфина России от 21 августа 2003 года № 79н «Об утверждении типовой формы соглашения о взаимном удостоверении подписей» определен круг организаций, с которыми ПФР заключает соглашение о взаимном удостоверении подписей. В указанный круг включены и НПФ, осуществляющие деятельность по обязательному пенсионному страхованию. Данное обстоятельство позволяет конкретному НПФ организовывать деятельность по привлечению граждан к заключению Договора об ОПС и одновременно удостоверить подпись застрахованного лица на заявлении о переходе из ПФР в конкретный НПФ. Наличие прав НПФ на заключение с застрахованным лицом Договора об ОПС и исполнение функций по удостоверению подписи на заявлении граждан о переходе в этот же НПФ допускает конфликт интересов (заинтересованность в привлечении граждан в НПФ и, соответственно, получение в собственность государственных средств и одновременно оказание возмездных услуг ПФР по удостоверению подписи на заявлении этих же граждан и направлению оформленных заявлений в ПФР).

Порядок рассмотрения ПФР заявления застрахованного лица и передачи пенсионных накоплений из ПФР и НПФ определен статьями 36.9, 36.10, 36.12 Федерального закона № 75-ФЗ. Заявление застрахованного лица о переходе из ПФР в НПФ и из НПФ в ПФР рассматривается ПФР до 1 марта года, следующего за годом подачи застрахованным лицом данного заявления. При удовлетворении заявления ПФР вносит соответствующие изменения в Единый реестр застрахованных лиц.

Сумма, эквивалентная пенсионным накоплениям застрахованного лица, отказавшегося от формирования накопительной части трудовой пенсии в ПФР, передается ПФР в выбранный застрахованным лицом НПФ не позднее 31 марта года, следующего за годом подачи застрахованным лицом заявления о переходе в фонд.

Пенсионные накопления застрахованного лица, отказавшегося от формирования накопительной части трудовой пенсии в НПФ и воспользовавшегося правом на переход в ПФР, передаются из НПФ в ПФР не позднее 31 марта года, следующего за годом подачи застрахованным лицом заявления о переходе в ПФР в порядке, установленном статьей 36.6 Федерального закона № 75-ФЗ.

Порядок передачи средств пенсионных накоплений установлен статьей 36.6 Федерального закона № 75-ФЗ и Правилами передачи пенсионных накоплений для финансирования накопительной части трудовой пенсии из одного негосударственного пенсионного фонда в другой негосударственный пенсионный фонд или из негосударственного пенсионного фонда в Пенсионный фонд Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2004 года № 55. При этом нормативными правовыми актами не

определены формы финансовых реестров о передаче средств пенсионных накоплений в порядке реализации прав застрахованных лиц на выбор инвестиционного портфеля (управляющей компании) или НПФ. Данное обстоятельство не позволяло НПФ обеспечивать требования законодательства в части отражения на пенсионных счетах застрахованных лиц поступивших страховых взносов, дополнительных страховых взносов, а также доходов от их инвестирования.

В соответствии со статьей 34.4 Федерального закона № 75-ФЗ Договор об ОПС вступает в силу со дня зачисления на счет средств пенсионных накоплений, перечисленных предыдущим страховщиком.

Федеральным законом № 75-ФЗ определены положения о сохранности средств пенсионных накоплений. В статье 24 определено, что инвестирование средств пенсионных накоплений осуществляется в соответствии с принципом обеспечения сохранности указанных средств. На основании статьи 36.14 Федерального закона № 75-ФЗ управляющая компания, осуществляющая инвестирование средств пенсионных накоплений, обязана нести установленную данным Законом и договором доверительного управления средствами пенсионных накоплений ответственность за надлежащее управление средствами, переданными в управление фондом. Вместе с тем Федеральным законом № 75-ФЗ и условиями Типового договора доверительного управления не определены механизм обеспечения сохранности средств пенсионных накоплений и меры ответственности управляющей компании за сохранность данных средств.

В Федеральном законе № 75-ФЗ (статья 36.6) определен порядок передачи пенсионных накоплений новому страховщику на основании уведомления ПФР о внесении изменений в Единый реестр застрахованных лиц и определен срок передачи пенсионных накоплений - до 31 марта года, следующего за годом подачи застрахованным лицом заявления о переходе в фонд. В то же время Федеральным законом № 75-ФЗ (статья 36.4) определено, что ПФР уведомление о внесении изменений в Единый реестр застрахованных лиц направляется в НПФ до 31 марта. Установленный Федеральным законом № 75-ФЗ единый срок для передачи пенсионных накоплений и уведомления не позволяет НПФ, при условии получения уведомления от ПФР 31 марта, осуществить передачу средств пенсионных накоплений новому страховщику в срок до 31 марта.

Деятельность негосударственных пенсионных фондов по инвестированию средств пенсионных накоплений

Деятельность НПФ по инвестированию средств пенсионных накоплений определена, в том числе, статьями 24, 25, 36.13-36.16 Федерального закона № 75-ФЗ.

Негосударственные пенсионные фонды организуют инвестирование средств пенсионных накоплений, заключая договоры доверительного управления с управляющими компаниями, которые соответствуют требованиям Федерального закона № 111-ФЗ. Требования к договору доверительного управления средствами пенсионных накоплений определены статьей 36.13 Федерального закона № 75-ФЗ.

Договоры доверительного управления средствами пенсионных накоплений между НПФ и управляющей компанией оформлялись в соответствии с типовой формой, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2005 года № 65 «Об утверждении типовых форм договора об оказании специализированным депозитарием услуг негосударственному пенсионному фонду, осуществляющему деятельность в качестве страховщика по обязательному пенсионному страхованию, договора доверительного управления средствами пенсионных накоплений между негосударственным пенсионным фондом, осуществляющим деятельность в качестве страховщика по обязательному пенсионному страхованию, и управляющей компанией и договора об оказании специализированным депозитарием услуг управляющей компании, осуществляющей доверительное управление средствами пенсионных накоплений негосударственного пенсионного фонда, осуществляющего деятельность в качестве страховщика по обязательному пенсионному страхованию». В 2010 году данное постановление было отменено и приказом ФСФР России от 6 июля 2010 года № 10-44/пз-н утверждена новая типовая форма договора доверительного управления.

В соответствии со статьей 36.12 Федерального закона № 75-ФЗ НПФ полученные средства пенсионных накоплений из ПФР или другого НПФ передавались в управляющие компании не позднее 1 месяца, следующего за месяцем, в котором они были получены фондом.

Управляющими компаниями средства пенсионных накоплений могут быть инвестированы только в активы, разрешенные для инвестирования средств пенсионных накоплений в соответствии с Федеральным законом № 111-ФЗ.

На практике результаты инвестирования средств пенсионных накоплений определяются управляющими компаниями в порядке, предусмотренном приказом Минфина России от 18 ноября 2005 года № 140н «Об утверждении Порядка расчета результатов инвестирования средств пенсионных накоплений для их отражения в специальной части индивидуальных лицевых счетов застрахованных лиц», хотя формально данный приказ на эти случаи не распространяется.

Федеральным законом № 75-ФЗ и нормативными правовыми актами, направленными на реализацию положений данного Закона, определены требования к управляющим компаниям, к структуре инвестиционного

портфеля, к расчету рыночной стоимости и стоимости чистых активов, расчету результатов инвестирования средств пенсионных накоплений.

Как показали результаты анализа законодательной базы, порядок инвестирования средств пенсионных накоплений, определенный для управляющих компаний НПФ и управляющих компаний ПФР, в целом идентичный.

Результатом от инвестирования средств пенсионных накоплений может являться как доход, так и убыток. Вместе с тем Федеральным законом № 75-ФЗ определено только понятие «доход от инвестирования» и его отражение на пенсионных счетах застрахованных лиц (статья 3). Понятие «убыток от инвестирования средств пенсионных накоплений» и порядок его отражения на пенсионных счетах не определены. В результате НПФ при фиксировании убытка по результатам инвестирования средств пенсионных накоплений принимали решения по разнесению убытка по пенсионным счетам застрахованных лиц по своему усмотрению.

Так, исследованием материалов контрольных мероприятий установлено, что одни НПФ принимали решения об отражении убытков, полученных от инвестирования, на пенсионных счетах застрахованных лиц, т.е. принимались решения в одностороннем порядке, нарушающие права застрахованных лиц в части неисполнения НПФ своих обязательств по условиям Договора об ОПС. Другие НПФ полученный убыток не отражали на пенсионных счетах, при этом нераспределенные убытки покрывались доходами от инвестирования средств пенсионных накоплений, полученных в последующих периодах. Некоторыми НПФ полученные убытки возмещались за счет имущества, предназначенного для обеспечения уставной деятельности фонда.

Деятельность негосударственных пенсионных фондов по учету средств пенсионных накоплений на пенсионных счетах застрахованных лиц

Федеральным законом № 75-ФЗ определено, что НПФ в соответствии с уставом выполняет функции по ведению пенсионного счета накопительной части трудовой пенсии, который ведется с учетом требований Федерального закона № 27-ФЗ, и должен обеспечить сопоставимость со стандартами учета пенсионных накоплений в специальной части лицевого счета застрахованного лица в соответствии с требованиями этого же Закона. Фонд вправе самостоятельно осуществлять ведение пенсионных счетов либо заключать договоры на оказание услуг по ведению пенсионных счетов с иными организациями. Этим же Законом дано понятие пенсионного счета накопительной части трудовой пенсии (далее - пенсионный счет) как формы индивидуального аналитического учета в фонде, отражающей движение средств пенсионных накоплений, в том числе по видам страховых взносов, средств МСК, а также дохода от их

инвестирования, назначение и выплату различных денежных выплат за счет средств пенсионных накоплений.

Открытие пенсионного счета в НПФ осуществляется на основании заключенного Договора об ОПС и информации из финансового реестра, предоставленного предыдущим страховщиком, о передаче средств пенсионных накоплений застрахованного лица по вновь заключенному Договору об ОПС. Нормативными правовыми актами форма финансового реестра по передаче средств пенсионных накоплений в НПФ не определена. Средства пенсионных накоплений передавались прежними страховщиками (ПФР и другими НПФ) без детализации в передаваемых финансовых реестрах суммы средств пенсионных накоплений по видам страховых взносов, суммы дохода от инвестирования, что не позволяло НПФ исполнить требование Федерального закона № 75-ФЗ по обособленному учету средств, входящих в состав пенсионных накоплений и обеспечить сопоставимость со стандартами учета пенсионных накоплений в специальной части лицевого счета застрахованного лица в соответствии с требованиями Федерального закона № 27-ФЗ.

Согласно требованиям Федерального закона № 75-ФЗ НПФ обязаны отражать на пенсионных счетах накопительной части трудовой пенсии застрахованных лиц результаты инвестирования страховых взносов, дополнительных страховых взносов, взносов работодателя, взносов на софинансирование формирования пенсионных накоплений, средств (части средств) материнского (семейного) капитала, направленных на формирование накопительной части трудовой пенсии. Порядок расчета результатов инвестирования для отражения на пенсионных счетах застрахованных лиц уполномоченным федеральным органом так и не был принят.

Исследованием материалов проведения контрольных мероприятий Счетной палаты установлено, что в проверенных НПФ ведение пенсионных счетов каждым из них осуществлялось в произвольном порядке (по форме, структуре и системе учета), что не позволяло в ряде случаев проверить достоверность показателей. Данное обстоятельство свидетельствует о необходимости принятия нормативного правового акта, устанавливающего единые правила по ведению пенсионных счетов в НПФ.

Анализ законодательной базы, действующей в исследуемом периоде, показал, что сформированная нормативно-правовая база в целом позволила НПФ аккумулировать средства пенсионных накоплений, осуществлять их инвестирование и обеспечивать учет данных средств на пенсионных счетах застрахованных лиц. Вместе с тем результаты настоящего исследования показали, что на законодательном уровне не был урегулирован механизм обеспечения сохранности пенсионных накоплений в НПФ и управляющих компаниях, порядок расчета результатов инвестирования для отражения их на пенсионных счетах застрахованных лиц. Кроме того, нормативными пра-

новыми актами не определена форма реестров по передаче средств пенсионных накоплений, что не позволяло НПФ обеспечить требование законодательства в части обособленного учета средств, входящих в состав пенсионных накоплений, а также обеспечения сопоставимости со стандартами учета пенсионных накоплений в соответствии с требованиями Федерального закона № 27-ФЗ. Установленный законодательством порядок по удостоверению НПФ подписи застрахованного лица на заявлении о переходе из ПФР в НПФ или из НПФ в другой НПФ допускал конфликт интересов в деятельности НПФ и возможность обеспечить привлечение значительного количества застрахованных лиц к формированию накопительной части трудовой пенсии в НПФ.

2. Оценка соответствия деятельности Пенсионного фонда Российской Федерации и негосударственных пенсионных фондов действующему законодательству в части формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений за 2002-2012 годы

2.1. Определение соответствия деятельности Пенсионного фонда Российской Федерации по аккумулированию средств страховых взносов, их временному размещению, учету на индивидуальных лицевых счетах застрахованных лиц действующему законодательству за 2002-2012 годы

Начиная с 2002 года объемы поступивших в ПФР страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии постоянно увеличивались. Так, в 2002 году поступления в ПФР страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии составили 37,9 млрд. рублей, в 2003 году - 51,7 млрд. рублей, в 2004 году - 77,1 млрд. рублей, в 2005 году - 77,0 млрд. рублей, в 2006 году - 100,4 млрд. рублей, в 2007 году - 138,0 млрд. рублей, в 2008 году - 261,4 млрд. рублей, 2009 году - 279,7 млрд. рублей, в 2010 году - 323,7 млрд. рублей, в 2011 году - 440,2 млрд. рублей, в 2012 году - 528,4 млрд. рублей.

Информация о суммах страховых взносов, поступивших в Фонд, и суммах страховых взносов, учтенных на индивидуальных лицевых счетах застрахованных лиц, приведена в таблице:

| | Суммы страховых взносов, поступивших в Фонд | Суммы страховых взносов, учтенные на индивидуальных лицевых счетах застрахованных лиц |
|----------------------|--|--|
| 2002 г. | 37865,8 | 33683,7 |
| 2003 г. | 51720,3 | 46821,4 |
| 2004 г. | 77089,4 | 72890,8 |
| 2005 г. | 77032,1 | 70853,3 |
| 2006 г. | 100383,2 | 93381,1 |
| 2007 г. | 138018,8 | 129963,6 |
| 2008 г. | 261425,9 | 251773,7 |
| 2009 г. | 270051,2 | 269155,9 |
| I полугодие 2010 г. | 153741,2 | 132138,4 |
| II полугодие 2010 г. | 169988,0 | 151452,5 |

(млн. руб.)

| | Суммы страховых взносов, поступивших в Фонд | Суммы страховых взносов, учтенные на индивидуальных лицевых счетах застра- хованных лиц |
|---------------------|--|---|
| I квартал 2011 г. | 80909,7 | 71969,9 |
| II квартал 2011 г. | 99023,6 | 87070,7 |
| III квартал 2011 г. | 117616,4 | 98742,6 |
| IV квартал 2011 г. | 142727,6 | 108537,7 |
| I квартал 2012 г. | 118718,1 | 101696,9 |
| II квартал 2012 г. | 135274,1 | 121429,6 |
| III квартал 2012 г. | 123650,4 | 104623,4 |
| IV квартал 2012 г. | 150789,6 | 115877,1 |

Разница между суммой страховых взносов, поступившей в Фонд в отчетный период, и суммой страховых взносов, учтенных на индивидуальных лицевых счетах застрахованных лиц, составляет сумма страховых взносов, поступившая в ПФР как невыясненные платежи по страховым взносам и, соответственно, не разнесенная по индивидуальным лицевым счетам застрахованных лиц в отчетном периоде. В последующем данная сумма страховых взносов реинвестируется до выяснения и отражения на лицевых счетах застрахованных лиц.

Начиная с 2002 года ПФР осуществлялось инвестирование (временное размещение) сумм страховых взносов на финансирование накопительной части трудовой пенсии, поступивших в течение финансового года в ПФР в порядке, определенном Правилами инвестирования № 652.

Результаты временного размещения средств страховых взносов показали, что используемый в 2002-2008 годах порядок инвестирования средств страховых взносов не позволял обеспечить необходимую доходность и сохранность пенсионных накоплений от инфляционных потерь.

Так, ПФР средства страховых взносов инвестировались только в консервативные виды активов (государственные ценные бумаги), имеющие низкие риски и, соответственно, невысокую доходность. Предусмотренное Правилами инвестирования № 652 право на размещение страховых взносов в ипотечные ценные бумаги, гарантированные государством, Фондом не было реализовано в связи с отсутствием установленного законодательством порядка обращения данных ценных бумаг. Впоследствии ипотечные ценные бумаги были исключены из числа активов для размещения средств страховых взносов постановлением Правительства Российской Федерации от 24 октября 2009 года № 842.

До 2009 года Правилами инвестирования № 652 не было предусмотрено осуществление операций перевода активов из одного инвестиционного портфеля в другой инвестиционный портфель (по годам формирования денежных ресурсов). В связи с этим ПФР одновременно направлял поручения агенту как на покупку, так и на продажу облигаций одних и тех же серий, поэтому ежегодно нес излишние потери и расходы. Возникновение излишних потерь было обусловлено возникающей ценовой разницей (ПФР, как правило, продавал облигации дешевле, чем покупал), а возник-

новение излишних расходов было вызвано необходимостью уплаты комиссионного вознаграждения за регистрацию проведенных сделок. Так, в 2004 году общая сумма таких излишних потерь составила 24,7 млн. рублей, а излишних расходов - 5,2 млн. рублей, в 2007 году, соответственно, - 24,0 млн. рублей и 3,6 млн. рублей.

По результатам контрольных мероприятий Счетной палатой неоднократно ставился вопрос о внесении изменений в Правила инвестирования № 652 в части расширения перечня активов для размещения средств страховых взносов и предоставления права ПФР на осуществление операций по переводу активов из одного инвестиционного портфеля в другой инвестиционный портфель.

Мировой финансовый кризис в 2008 году также обозначил существенные проблемы установленного порядка инвестирования и значительно повлиял на результаты от временного размещения средств. В связи с падением цен на рынке ценных бумаг финансовый результат от инвестирования Фондом средств пенсионных накоплений в облигации федерального займа по большинству видов ценных бумаг стал отрицательным.

Фонд в 2008 году осуществлял продажу приобретенных облигаций в связи с необходимостью перечисления денежных средств пенсионных накоплений в доверительное управление управляющим компаниям и НПФ. Однако во II полугодии 2008 года котировки облигаций существенно снизились, в связи с этим реализация активов была приостановлена. В результате остался нерасформированным инвестиционный портфель 2007 года.

По состоянию на 1 января 2009 года номинальная стоимость облигаций федерального займа (далее - ОФЗ), приобретенных за счет пенсионных накоплений 2007 года, составила 101756026,0 тыс. рублей, а объем вложений (затраты на приобретение ОФЗ) составил 107918095,7 тыс. рублей, в том числе накопленный купонный доход (далее - НКД) - 1236908,8 тыс. рублей.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 марта 2009 года № 257 «О внесении изменений в Правила инвестирования средств страховых взносов на финансирование накопительной части трудовой пенсии, поступивших в течение финансового года в Пенсионный фонд Российской Федерации» были внесены изменения в Правила инвестирования № 652, что позволило Фонду в апреле этого же года реализовать указанные активы путем их перевода в инвестиционные портфели, сформированные за счет страховых взносов 2008 и 2009 годов. Несмотря на принятые меры, чистый финансовый результат от временного размещения страховых взносов, поступивших в 2007 году, сложился в размере минус 9701675,4 тыс. рублей. Указанные убытки были возмещены за счет средств федерального бюджета в соответствии с Федеральным законом от 28 апреля 2009 года № 77-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2009 год и на

плановый период 2010 и 2011 годов». Перечисление средств пенсионных накоплений, сформированных за счет страховых взносов 2007 года, управляющим компаниям и НПФ было осуществлено Фондом в июне 2009 года в сумме 129845917,4 тыс. рублей. При этом ПФР были нарушены сроки передачи указанных средств в управляющие компании и НПФ (до 31 марта 2009 года).

Внесенные в 2009 году изменения в Правила инвестирования № 652 позволили ПФР производить операции по переводу ценных бумаг и денежных средств между инвестиционными портфелями, сформированными за счет средств страховых взносов, поступивших в ПФР, а также предусматривали возможность инвестирования средств страховых взносов в депозиты (в рублях) в российских кредитных организациях. Однако законодателем не был до конца решен вопрос о разработке и применении порядка размещения средств страховых взносов в депозиты в рублях в российских кредитных организациях. В результате в 2009-2012 годах ПФР данный актив при временном размещении страховых взносов не использовал. Вместе с тем размещение средств страховых взносов на финансирование накопительной части трудовой пенсии, в том числе и дополнительных страховых взносов в депозиты в рублях в российских кредитных организациях, является одним из инструментов инвестирования, позволяющим реально обеспечить получение дохода от временного размещения.

Следует отметить, даже после внесения изменений в Правила инвестирования № 652 ПФР не всегда использовал предоставленное право на осуществление операций по переводу ценных бумаг между инвестиционными портфелями разных финансовых лет, что в ряде случаев негативно сказывалось на результате инвестирования. Так, в январе 2010 года ПФР на вторичном рынке были частично реализованы ценные бумаги инвестиционного портфеля, сформированного за счет страховых взносов 2008 года, на сумму 30334,2 млн. рублей. В феврале 2010 года ПФР осуществил перевод ценных бумаг из инвестиционного портфеля 2008 года в портфель 2009 года. При этом рыночная стоимость ценных бумаг, реализованных в январе, составила 30563,2 млн. рублей. В результате сумма неполученных доходов составила 229,0 млн. рублей. Кроме того, продажа этих бумаг отразилась на остатке нерасмещенных средств страховых взносов 2009 года при переводе ценных бумаг из инвестиционного портфеля 2008 года в инвестиционный портфель 2009 года (40149,4 млн. рублей). Вследствие этого ПФР лишился возможности получения купонного дохода по этим бумагам до момента расформирования инвестиционного портфеля 2009 года.

В соответствии с Правилами инвестирования № 652 ПФР ежегодно инвестировал страховые взносы, используя услуги агентов по приобретению на организованном рынке ценных бумаг государственных ценных бумаг (в российской валюте - Банка России (весь период) и Сбербанк

России (с декабря 2008 года), в иностранной валюте - Внешэкономбанка (до 2008 года).

Банк России, являясь агентом Фонда, на основании его поручений совершал сделки купли-продажи государственных ценных бумаг на аукционах по размещению ОФЗ, проводимых Минфином России (место проведения аукционов - ЗАО «ММВБ»), и вторичном рынке ценных бумаг (ЗАО «ММВБ»).

Фондом в поручениях Банку России на совершение сделок на вторичном рынке указывались номер выпуска ОФЗ, количество и максимальная цена покупки или минимальная цена продажи облигаций. Приобретение и реализация облигаций Банком России осуществлялись в рамках цен, указанных в поручениях. В ходе исполнения поручений Банк России самостоятельно принимал решения о ценах покупки и продажи государственных ценных бумаг, исходя из диапазона цен и сроков осуществления сделок, установленных ПФР. Вместе с тем поручения Банку России на покупку и продажу облигаций действовали, как правило, от 1 до 16 дней, в течение которых ситуация на фондовом рынке менялась. Анализ данных ЗАО «ММВБ» (сайт www.micex.ru) свидетельствует о том, что в ряде случаев в поручениях Фонда на покупку указывались максимальные цены ОФЗ, которые были выше сложившихся (средневзвешенных) цен на бирже в этот период и, соответственно, на продажу ОФЗ - ниже сложившихся цен на бирже. При этом в ряде случаев объем сделок, совершенных агентом ПФР на бирже, настолько велик, что практически определял средневзвешенную цену, складывающуюся на фондовом рынке, используемую в качестве критерия.

Например, в поручении ПФР от 14 мая 2008 года № 2008-ЦБР-К/24 на покупку 2000000 штук ОФЗ 46018 указана максимальная цена - 106,45 % от номинала, при этом сложившаяся средневзвешенная цена биржи по этим бумагам составила 6 мая 106,0003 %, 7 мая - 106,1469 %, 8 мая - 106,2 % и 13 мая - 106,15 % от номинала. Поручение ПФР было выполнено агентом 14 мая в полном объеме: приобретено 2000000 облигаций на сумму 2124843,5 тыс. рублей (без НКД) по ценам от 106,15 % до 106,25 % от номинала, при сложившейся средневзвешенной цене биржи в этот день 106,2419 % от номинала. При этом объем сделок, совершенных агентом, практически совпал с объемом сделок, совершенных с данными облигациями на бирже в этот день, составившим 2015000 облигаций на сумму 2140773,5 тыс. рублей (без НКД). Количество приобретенных Банком России облигаций по цене (106,25 % от номинала), превышающей средневзвешенную цену, сложившуюся 14 мая, составило 1709783 штуки на сумму 1816644,4 тыс. рублей (без НКД), сумма отклонения составила 138,5 тыс. рублей.

В поручении ПФР от 19 сентября 2008 года № 208-ЦБР-К/48 на покупку 2500000 штук ОФЗ 46018 указана максимальная цена покупки - 90,6 % от номинала (срок действия поручения до 23 сентября 2008 года), при этом сложившаяся средневзвешенная цена биржи по данным облигациям составила 16 сентября 90,029 %, 17 сентября - 89,2131 %, 18 сентября - 83,0504 % от номинала. Часть облигаций (40000 штук) была приобретена 19 сентября по цене 87,3575 % от номинала на сумму 34941,5 тыс. рублей (без НКД), 22 сентября было приобретено 341029 облигаций на сумму 301697,04 тыс. рублей (без НКД) по ценам от 88,0 до 89,7 % от номинала, средневзвешенная цена облигаций этого вида составила 89,019 % от номинала. Количество приобретенных Банком России облигаций по цене, превышающей средневзвешенную цену, сложившуюся 22 сентября, составило 91281 штуку на сумму 81879,1 тыс. рублей (без НКД), сумма ценовой разницы составила 621,6 тыс. рублей. При этом общий объем сделок, зарегистрированных ЗАО «ММВБ» 22 сентября 2008 года, составил 592432 облигации на сумму 527376,7 тыс. рублей.

Анализ проведенных в 2008 году Банком России сделок показал, что в ряде случаев покупка ОФЗ проводилась по цене выше средневзвешенной цены, сложившейся по итогам торгов на бирже в день проведения сделки, а реализация - по цене ниже средневзвешенной цены. Так, объем совершенных сделок по покупке ОФЗ по ценам, превышающим средневзвешенную цену биржи, составил 82159,5 млн. рублей, при этом общая сумма превышения по этим сделкам составила 50,5 млн. рублей. Объем совершенных сделок по продаже ОФЗ по ценам ниже средневзвешенных цен составил 507,1 млн. рублей, при этом ценовая разница составила 76,1 тыс. рублей. Таким образом, сделки, осуществленные Банком России со средствами пенсионных накоплений, трудно назвать эффективными: цены приобретения часто оказываются значительно выше средневзвешенных цен и, тем более, минимальных цен, а цены продажи активов - ниже.

ПФР поступающие средства страховых взносов инвестировались не в полном объеме, при этом неразмещенные остатки данных средств постоянно увеличивались. Так, во II полугодии 2009 года ПФР прекратил временное размещение (инвестирование) средств пенсионных накоплений за счет ресурсов 2009 года. В связи с этим остатки денежных средств на счетах ПФР существенно возросли и составили по состоянию на 31 декабря 2009 года 195,4 млрд. рублей. В 2010 году общая сумма неразмещенных средств (страховые взносы, поступившие в 2009 году, I полугодии 2010 года) составила 132,9 млрд. рублей.

ПФР также не осуществлялось временное размещение средств, сформированных за счет сумм дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии, которые составили: в 2010 году -

3603,4 млн. рублей, в 2011 году - 4051,4 млн. рублей, в 2012 году - 8190,1 млн. рублей.

Расчет чистого финансового результата, полученного ПФР от временного размещения сумм страховых взносов на финансирование накопительной части трудовой пенсии, осуществлялся Фондом в соответствии с приказом Минфина России от 30 июня 2003 года № 55н.

Полученный от временного размещения доход за вычетом расходов составляет чистый финансовый результат, который рассчитывается на момент полной реализации ценных бумаг, в которые данные страховые взносы были размещены.

В соответствии с приказом Минфина России № 55н в структуру расходов включены расходы, связанные с временным размещением средств пенсионных накоплений, в том числе: стоимость ценных бумаг, номинированных в валюте Российской Федерации и иностранной валюте, по цене приобретения (с учетом уплаченного купонного дохода); расходы по оплате услуг участников отношений по временному размещению средств пенсионных накоплений; расходы на конвертацию средств, затраты на ведение специальной части индивидуальных лицевых счетов застрахованных лиц в системе персонифицированного учета; обеспечение формирования средств пенсионных накоплений; убытки от валютной курсовой разницы и прочие расходы.

В исследуемом периоде сведения о результатах временного размещения средств страховых взносов, поступивших в Фонд за отчетный период, отражались Фондом в специальной части индивидуального лицевого счета застрахованного лица.

Данные о доходах и расходах, связанных с временным размещением страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии (в том числе затраты на ведение специальной части индивидуальных лицевых счетов застрахованных лиц в системе персонифицированного учета), а также чистом финансовом результате от временного размещения страховых взносов на финансирование накопительной части трудовой пенсии, поступивших в ПФР с 2002 года по II квартал 2012 года, представлены в таблице:

(млн. руб.)

| | Доходы от временного размещения средств пенсионных накоплений | Расходы, связанные с временным размещением средств пенсионных накоплений | | Чистый финансовый результат от временного размещения средств пенсионных накоплений | Коэффициент прироста сумм страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии, отраженных в специальной части ИЛС ЗЛ |
|---------|---|--|--|--|---|
| | | всего | расходы, связанные с ведением специальной части индивидуальных лицевых счетов застрахованных лиц | | |
| 2002 г. | 55169,9 | 41680,9 | 331,6 | 13489,0 | 0,400462174762 |
| 2003 г. | 55183,5 | 53299,4 | 446,0 | 1884,1 | 0,040241135374 |
| 2004 г. | 92788,1 | 83690,9 | 471,8 | 9097,2 | 0,124805600874 |
| 2005 г. | 91220,2 | 84844,1 | 599,0 | 6376,1 | 0,089991983950 |
| 2006 г. | 111760,2 | 105884,9 | 728,7 | 5875,3 | 0,062918398763 |

| | Доходы от временного размещения средств пенсионных накоплений | Расходы, связанные с временным размещением средств пенсионных накоплений | | Чистый финансовый результат от временного размещения средств пенсионных накоплений | Коэффициент прироста сумм страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии, отраженных в специальной части ИЛС ЗЛ |
|----------------------|---|--|---|--|---|
| | | всего | расходы, связанные с ведением специальной части индивидуальных лицевого счетов застрахованных лиц | | |
| 2007 г. | 147259,4 | 156961,0 | 898,6 | -9701,6 | -0,074649152981 |
| 2008 г. | 291851,2 | 267600,2 | 1928,4 | 24251,0 | 0,096320811000 |
| 2009 г. | 278925,8 | 245948,5 | 1970,5 | 32977,3 | 0,122196456555 |
| I полугодие 2010 г. | 43593,8 | 42733,7 | 0,0 | 860,1 | 0,006509614158 |
| II полугодие 2010 г. | 151361,4 | 143919,2 | 12,9 | 7442,2 | 0,044583926277 |
| I квартал 2011 г. | 70169,1 | 69238,6 | 502,2 | 930,5 | 0,011615612556 |
| II квартал 2011 г. | 100922,9 | 99254,4 | 609,0 | 1668,5 | 0,017279807067 |
| III квартал 2011 г. | 115305,9 | 113655,9 | 568,1 | 1650,0 | 0,016710002123 |
| IV квартал 2011 г. | 152454,2 | 150473,6 | 610,8 | 1980,6 | 0,018247539758 |
| I квартал 2012 г. | 97505,7 | 95490,8 | 535,3 | 2014,9 | 0,019812529225 |
| II квартал 2012 г. | 130291,5 | 127798,1 | 654,1 | 2493,4 | 0,020533106819 |

Приведенные в таблице данные свидетельствуют, что показатели прироста страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии при сопоставлении с показателями уровня инфляции (2002 год - 15,1 %, 2003 год - 10,8 %, 2004 год - 11,7 %, 2005 год - 10,9 %, 2006 год - 9 %, 2007 год - 11,9 %, 2008 год - 13,3 %, 2009 год - 8,8 %, 2010 год - 8,8 %, 2011 год - 6,1 %, 2012 год - 6,6 %) в целом не обеспечивали сохранность указанных средств с учетом инфляционных потерь. При этом следует учесть, что до 2010 года период от момента поступления страховых взносов (формирование инвестиционного портфеля) и их временного размещения до реализации активов фактически составлял до 2 лет (год поступления взносов и следующий за ним). С 2010 года, вследствие того, что период формирования ресурсов пенсионных накоплений сократился (2010 год - по полугодиям, с 2011 года - поквартально), период возможности временного размещения также уменьшился: в 2010 году - до 9 месяцев, с 2011 года - до 6 месяцев. Приведенные данные свидетельствуют, что осуществление инвестирования в установленные сроки не позволит ПФР обеспечить необходимый прирост пенсионных накоплений.

Анализ практики расчета чистого финансового результата, полученного ПФР от временного размещения сумм страховых взносов, показал, что затраты ПФР на информирование граждан о состоянии специальной части их индивидуальных лицевого счетов уменьшают финансовый результат от временного размещения средств пенсионных накоплений.

Так, в 2007 году чистый финансовый результат, полученный от временного размещения сумм страховых взносов на финансирование накопительной части трудовой пенсии, поступивших в ПФР за 2006 год, составил 5875,4 млн. рублей, а расходы на рассылку гражданам извещений составили 722,1 млн. рублей. При отсутствии данных расходов чистый финансо-

вый результат составил бы 6597,5 млн. рублей, что увеличило бы его на 12,3 процента.

В 2008 году расходы на рассылку гражданам извещений о состоянии специальной части их индивидуальных лицевых счетов составили 886,4 млн. рублей (98,6 % затрат на ведение специальной части индивидуальных лицевых счетов застрахованных лиц в системе персонифицированного учета). При этом чистый финансовый результат от временного размещения пенсионных накоплений по результатам 2008 года был отрицательным и данные расходы на 10 % увеличили сумму убытка, который возмещался за счет средств федерального бюджета.

В последующие годы данные расходы составляли: в 2009 году - 1919,3 млн. рублей, в 2010 году - 1953,0 млн. рублей, в 2011 году - 2264,8 млн. рублей, в 2012 году - 2372,7 млн. рублей.

Счетная палата Российской Федерации неоднократно в своих заключениях об исполнении бюджета ПФР обращала внимание на данную ситуацию.

С 1 января 2013 года положения статьи 16 Федерального закона № 27-ФЗ в части обязанности органов ПФР направления застрахованным лицам информации о состоянии специальной части их индивидуальных лицевых счетов и о результатах инвестирования средств пенсионных накоплений Федеральным законом от 3 декабря 2012 года № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам выплат за счет средств пенсионных накоплений» признаны утратившими силу.

Результаты исследования показали, что ПФР в 2002-2012 годах в соответствии с требованиями законодательства осуществлял временное размещение средств пенсионных накоплений до момента их передачи в управляющие компании и негосударственные пенсионные фонды и обеспечивал получение дохода, отражение его в виде коэффициента прироста в специальной части индивидуального лицевого счета застрахованного лица. Вместе с тем установленный законодательством порядок временного размещения средств пенсионных накоплений и неэффективная деятельность самого ПФР при осуществлении временного размещения данных средств не позволили обеспечить сохранность средств пенсионных накоплений от инфляционных потерь.

Следует отметить, что, начиная с 2010 года, институт временного размещения неэффективен в силу короткого периода, в течение которого возможно временное размещение средств страховых взносов, и отсутствия надлежащих этому периоду инструментов инвестирования. В дальнейшем, с развитием технологий персонифицированного учета в системе ПФР, необходимость временного размещения страховых взносов пропадет и возрастет актуальность деятельности ПФР как органа по учету прав застрахованных лиц.

2.2. Определение соответствия деятельности Пенсионного фонда Российской Федерации и негосударственных пенсионных фондов по реализации права застрахованного лица на выбор инвестиционного портфеля (управляющей компании) или негосударственного пенсионного фонда и передаче средств пенсионных накоплений в управляющие компании или негосударственные пенсионные фонды действующему законодательству за 2002-2012 годы

Реализация прав застрахованных лиц в порядке требований статей 32-33 Федерального закона № 111-ФЗ (направление застрахованным лицом заявления о выборе инвестиционного портфеля (управляющей компании) или НПФ, рассмотрение ПФР заявления и перечисление средств пенсионных накоплений в управляющую компанию или НПФ согласно выбору застрахованного лица) стала осуществляться ПФР с 2003 года.

Фондом в исследуемом периоде в соответствии с пунктом 3 статьи 32 Федерального закона № 111-ФЗ осуществлялось информирование застрахованных лиц о состоянии специальной части индивидуального лицевого счета застрахованного лица и направлялись необходимые документы (форма заявления и инструкция по ее заполнению).

По результатам анализа материалов контрольных мероприятий, проведенных в ПФР в 2004-2012 годах, установлено следующее.

Территориальными органами ПФР осуществлялся прием заявлений о выборе инвестиционного портфеля (управляющей компании, государственной управляющей компании) или негосударственного пенсионного фонда, представленных как застрахованными лицами лично, так и иными способами, определенными законодательством.

ПФР и его территориальными органами (отделениями) во исполнение пункта 4 статьи 32 Федерального закона № 111-ФЗ заключались соглашения о взаимном удостоверении подписей с организациями (НПФ, банками, работодателями).

По информации ПФР, в 2003 году было заключено 1670 соглашений о взаимном удостоверении подписей, в 2004-2005 годах - 719, в 2006 году - 669, в 2007 году - 628, в 2008 году - 675, в 2009 году - 666, в 2010 году - 578, в 2011 году - 624 и в 2012 году - 643 соглашения.

По данным ПФР, в 2003 году было принято 698019 заявлений застрахованных лиц о выборе инвестиционного портфеля (управляющих компаний), из них: территориальными органами ПФР - 23770 заявлений и организациями, заключившими с ПФР соглашения о взаимном удостоверении подписей (далее - трансфер-агентские центры, ТАЦ), - 549249 заявлений. В 2004 году ПФР было принято 375786 заявлений, из них: 118834 заявления о выборе инвестиционного портфеля (управляющих компаний) (территориальными органами ПФР - 6914 заявлений, ТАЦ - 111920 заявлений) и

256952 заявления о переходе из ПФР в НПФ (территориальными органами ПФР - 45447 заявлений, ТАЦ - 211505 заявлений).

Более подробная информация о принятых заявлениях застрахованных лиц в 2005-2012 годах представлена в таблице:

| | Количество принятых заявлений, всего | В том числе: | | | | | |
|--------------------------|--------------------------------------|---|------------------------|---|------------------------|---|------------------------|
| | | территориальными органами ПФР при личном обращении застрахованного лица | | органами (организациями), заключившими с ПФР соглашения о взаимном удостоверении подписей (ТАЦ), в соответствии с реестрами заявлений | | территориальными органами ПФР иным способом | |
| | | количество | % от общего количества | количество | % от общего количества | количество | % от общего количества |
| 2005 г. | | | | | | | |
| Всего | 841326 | 121700 | 14,47 | 718830 | 85,44 | 796 | 0,09 |
| в том числе заявлений о: | | | | | | | |
| выборе ИП (УК) | 149833 | 8143 | 5,43 | 141573 | 94,49 | 117 | 0,08 |
| переходе из ПФР в НПФ | 690359 | 112948 | 16,36 | 576737 | 83,54 | 674 | 0,10 |
| переходе из НПФ в ПФР | 543 | 461 | 84,90 | 78 | 14,36 | 4 | 0,74 |
| переходе из НПФ в НПФ | 591 | 148 | 25,04 | 442 | 74,79 | 1 | 0,17 |
| 2006 г. | | | | | | | |
| Всего | 1191254 | 80641 | 6,77 | 1109872 | 93,17 | 741 | 0,06 |
| в том числе заявлений о: | | | | | | | |
| выборе ИП (УК) | 127273 | 18948 | 14,89 | 108078 | 84,92 | 247 | 0,19 |
| переходе из ПФР в НПФ | 1043186 | 44468 | 4,26 | 998227 | 95,69 | 491 | 0,05 |
| переходе из НПФ в ПФР | 17327 | 16568 | 95,62 | 756 | 4,36 | 3 | 0,02 |
| переходе из НПФ в НПФ | 3468 | 657 | 18,94 | 2811 | 81,06 | 0 | 0,00 |
| 2007 г. | | | | | | | |
| Всего | 1978505 | 145655 | 7,36 | 1832088 | 92,60 | 762 | 0,04 |
| в том числе заявлений о: | | | | | | | |
| выборе ИП (УК) | 126010 | 50492 | 40,07 | 75334 | 59,78 | 184 | 0,15 |
| переходе из ПФР в НПФ | 1831520 | 89286 | 4,87 | 1741671 | 95,09 | 563 | 0,03 |
| переходе из НПФ в ПФР | 4483 | 3648 | 81,37 | 824 | 18,38 | 11 | 0,25 |
| переходе из НПФ в НПФ | 16492 | 2229 | 13,52 | 14259 | 86,46 | 4 | 0,02 |
| 2008 г. | | | | | | | |
| Всего | 2302908 | 120657 | 5,24 | 2182123 | 94,76 | 128 | 0,01 |
| в том числе заявлений о: | | | | | | | |
| выборе ИП (УК) | 40307 | 24585 | 60,99 | 15697 | 38,94 | 25 | 0,06 |
| переходе из ПФР в НПФ | 2165058 | 72039 | 3,33 | 2092992 | 96,67 | 27 | 0,00 |
| переходе из НПФ в ПФР | 22621 | 19097 | 84,42 | 3451 | 15,26 | 73 | 0,32 |
| переходе из НПФ в НПФ | 74922 | 4936 | 6,59 | 69983 | 93,41 | 3 | 0,00 |
| 2009 г. | | | | | | | |
| Всего | 2675145 | 212225 | 7,93 | 2462801 | 92,06 | 119 | 0,00 |

| | Количество принятых заявлений, всего | В том числе: | | | | | |
|--------------------------|--------------------------------------|---|------------------------|---|------------------------|---|------------------------|
| | | территориальными органами ПФР при личном обращении застрахованного лица | | органами (организациями), заключившими с ПФР соглашения о взаимном удостоверении подписей (ТАЦ), в соответствии с реестрами заявлений | | территориальными органами ПФР иным способом | |
| | | количество | % от общего количества | количество | % от общего количества | количество | % от общего количества |
| в том числе заявлений о: | | | | | | | |
| выборе ИП (УК) | 80601 | 76234 | 94,58 | 4289 | 5,32 | 78 | 0,10 |
| переходе из ПФР в НПФ | 2256392 | 40616 | 1,8 | 2215769 | 98,2 | 7 | 0,00 |
| переходе из НПФ в ПФР | 93457 | 85900 | 91,91 | 7523 | 8,05 | 34 | 0,04 |
| переходе из НПФ в НПФ | 244695 | 9475 | 3,87 | 235220 | 96,13 | 0 | 0,00 |
| 2010 г. | | | | | | | |
| Всего | 4769269 | 161647 | 3,39 | 4607593 | 96,61 | 29 | 0,00 |
| в том числе заявлений о: | | | | | | | |
| выборе ИП (УК) | 30114 | 28610 | 95,01 | 1489 | 4,94 | 15 | 0,05 |
| переходе из ПФР в НПФ | 4135241 | 55684 | 1,35 | 4079555 | 98,65 | 2 | 0,00 |
| переходе из НПФ в ПФР | 70076 | 66453 | 94,83 | 3612 | 5,15 | 11 | 0,02 |
| переходе из НПФ в НПФ | 533838 | 10900 | 2,04 | 522937 | 97,96 | 1 | 0,00 |
| 2011 г. | | | | | | | |
| Всего | 6597343 | 196829 | 2,98 | 6400482 | 97,02 | 32 | 0,00 |
| в том числе заявлений о: | | | | | | | |
| выборе ИП (УК) | 38204 | 21958 | 57,48 | 16231 | 42,49 | 15 | 0,04 |
| переходе из ПФР в НПФ | 5495611 | 31116 | 0,57 | 5464493 | 99,43 | 2 | 0,00 |
| переходе из НПФ в ПФР | 142884 | 135645 | 94,93 | 7224 | 5,06 | 15 | 0,01 |
| переходе из НПФ в НПФ | 920644 | 8110 | 0,88 | 912534 | 99,12 | 0 | 0,00 |
| 2012 г. | | | | | | | |
| Всего | 8607690 | 219025 | 2,54 | 8388633 | 97,46 | 32 | 0,00 |
| в том числе заявлений о: | | | | | | | |
| выборе ИП (УК) | 22740 | 20667 | 90,89 | 2068 | 9,09 | 5 | 0,02 |
| переходе из ПФР в НПФ | 6389063 | 20470 | 0,32 | 6368592 | 99,68 | 1 | 0,00 |
| переходе из НПФ в ПФР | 179276 | 172033 | 95,96 | 7217 | 4,03 | 26 | 0,01 |
| переходе из НПФ в НПФ | 2016611 | 5855 | 0,29 | 2010756 | 99,71 | 0 | 0,00 |

В указанный период наблюдается рост количества принятых заявлений в 10,2 раза (841326 и 8607690 заявлений). Отмечается незначительное количество заявлений, принятых территориальными органами ПФР, по отношению к общему количеству принятых заявлений, при этом данный показатель снижается из года в год (с 14 % в 2004 году до 2,5 % в 2012 году). Основное количество заявлений оформлено и направлено в ПФР организациями, заключившими с ПФР соглашения о взаимном удостоверении под-

писей (с 86,1 % в 2003 году до 97,5 % в 2012 году). Наибольшее количество принятых заявлений связано с выбором НПФ в качестве страховщика (о переходе из ПФР в НПФ).

За указанный период ПФР принимались положительные решения по результатам рассмотрения заявлений от 81,7 % до 73,2 % от общего количества поступивших заявлений. Наименьшее количество отказов зарегистрировано по заявлениям о переходе из ПФР в НПФ (от 24,9 % до 15,7 %). Наибольшее количество отказов определено при рассмотрении заявлений о выборе инвестиционного портфеля (управляющей компании) от 69,3 % до 32,7 процента.

Основной причиной отказов являлось неверное отражение данных в заявлениях застрахованных лиц, в том числе данных о предыдущем страховщике.

Исследованием материалов контрольных мероприятий, проведенных в НПФ, установлено, что в 2005-2008 годах количество застрахованных лиц, перешедших в НПФ, увеличилось с 666 тыс. человек до 1884 тыс. человек. В последующие годы отмечается дальнейший рост количества застрахованных лиц, перешедших из ПФР в НПФ, - с 3619 тыс. человек в 2008 году до 16717 тыс. человек в 2012 году.

Данное обстоятельство связано с тем, что на основании заключенных с отделениями ПФР соглашений о взаимном удостоверении подписей НПФ осуществляли деятельность по удостоверению подписи на заявлениях застрахованных лиц о выборе страховщика. Данная деятельность НПФ стала осуществляться с 2004 года и связана с изданием Минфином России приказа от 21 августа 2003 года № 79н. При этом НПФ, исполняя полномочия трансфер-агентов, принимали и оформляли заявления застрахованных лиц только о переходе из ПФР и других НПФ в собственные фонды. Практически все заявления застрахованных лиц о переходе в НПФ из ПФР и других НПФ были оформлены с использованием услуг трансфер-агентов. Вышеуказанные обстоятельства свидетельствуют о том, что НПФ, исполняя полномочия трансфер-агентов, соблюдают только собственные интересы по привлечению максимально возможного количества застрахованных лиц и тем самым увеличивают объемы средств пенсионных накоплений, находящихся в их собственности.

В проверенных НПФ установлены факты активного использования услуг агентов НПФ, которые на основании заключенных с НПФ договоров об оказании услуг оформляли от имени НПФ договоры об обязательном пенсионном страховании и заявления застрахованных лиц, которые в последующем передавали в НПФ или напрямую в территориальные органы ПФР. Данное положение свидетельствует о фактической передаче НПФ полномочий трансфер-агента по удостоверению личности и подписи застрахованного лица своим агентам. Вместе с тем условиями соглашений о взаимном удостове-

рении подписей не предусмотрена возможность передачи трансфер-агентом своих полномочий по удостоверению подписи застрахованного лица третьим лицам. В результате НПФ нарушали условия соглашений по удостоверению подписи застрахованного лица, уполномоченные должностные лица НПФ не проверяли личность застрахованного лица, не удостоверяли его подпись в заявлении при личном обращении граждан в НПФ. При этом ПФР оплачивал НПФ услуги трансфер-агента, которые ими фактически не осуществлялись. Так, расходы ПФР за период 2009-2011 годов по оплате трансфер-агентских услуг НПФ «Норильский никель» составили 7991,1 тыс. рублей, НПФ «Ханты-Мансийский» - 752,9 тыс. рублей.

Передача негосударственными пенсионными фондами агентам полномочий по заключению договоров об обязательном пенсионном страховании и оформлению заявлений застрахованных лиц о переходе в НПФ сопряжена с рисками фальсификаций Договоров об ОПС и заявлений застрахованных лиц. При этом механизм контроля, позволяющий исключить указанные риски, действующим законодательством и условиями соглашения о взаимном удостоверении подписей не предусмотрен.

Данное обстоятельство подтверждается значительным количеством обращений граждан в ПФР, федеральные органы исполнительной власти, НПФ, суды и правоохранительные органы, в которых граждане отрицают факт подписания Договора об ОПС и заявлений о переходе в проверенные фонды.

Так, в 2009-2011 годах в НПФ «Норильский никель» было зарегистрировано и рассмотрено 2656 обращений граждан о несогласии с их переводом в НПФ «Норильский никель». Выборочная проверка 1005 из 2656 обращений застрахованных лиц показала, что только из ПФР в НПФ «Норильский никель» были переведены средства 948 застрахованных лиц в общей сумме 87081,8 тыс. рублей (пенсионные накопления других 57 застрахованных лиц были переведены из других НПФ). В 2011-2012 годах судами рассмотрено 37 исковых заявлений граждан по данному вопросу и приняты решения о переводе средств пенсионных накоплений из НПФ «Норильский никель» предыдущему страховщику в общей сумме 4218 тыс. рублей, из них в ПФР - в сумме 3190,6 тыс. рублей (31 решение).

В 2012 году во исполнение решений судов, признавших по заявлениям застрахованных лиц договоры об обязательном пенсионном страховании заключенными ненадлежащими сторонами, осуществлен возврат средств пенсионных накоплений в ПФР следующими фондами: НПФ «Норильский никель» - в сумме 3670,7 тыс. рублей, НПФ «Благосостояние» - 633,1 тыс. рублей, НПФ «КИТФинанс» - 116,3 тыс. рублей, НПФ «Ренессанс жизнь и пенсии» - 667,6 тыс. рублей, НПФ «Электроэнергетики» - 18,0 тыс. рублей, НПФ «Сбербанк» - 30,1 тыс. рублей.

По информации ПФР, по результатам заявочной кампании 2010 года в I квартале 2011 года в территориальные органы ПФР поступило 2725 письменных обращений и 6767 устных, всего - 9492 обращения застрахованных лиц по вопросу нарушения их прав на выбор инвестиционного портфеля или негосударственного пенсионного фонда (в 2011 году зарегистрировано наибольшее количество обращений за весь исследуемый период).

Наибольшее количество письменных обращений застрахованных лиц (2457 обращений, или 90,2 % от общего количества обращений) связаны с переводом пенсионных накоплений без учета их волеизъявления в НПФ «Норильский никель» (1126 обращений), НПФ «Ренессанс жизнь и пенсии» (1025 обращений), НПФ «Лукойл - Гарант» (28 обращений), НПФ «Благосостояние» (210 обращений), НПФ «СтальФонд» (68 обращений).

Деятельность НПФ по исполнению трансфер-агентских полномочий прекращена с 2014 года в связи с принятием Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 410-ФЗ «О внесении изменений в федеральный закон «О негосударственных пенсионных фондах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Данным Законом были внесены изменения в статью 36.7 Федерального закона № 75-ФЗ и статью 32 Федерального закона № 111-ФЗ в части исключения положений, определяющих возможность удостоверить подпись застрахованного лица органом (организацией), с которым у ПФР заключено соглашение о взаимном удостоверении подписей.

Заявления застрахованных лиц о выборе инвестиционного портфеля (управляющей компании) или НПФ принимались ПФР до 31 декабря года подачи заявления и рассматривались до 1 марта года, следующего за годом подачи застрахованным лицом заявления.

По результатам рассмотрения заявлений застрахованных лиц и принятия положительного решения по реализации застрахованным лицом своего права по выбору инвестиционного портфеля (управляющей компании) или негосударственного пенсионного фонда ПФР вносил соответствующие изменения в Единый реестр застрахованных лиц и в специальную часть индивидуального лицевого счета застрахованного лица. На основании внесенных изменений в Единый реестр застрахованных лиц ПФР формировал уведомления НПФ о внесении изменений в Единый реестр застрахованных лиц, которые направлял в НПФ.

ПФР допускались случаи направления в НПФ уведомления о внесении изменений в Единый реестр застрахованных лиц в сроки, не позволяющие НПФ осуществить передачу средств пенсионных накоплений в соответствии с требованиями статьи 36.6 Федерального закона № 75-ФЗ (в срок до 31 марта года, следующего за годом подачи застрахованным лицом соответствующего заявления о переходе).

Так, письмо ПФР от 26 марта 2009 года № КА 22-18/2657 в НПФ «Волга - Капитал», содержащее уведомление о внесении изменений в Единый реестр застрахованных лиц от 2 марта 2009 года № 045, поступило в НПФ только 31 марта 2009 года. В 2010 году уведомление о внесении изменений в Единый реестр застрахованных лиц от 15 марта 2010 года № 045 поступило в НПФ «Волга - Капитал» 5 апреля 2010 года (сопроводительное письмо ПФР от 1 апреля 2010 года № 22-18/3286).

Аналогичная ситуация в 2009-2010 годах была установлена при проверке в НПФ «Ханты-Мансийский» и НПФ «Норильский никель». Данные обстоятельства приводили к нарушению НПФ срока передачи средств пенсионных накоплений в ПФР и другие НПФ (до 31 марта года передачи средств на основании внесения изменения в Единый реестр застрахованных лиц).

Кроме того, в исследуемом периоде в финансовых реестрах ПФР по передаче средств пенсионных накоплений, связанной с переходом застрахованных лиц в НПФ, не выделялись суммы страховых взносов, дополнительных страховых взносов, доходы, полученные от их инвестирования, из общей суммы пенсионных накоплений.

По информации ПФР, начиная с 2013 года, в финансовых реестрах, направляемых ПФР в НПФ, отражаются данные о страховых взносах, дополнительных страховых взносах, взносах на софинансирование, а также данные о полученных доходах. Формы реестров разработаны ПФР.

Материалами проверок деятельности фондов установлены факты нарушения фондами сроков передачи средств пенсионных накоплений в ПФР и другие НПФ в соответствии с изменениями, внесенными в Единый реестр застрахованных лиц. Данные нарушения установлены практически во всех проверенных НПФ.

Во исполнение требований пункта 4 статьи 36.12 Федерального закона № 75-ФЗ НПФ осуществляли передачу в ПФР и другие НПФ инвестиционного дохода, полученного данным НПФ с начала нового финансового года до момента передачи пенсионных накоплений застрахованного лица, осуществившего переход в ПФР или другой НПФ. Негосударственные пенсионные фонды направляли в ПФР вышеуказанные доходы в течение финансового года.

Данные средства учитывались ПФР обособленно в составе остатка средств пенсионных накоплений. Полученный инвестиционный доход на начало 2012 года составлял 37809,3 тыс. рублей. В течение 2012 года НПФ был направлен в ПФР инвестиционный доход в сумме 12054,0 тыс. рублей. По состоянию на 1 января 2013 года остаток средств, сформированный за счет поступления инвестиционного дохода, составил 49863,2 тыс. рублей. ПФР не исполнялись требования пункта 1 статьи 34 Федерального закона

№ 111-ФЗ - не осуществлен перевод средств пенсионных накоплений застрахованных лиц (вышеуказанного дохода) в управляющие компании и НПФ.

2.3. Определение соответствия деятельности управляющих компаний по инвестированию средств пенсионных накоплений действующему законодательству за период 2003-2012 годов

Счетной палатой в периоде с 2005 по 2012 год были проведены контрольные мероприятия в 14 управляющих компаниях, отобранных по конкурсу, и в 8 организациях, оказывавших брокерские услуги этим управляющим компаниям (2008-2011 годы). В доверительном управлении 7 проверенных управляющих компаниях находилось более 70 % средств пенсионных накоплений, переданных ПФР частным управляющим компаниям.

Исследование материалов проведенных контрольных мероприятий показало, что деятельность всех проверенных управляющих компаний в целом соответствовала требованиям действующего законодательства.

Вместе с тем, как показали результаты проверок, практически все проверенные управляющие компании допускали нарушения требований Федерального закона № 111-ФЗ в части инвестирования средств пенсионных накоплений и установленных Законом требований к управляющим компаниям.

Ряд проверенных управляющих компаний в нарушение подпункта 5 пункта 1 статьи 12 Федерального закона № 111-ФЗ совершали сделки за счет средств пенсионных накоплений, используя услуги брокера, не отвечающего требованиям, установленным настоящим Законом в части открытия брокером в кредитной организации отдельного банковского счета (специального брокерского счета) для учета на нем денежных средств, поступивших брокеру в соответствии с заключенным с управляющей компанией договором.

Так, УК «РФЦ-Капитал» и УК «Тройка Диалог» осуществляли операции со средствами пенсионных накоплений, используя услуги брокеров - ООО «Инвестиционная компания РФЦ» и ЗАО «Инвестиционная компания «Тройка Диалог», не открывших отдельных специальных брокерских счетов и не осуществлявших обособленный учет денежных средств, поступивших от этих управляющих компаний. В 2007 году УК «РФЦ-Капитал» совершила сделки со средствами пенсионных накоплений, используя услуги брокера - ООО «Инвестиционная компания РФЦ», на сумму 37,4 млн. рублей; УК «Тройка Диалог» - используя услуги брокера ЗАО «Инвестиционная компания «Тройка Диалог», на сумму 1080,6 млн. рублей.

Кроме того, в нарушение требований пункта 5 статьи 23 Федерального закона № 111-ФЗ ООО «Инвестиционная компания РФЦ», оказывая услуги брокера УК «РФЦ-Капитал», являлось аффилированным лицом

этой управляющей компании. В результате УК «РФЦ-Капитал» в нарушение подпункта 5 пункта 1 статьи 12 Федерального закона № 111-ФЗ совершала сделки за счет пенсионных накоплений, используя услуги брокера, являющегося аффилированным лицом этой управляющей компании (в 2007 году - на сумму 37,4 млн. рублей).

Управляющей компанией «Тройка Диалог» к операциям со средствами пенсионных накоплений был допущен брокер - ЗАО «Инвестиционная компания «Тройка Диалог», который не раскрыл информацию обо всех своих аффилированных лицах (иностранных компаниях), что не позволило сделать вывод о его соответствии требованиям статьи 23 Федерального закона № 111-ФЗ.

В 2006-2008 годах УК «Атон-Менеджмент» и УК «Лидер» в нарушение подпункта 5 пункта 1 статьи 12 Федерального закона № 111-ФЗ совершали сделки за счет средств пенсионных накоплений используя услуги брокеров - ЗАО «Инвестиционная компания «Тройка Диалог», ОАО «Брокерский дом «Открытие», не отвечающих требованиями статьи 23 Федерального закона № 111-ФЗ в части открытия отдельного специального брокерского счета и ведения обособленного учета денежных средств доверительного управления. Данными компаниями в указанный период были совершены сделки: УК «Атон-Менеджмент» - на сумму 505,8 млн. рублей, УК «Лидер» - 650,0 млн. рублей.

Аналогичные нарушения при совершении сделок были допущены: в 2007-2009 годах - УК «Альфа-Капитал» (брокер - ЗАО «Инвестиционная компания «Тройка Диалог», сделки на сумму 488,0 млн. рублей), в 2008-2009 годах - УК «Брокеркредитсервис» (брокер - ОАО «Брокерский дом «Открытие», сделки на сумму 496,3 млн. рублей).

Управляющая компания «Балтийское финансовое агентство» (далее - УК «БФА») использовало услуги брокера, который открыл и использовал отдельный банковский счет (специальный брокерский счет) в ОАО «Банк БФА» для учета на нем денежных средств, поступивших от управляющей компании. При этом ОАО «Банк БФА» в нарушение статьи 24 Федерального закона № 111-ФЗ не соответствовал требованиям, которые устанавливались Банком России к кредитным организациям - дилерам на рынке государственных краткосрочных бескупонных облигаций и облигаций федерального займа (дилерам на рынке ГКО - ОФЗ). В 2007 году сумма денежных средств доверительного управления, зачисленных на счет указанного банка, составила 15315,0 тыс. рублей.

Основной причиной данных нарушений является заинтересованность управляющих компаний в работе с брокерами, которые являются либо аффилированными с компаниями лицами, либо входящими в одну финансовую группу с управляющими компаниями (УК «Тройка Диалог» и ЗАО «Инвестиционная компания «Тройка Диалог», УК «БФА» и ОАО «БФА», ОАО

«Банк БФА», УК «РФЦ-Капитал» и ООО «Инвестиционная компания РФЦ», УК «АК Барс Капитал» и ОАО «Банк АК Барс»). Кроме того, анализ данных нарушений свидетельствует о заинтересованности брокера по оказанию услуг управляющим компаниям с использованием специального брокерского счета, на котором учитываются денежные средства не только управляющих компаний. Наличие вышеуказанных нарушений сопряжено с рисками использования участниками процесса инвестирования средств пенсионных накоплений в своих интересах, а не в интересах застрахованных лиц.

По результатам проверок УК «Лидер», УК «Металлинвесттраст», УК «Тройка Диалог», УК «Атон-Менеджмент» и УК «ВТБ Капитал управление активами» были установлены факты нарушения требований подпункта 3 пункта 1 статьи 12 Федерального закона № 111-ФЗ в части осуществления инвестирования средств пенсионных накоплений разумно и добросовестно, исходя из необходимости обеспечения принципов надежности, ликвидности, доходности и диверсификации.

Так, УК «Металлинвесттраст» в 2009 году было совершено 1597 сделок на сумму 117826,8 тыс. рублей, из них 923 сделки (или 58 %) на сумму 57663,0 тыс. рублей с убытком в сумме 3901,2 тыс. рублей, в 2010 году - 2839 сделок на сумму 610745,2 тыс. рублей, из них 2037 сделок (или 71 %) на сумму 447006,9 тыс. рублей с убытком в сумме 12388,1 тыс. рублей. При этом УК «Металлинвесттраст» неоднократно реализовывались с убытком акции, приобретенные в этот же торговый день или за несколько дней до продажи этих активов. Подобные сделки совершались с высоколиквидными акциями ОАО «Аэрофлот», ОАО «Лукойл», ОАО «Норильский никель», ОАО «Татнефть», ОАО «РусГидро», ОАО «Сбербанк», ОАО «Уралсвязьинформ», ОАО «Ростелеком». В целом объем таких сделок в 2009-2010 годах составил 467797,2 тыс. рублей, а полученный убыток - 13122,8 тыс. рублей.

Аналогичные нарушения были выявлены в деятельности УК «Тройка Диалог» и УК «Атон-Менеджмент» в 2007 году, УК «Лидер» в 2008 году, в УК «ВТБ Капитал управление активами» в 2011 году.

Подпунктом 14 пункта 1 статьи 12 Федерального закона № 111-ФЗ для управляющей компании, отобранной по конкурсу, установлены требования - не являться аффилированным лицом специализированного депозитария либо его аффилированных лиц. Кроме того, в соответствии с требованиями статей 9 и 23 Федерального закона № 111-ФЗ брокер управляющей компании и аудитор не должны быть аффилированными лицами управляющей компании или специализированного депозитария.

В целях реализации данных требований Федеральным законом № 111-ФЗ на управляющую компанию возложена обязанность представлять в установленные сроки и порядке сведения о составе аффилированных лиц. Кроме того, в пункте 15 типовой формы договора доверительного управ-

ления (приказ Минфина России от 5 ноября 2009 года № 113н) предусмотрены условия по информированию ПФР и ФСФР России об изменении состава аффилированных лиц.

Как показали результаты проверок, ряд управляющих компаний в нарушение подпункта 17 пункта 1 статьи 12 Федерального закона № 111-ФЗ в порядке и сроки предусмотренные договором доверительного управления средствами пенсионных накоплений не представлял в полном объеме в ПФР и ФСФР России информацию об аффилированных лицах управляющей компании (УК «Пенсионный резерв» - 2005 год, УК «АК Барс Капитал» - 2004-2006 годы, УК «УралСиб» - 2005-2006 годы, УК «Брокеркредитсервис» - 2008-2009 годы, УК «Металлинвесттраст» - 2009-2010 годы).

Кроме того, управляющими компаниями представлялась информация об аффилированных лицах, в которой указывались в качестве аффилированных лиц иностранные компании, что исключало возможность проверить соблюдение требований статей 9, 12, 23 Федерального закона № 111-ФЗ (УК «Тройка Диалог», УК «ВТБ Капитал управление активами»).

Вышеуказанные обстоятельства исключали для ФСФР России и ПФР возможность своевременно выявлять и устранять нарушения требований Федерального закона № 111-ФЗ, в том числе связанные с ограничением сделок управляющих компаний с организациями, являющимися их аффилированными лицами.

Как показали исследования материалов проверок, практически все управляющие компании приняли кодекс профессиональной этики управляющей компании. Данные кодексы соответствовали Типовому кодексу профессиональной этики управляющих компаний, специализированного депозитария, брокеров, осуществляющих деятельность, связанную с формированием и инвестированием средств пенсионных накоплений, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2004 года № 770.

Вместе с тем ряд управляющих компаний в нарушение подпункта 15 пункта 1 статьи 12 Федерального закона № 111-ФЗ не соблюдал требования кодекса профессиональной этики управляющей компании.

Так, УК «Пенсионный резерв» в 2005 году не имела собственного имущества, автономных средств связи, служебных помещений, основным местом работы сотрудников являлось ОАО «Банк Москвы» и ЗАО «Управляющая компания «Банк Москвы». Данные обстоятельства не позволяли УК «Пенсионный резерв» осуществлять деятельность на принципах независимости, конфиденциальности, обеспечивать защиту коммерческой тайны, ограничивать доступ посторонних лиц в помещения компании.

УК «АК Барс Капитал» и УК «УралСиб» при осуществлении доверительного управления средствами пенсионных накоплений в 2006 году не имели автономных компьютерных сетей, средств связи, собственных по-

мещений, располагались на основании договора аренды в зданиях совместно с их аффилированными лицами (ОАО «Банк АК Барс», ОАО «УралСиб»). В результате не обеспечивался порядок ограничения доступа посторонних лиц в арендуемые служебные помещения. У ряда сотрудников УК «УралСиб» основным местом работы было ОАО «УралСиб». В управляющих компаниях имелись условия, при которых возможно возникновение конфликта интересов (наличие расчетных счетов и совмещение трудовой деятельности в кредитных организациях, являющихся аффилированными лицами управляющих компаний).

Нарушения кодекса профессиональной этики допускались также УК «РФЦ-Капитал» и УК «Тройка Диалог» в 2007 году, УК «Атон-Менеджмент» и УК «Лидер» - в 2006-2008 годах, УК «Металлинвесттраст» - в 2008-2010 годах.

В соответствии с требованием подпункта 4 пункта 1 статьи 12 Федерального закона № 111-ФЗ все управляющие компании заключили со специализированным депозитарием (ЗАО «Объединенная депозитарная компания») договор об оказании специализированным депозитарием услуг управляющей компании, отобранной по конкурсу и осуществляющей доверительное управление средствами пенсионных накоплений. Заключенные договоры соответствовали типовой форме договоров, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2003 года № 395 «О мерах по организации управления средствами пенсионных накоплений» (с изменениями и дополнениями) и приказом Минфина России от 5 ноября 2009 года № 113н (с изменениями и дополнениями).

Спецдепозитарий осуществлял контроль за соответствием деятельности управляющих компаний по распоряжению средствами пенсионных накоплений требованиям Федерального закона № 111-ФЗ, иных нормативных правовых актов.

За исследуемый период Спецдепозитарием в деятельности управляющих компаний были выявлены 9237 нарушений, из них 5301 нарушение связано с нарушением требований к соблюдению структуры инвестиционного портфеля. Основная часть из них допущена вследствие превышения максимальной доли определенного класса активов в структуре инвестиционного портфеля, вызванного изменением конъюнктуры фондового рынка.

Федеральным законом № 111-ФЗ (пункт 7 статьи 28) установлено, что в случае нарушения требований к размеру максимальной доли определенного класса активов в структуре инвестиционного портфеля, в результате умышленных действий управляющей компании, она обязана устранить нарушение в течение 30 дней со дня его выявления. При этом управляющая компания обязана возместить ПФР ущерб, возникший в результате изменения установленной структуры активов и совершения сделок для корректировки структуры активов. Факты приобретений ценных бумаг, квалифицированные как

умышленные действия, повлекшие превышение установленных максимальных долей, в проверяемом периоде зафиксированы практически у всех управляющих компаний. Допущенные нарушения были устранены управляющими компаниями в установленный срок путем реализации ценных бумаг с фиксацией дохода либо убытка. Вместе с тем управляющими компаниями не исполнялись требования пункта 7 статьи 28 Федерального закона № 111-ФЗ в части добровольного возмещения причиненного ущерба. Данное обстоятельство связано с тем, что до настоящего времени не принят нормативный правовой акт, определяющий порядок определения ущерба и механизм его возмещения.

Счетной палатой по результатам контрольных мероприятий направлялись информационные письма в Минфин России и ФСФР России с предложением о принятии мер по утверждению методики расчета ущерба, нанесенного Российской Федерации в результате умышленных действий управляющих компаний при инвестировании средств пенсионных накоплений.

С 1 сентября 2013 года в пункт 7 статьи 28 Федерального закона № 111-ФЗ внесены изменения, предусматривающие, что порядок определения суммы ущерба устанавливается Центральным банком Российской Федерации.

2.4. Определение соответствия деятельности негосударственных пенсионных фондов по аккумулированию средств пенсионных накоплений, организации инвестирования и учету на пенсионных счетах застрахованных лиц действующему законодательству в период 2004-2012 годов

Счетной палатой в 2009-2012 годах проводились контрольные мероприятия по проверке деятельности НПФ, осуществляющих деятельность по обязательному пенсионному страхованию, по реализации прав застрахованных лиц при переходе из НПФ в ПФР. Особенностью данных проверок являлось то, что Счетной палатой проверялся не весь цикл работы НПФ по обязательному пенсионному страхованию, а только в части полноты и своевременности передачи денежных средств (средств пенсионных накоплений) из НПФ в ПФР и из ПФР в НПФ. Данное обстоятельство связано с установленными полномочиями Счетной палаты по обеспечению контроля только за использованием государственных средств. В целях проверки полноты и своевременности передаваемых НПФ в ПФР средств пенсионных накоплений, а также расширения предмета проверки применялась практика привлечения к участию в проверках сотрудников ФСФР России.

В исследуемый период деятельность по обязательному пенсионному страхованию осуществлялась: в 2004 году - 48 НПФ, в 2005 году - 99, в 2006 году - 112, в 2007 году - 125, в 2008 году - 135, в 2009 году - 128, в 2010 году - 122, в 2011 году - 116, в 2012 году - 107 НПФ. Данный пока-

затель в 2013 году уменьшился и стал составлять 95 НПФ (причины - аннулирование лицензии и процесс реорганизации НПФ в форме слияния).

В период с 2009 по 2012 год Счетной палатой были проведены контрольные мероприятия в 8 НПФ, в том числе:

- в 2009 году в Некоммерческой организации социального обеспечения межрегиональный «Большой пенсионный фонд» (далее - НПФ «БПФ») и НПФ «Лукойл - Гарант» за период 2006-2008 годов;

- в 2010 году в НПФ «Русь» и НПФ «СтальФонд» за период 2007-2009 годов;

- в 2011 году в НПФ «Социум» и НПФ «Волга - Капитал» за период 2008-2010 годов;

- в 2012 году в НПФ «Норильской никель» и НПФ «Ханты-Мансийский» за период 2009-2011 годов.

В ходе настоящего экспертно-аналитического мероприятия была исследована деятельность НПФ «Социальное развитие» и НПФ «ВТБ Пенсионный фонд».

Исследование материалов по результатам проведенных контрольных и экспертно-аналитического мероприятия показало, что в целом НПФ осуществляют деятельность в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации. Вместе с тем всеми проверенными НПФ допускались нарушения требований законодательства Российской Федерации при осуществлении деятельности по обязательному пенсионному страхованию.

Как показали материалы исследования, все проверенные НПФ были образованы на основании решений учредителей в форме особой некоммерческой организации социального обеспечения и соответствовали требованиям статьи 2 Федерального закона № 75-ФЗ. Все фонды допущены в установленном порядке к осуществлению деятельности по обязательному пенсионному страхованию.

На момент проверок учредителями фондов являлись отраслевые компании, коммерческие организации, которыми, как правило, формировались органы управления и осуществлялся контроль за деятельностью НПФ.

Единоличный исполнительный орган фонда (президент, генеральный директор или исполнительный директор) в соответствии с уставом назначался советом фонда.

В уставах ряда НПФ закреплены полномочия совета фонда по утверждению управляющих компаний для осуществления доверительного управления, банков для осуществления финансовых операций, совершению крупных сделок.

Вышеуказанные обстоятельства свидетельствуют о значительном влиянии учредителей НПФ на текущую деятельность фонда, формировании его органов управления, косвенном распоряжении имуществом фонда, при от-

сутствии установленной законодательством ответственности учредителей за результаты деятельности фонда.

В соответствии с положениями статьи 9 Федерального закона № 75-ФЗ и устава НПФ разрабатывались и принимались страховые правила НПФ, которые соответствовали Типовым страховым правилам негосударственного пенсионного фонда, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2004 года № 77, и, в последующем, приказом Минздравсоцразвития России от 26 августа 2010 года № 731н.

В соответствии с положениями страховых правил НПФ заключали договоры об оказании специализированным депозитарием услуг НПФ, передавали средства пенсионных накоплений в доверительное управление управляющим компаниям на основании договора доверительного управления средствами пенсионных накоплений. Данные договоры соответствовали типовым формам договоров, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2005 года № 65, и, в последующем, приказом ФСФР России от 6 июля 2010 года № 10-44/пз-н.

В соответствии с положениями Федерального закона № 75-ФЗ и страховых правил НПФ вели пенсионные счета накопительной части трудовой пенсии застрахованных лиц как самостоятельно, так и через организации на основании заключенного договора по оказанию услуг по ведению пенсионного счета.

Проверкой ведения НПФ пенсионных счетов установлено, что идентификация застрахованного лица осуществляется по страховому номеру, который присваивается индивидуальному лицевого счету застрахованного лица в системе индивидуального (персонифицированного) учета ПФР и одновременно является составной частью номера пенсионного счета.

Анализом материалов проверок НПФ установлены факты неисполнения НПФ действующего законодательства при организации инвестирования средств пенсионных накоплений и отражения результатов инвестирования средств пенсионных накоплений в пенсионных счетах застрахованных лиц.

По результатам инвестирования 2008 года практически все НПФ зафиксировали убыток. Нормативными правовыми актами в исследуемом периоде не был урегулирован вопрос об отражении на пенсионных счетах застрахованных лиц результата инвестирования средств пенсионных накоплений в виде полученного убытка. ФСФР России не был принят предусмотренный статьей 36.2 Федерального закона № 75-ФЗ порядок расчета результатов инвестирования средств пенсионных накоплений для их отражения в пенсионных счетах застрахованных лиц. Данное обстоятельство предопределило неодинаковую практику фондов по разнесению убытков по пенсионным счетам застрахованных лиц.

На основании решений совета фонда не все НПФ разносили убытки по пенсионным счетам. Так, НПФ «Лукойл - Гарант» (убыток - 1044735,2 тыс. рублей), НПФ «Волга - Капитал» (99708,3 тыс. рублей), НПФ «Русь» (304513,2 тыс. рублей), НПФ «Норильский никель» (396370 тыс. рублей), НПФ «Ханты-Мансийский» (144077,8 тыс. рублей) убыток от инвестирования по пенсионным счетам не разносили. При этом в последующие годы вышеуказанными НПФ полученные доходы от инвестирования были уменьшены на сумму убытка, полученного по результатам инвестирования в 2008 году. В результате на пенсионные счета застрахованных лиц разносилась сумма дохода, уменьшенная на сумму погашаемого убытка.

На основании решения совета фонда НПФ «Социум» и НПФ «Сталь-Фонд» сумма полученного убытка была разнесена по счетам застрахованных лиц (156888,5 тыс. рублей и 352964,3 тыс. рублей, соответственно).

Кроме того, НПФ «БПФ», НПФ «Социум», НПФ «Русь» отразили полученные убытки по пенсионным счетам застрахованных лиц, реализовавших право на переход в другие НПФ или ПФР, и умерших застрахованных лиц, тем самым уменьшили свои обязательства по Договору об ОПС. Так, НПФ «Социум» уменьшил обязательства перед застрахованными лицами на сумму 7279,1 тыс. рублей, НПФ «Русь» - на сумму 5648,5 тыс. рублей, НПФ «БПФ» - на сумму 16032,76 тыс. рублей.

НПФ «Ханты-Мансийский» в 2009-2010 годах в нарушение пункта 4 статьи 273 Налогового кодекса Российской Федерации необоснованно применялся кассовый метод определения доходов, что привело к уменьшению доходов, полученных от инвестирования средств пенсионных накоплений, на сумму 50759,7 тыс. рублей. В результате по пенсионным счетам застрахованных лиц был распределен доход, уменьшенный на данную сумму.

Руководством НПФ «Русь» в нарушение установленного порядка инвестирования средств пенсионных накоплений принимались решения о размещении пенсионных накоплений на счетах в коммерческих банках с целью получения доходов. Суммарный объем средств пенсионных накоплений, размещенных на счетах коммерческих банков за 2007-2009 годы, составил 2097494,8 тыс. рублей, при этом полученные доходы составили 13195,2 тыс. рублей. Статьей 18 Федерального закона № 75-ФЗ не предусмотрено формирование пенсионных накоплений за счет доходов, полученных НПФ от самостоятельного размещения средств пенсионных накоплений.

Кроме того, исполнительным директором НПФ «Русь» при осуществлении деятельности по размещению средств пенсионных накоплений на расчетные счета коммерческих банков допускались факты зачисления средств пенсионных накоплений без начисления процентов. В результате за период 2008-2009 годов упущенная выгода, рассчитанная с применением ставки рефинансирования Банка России, составила 622,9 тыс. рублей.

В исследуемом периоде НПФ нарушались сроки принятия решения и осуществления передачи средств пенсионных накоплений умерших застрахованных лиц в резерв ПФР, установленные пунктами 20 и 25 Правил выплаты негосударственным пенсионным фондом, осуществляющим обязательное пенсионное страхование, правопреемникам умершего застрахованного лица средств пенсионных накоплений, учтенных на пенсионном счете накопительной части трудовой пенсии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2007 года № 742. Данные нарушения были допущены НПФ «Русь» на сумму 834,7 тыс. рублей, НПФ «Сталь-Фонд» - 630,1 тыс. рублей, НПФ «Социум» - 1592,8 тыс. рублей.

В 2008 году НПФ «Лукойл - Гарант» в нарушение требования пункта 4 статьи 36.12 Федерального закона № 75-ФЗ не перечислил в ПФР инвестиционный доход, начисленный по итогам финансового года за период с 1 января 2008 года до дня передачи основной суммы пенсионных накоплений застрахованных лиц, прекративших договор обязательного пенсионного страхования с фондом. Сумма неисполненных обязательств фонда перед застрахованными лицами по состоянию на 31 декабря 2008 года составила 1197,3 тыс. рублей. В 2009 году во исполнение требований, указанных в представлении Счетной палаты, данные средства были перечислены в ПФР.

Деятельность ПФР, НПФ и управляющих компаний, отобранных по конкурсу, в исследуемом периоде в целом соответствовала требованиям законодательства Российской Федерации в части формирования накопительной части трудовой пенсии. Вместе с тем, как показали результаты настоящего исследования, ПФР, НПФ и управляющие компании, отобранные по конкурсу, допускали нарушения действующего законодательства при формировании, инвестировании и учете средств пенсионных накоплений. Данные обстоятельства, несомненным образом, оказывают влияние на обеспечение прироста пенсионных накоплений и соблюдение прав застрахованных лиц при формировании накопительной части трудовой пенсии.

3. Оценка эффективности деятельности Пенсионного фонда Российской Федерации и негосударственных пенсионных фондов по инвестированию средств пенсионных накоплений за 2004-2012 годы

3.1. Оценка эффективности деятельности Пенсионного фонда Российской Федерации по инвестированию средств пенсионных накоплений за 2004-2012 годы

В 2003 году ПФР заключил договоры доверительного управления с государственной управляющей компанией (1 договор) и 55 управляющими компаниями, отобранными по конкурсу (62 договора - по количеству инвестиционных портфелей). По состоянию на 1 января 2013 года действовало 58 договоров доверительного управления с 50 управляющими компаниями (включая государственную управляющую компанию - 2 договора).

Сумма средств пенсионных накоплений, переданная ПФР в доверительное управление управляющим компаниям, ежегодно возрастала. Так, по состоянию на 1 января 2005 года объем этих средств составлял 94459,6 млн. рублей, а на 1 января 2013 года - 1388234,0 млн. рублей. В государственной управляющей компании по состоянию на 1 января 2005 года находилось 91547,8 млн. рублей, или 97 % от общей суммы средств пенсионных накоплений, находящихся в доверительном управлении, по состоянию на 1 января 2013 года - 1359981,4 млн. рублей (98 %), в частных управляющих компаниях, соответственно, - 2911,7 млн. рублей и 28252,5 млн. рублей.

Следует отметить, что по состоянию на 1 января 2013 года 69 % средств пенсионных накоплений, переданных в доверительное управление частным управляющим компаниям (19493,3 млн. рублей), распределяются между 7 управляющими компаниями, под управлением которых находилось от 1022,0 млн. рублей до 5258,2 млн. рублей: УК «ВТБ Капитал пенсионный резерв» - 5258,2 млн. рублей, УК «Сбербанк управление активами» (ранее - УК «Тройка Диалог») - 4444,5 млн. рублей, УК «УралСиб» - 3680,9 млн. рублей, УК «АК Барс Капитал» - 2387,8 млн. рублей, УК «Капитал» - 1557,0 млн. рублей, УК «Солид Менеджмент» - 1142,8 млн. рублей и УК «РФЦ-Капитал» - 1022,0 млн. рублей. Оставшиеся средства пенсионных накоплений (31 %) распределяются между 43 управляющими компаниями, под управлением которых находится от 0,2 млн. рублей до 941,5 млн. рублей.

Пенсионные накопления, находящиеся в доверительном управлении ГУК, разделены на 2 портфеля: расширенный инвестиционный портфель, который формируется за счет средств пенсионных накоплений, так называемых «молчунов», и инвестиционный портфель государственных ценных бумаг - для застрахованных лиц, которые хотят ограничиться инвестициями в государственные ценные бумаги.

Информация о структуре и стоимости совокупного инвестиционного портфеля Фонда, расширенного инвестиционного портфеля ГУК, портфеля государственных ценных бумаг, а также совокупного инвестиционного портфеля частных управляющих компаний, осуществляющих доверительное управление средствами пенсионных накоплений, на 1 января 2013 года приведена в таблице:

| | Совокупный инвестиционный портфель ПФР | | В том числе | | | | | | |
|--|--|------|-------------|---|------|---------------------|------|----------------------|------|
| | | | ГУК | из них | | | | совокупный ИП ЧУК | |
| | | | | ИП государст- венных ценных бумаг | | ИП расширен- ный | | | |
| | млн. руб. | % | млн. руб. | млн. руб. | % | млн. руб. | % | млн. руб. | % |
| Государственные цен- ные бумаги Российской Федерации | 947352,42 | 56,5 | 944751,25 | 4533,12 | 56,6 | 940218,13 | 57,5 | 2601,17 | 7,6 |
| Государственные цен- ные бумаги субъектов Российской Федерации | 8639,99 | 0,5 | 4532,00 | 0,00 | 0,0 | 4532,00 | 0,3 | 4107,99 | 12,0 |

| | Совокупный инвестиционный портфель ПФР | | В том числе | | | | | | |
|--|--|------|-------------|-----------|------|------------|------|-------------------|------|
| | | | ГУК | из них | | | | совокупный ИП ЧУК | |
| | млн. руб. | % | млн. руб. | млн. руб. | % | млн. руб. | % | млн. руб. | % |
| Облигации российских эмитентов (помимо облигаций, выпущенных от имени Российской Федерации и субъектов Российской Федерации) | 279306,09 | 16,6 | 262639,27 | 2818,05 | 35,2 | 259821,22 | 15,9 | 16666,82 | 48,6 |
| в том числе: | | | | | | | | | |
| облигации, выпущенные от имени муниципальных образований | 67,60 | 0,0 | 0,00 | 0,00 | 0,0 | 0,00 | 0,0 | 67,60 | 0,2 |
| облигации российских хозяйственных обществ | 279238,49 | 16,6 | 262639,27 | 2818,05 | 35,2 | 259821,22 | 15,9 | 16599,22 | 48,4 |
| Акции российских эмитентов, созданных в форме открытых акционерных обществ | 4691,28 | 0,3 | 0,00 | 0,00 | 0,0 | 0,00 | 0,0 | 4691,28 | 13,7 |
| Паи (акции, доли) индексных инвестиционных фондов, размещающих средства в государственные ценные бумаги иностранных государств, облигации и акции иных иностранных эмитентов | 0,00 | 0,0 | 0,00 | 0,00 | 0,0 | 0,00 | 0,0 | 0,00 | 0,0 |
| Ипотечные ценные бумаги, выпущенные в соответствии с законодательством Российской Федерации об ипотечных ценных бумагах | 36100,49 | 2,2 | 35892,49 | 0,00 | 0,0 | 35892,49 | 2,2 | 208,00 | 0,6 |
| Денежные средства в рублях на счетах в кредитных организациях | 90990,23 | 5,4 | 89314,59 | 527,89 | 6,6 | 88786,70 | 5,4 | 1675,64 | 4,9 |
| Депозиты в кредитных организациях | 259203,72 | 15,4 | 256278,56 | 0,00 | 0,0 | 256278,56 | 15,7 | 2925,16 | 8,5 |
| Ценные бумаги международных финансовых организаций, допущенных к размещению и (или) публичному обращению в Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации о рынке ценных бумаг | 27012,59 | 1,6 | 27012,59 | 0,00 | 0,0 | 27012,59 | 1,7 | 0,00 | 0,0 |
| Дебиторская задолженность | 24734,39 | 1,5 | 23344,89 | 128,45 | 1,6 | 23216,44 | 1,4 | 1389,50 | 4,1 |
| в том числе: | | | | | | | | | |
| средства пенсионных накоплений на специальных брокерских счетах | 946,97 | 0,1 | 0,00 | 0,00 | 0,0 | | 0,0 | 947,00 | 2,8 |
| дебиторская задолженность по процентному (купонному) доходу по облигациям | 23785,21 | 1,4 | 23344,87 | 128,45 | 1,6 | 23216,44 | 1,4 | 440,30 | 1,3 |
| прочая дебиторская задолженность | 2,21 | 0,0 | 0,02 | 0,00 | 0,0 | 0,00 | 0,0 | 2,20 | 0,0 |
| Всего | 1678031,21 | | 1643765,66 | 8007,52 | | 1635758,14 | | 34265,55 | |

Из приведенных в таблице данных следует, что по состоянию на 1 января 2013 года рыночная стоимость активов, в которые были размещены средства пенсионных накоплений, в целом превышает объем средств пенсионных накоплений, переданных Фондом государственной управляющей компании и частным управляющим компаниям в доверительное управление, соответственно, на 20,9 % и 21,3 %. Рыночная стоимость активов, формирующих совокупный инвестиционный портфель ПФР по состоянию на 1 января 2013 года составила 1678031,21 млн. рублей. При этом структура совокупного инвестиционного портфеля Фонда определяется структурой совокупного инвестиционного портфеля ГУК.

Стоимость чистых активов, в которые инвестированы средства пенсионных накоплений, определяющаяся как разница между стоимостью инвестиционного портфеля и обязательствами (сумма кредиторской задолженности, состоящей из неоплаченного вознаграждения управляющим компаниям в размере 702,56 млн. рублей), составила 1677328,65 млн. рублей.

Динамика стоимости чистых активов и объемов средств пенсионных накоплений, переданных в доверительное управление государственной и частным управляющим компаниям, по состоянию на 31 декабря отражена в таблице:

(млн. руб.)

| | Всего | | | В том числе | | | | | |
|---------|--|-------------------------------------|-------------------|-------------|-------------------------------------|-------------------|----------|-------------------------------------|-------------------|
| | передано в управля- ющие компании | стои- мость чистых активов | сумма прироста | ГУК | | | ЧУК | | |
| | | | | передано | стои- мость чистых активов | сумма прироста | передано | стои- мость чистых активов | сумма прироста |
| 2004 г. | 94459,56 | 97341,30 | 2881,74 | 91547,82 | 94373,84 | 2826,02 | 2911,74 | 2967,46 | 55,72 |
| 2005 г. | 164217,03 | 181922,87 | 17705,84 | 159388,18 | 176345,04 | 16956,86 | 4828,85 | 5577,83 | 748,98 |
| 2006 г. | 246012,17 | 276445,94 | 30433,77 | 238632,52 | 267072,70 | 28440,18 | 7379,65 | 9373,24 | 1993,59 |
| 2007 г. | 328412,97 | 375082,60 | 46669,63 | 318492,92 | 362873,92 | 44381,00 | 9920,04 | 12208,68 | 2288,64 |
| 2008 г. | 312921,85 | 352223,30 | 39301,45 | 302424,70 | 343106,15 | 40681,45 | 10497,15 | 9117,15 | -1380,00 |
| 2009 г. | 414214,66 | 495460,77 | 81246,11 | 401625,43 | 480591,77 | 78966,34 | 12589,23 | 14869,00 | 2279,77 |
| 2010 г. | 631212,74 | 759446,14 | 128233,40 | 616190,60 | 739940,86 | 123750,26 | 15022,14 | 19505,28 | 4483,13 |
| 2011 г. | 1189853,85 | 1362530,30 | 172676,45 | 1164776,25 | 1333712,07 | 168935,82 | 25077,60 | 28818,22 | 3740,62 |
| 2012 г. | 1388233,95 | 1677328,65 | 289094,70 | 1359981,41 | 1643313,26 | 283331,85 | 28252,54 | 34015,39 | 5762,85 |

Из приведенных данных следует, что в условиях стабильной экономической ситуации в стране и благоприятной конъюнктуры фондового рынка, которые сложились в 2004-2006 годах, управляющие компании, как правило, обеспечивали прирост пенсионных накоплений.

За 2004 год общая сумма дохода составила 3327959,7 тыс. рублей. Государственной управляющей компанией получен доход в сумме 3246184,5 тыс. рублей (прирост 3,09 %). В большинстве управляющих компаний по результатам года получены доходы. При этом 5 управляющих компаний закончили год с убытком: ЗАО «УК «Тройка Диалог» - 1601,0 тыс. рублей (уменьшение средств пенсионных накоплений на 1,54 %), ООО «УК «АК Барс Капитал» - 1161,2 тыс. рублей (1,3 %), ЗАО «УК «Интерфин Капитал» - 169,3 тыс. рублей (6,06 %), ООО «УК «Аккорд Эссет Менеджмент» -

126,8 тыс. рублей (1,04 %) и ООО «УК «Финам Менеджмент» - 103,2 тыс. рублей (5,2 процента).

Доходы, полученные всеми управляющими компаниями за 2005 год, составили 15244655,9 тыс. рублей, из них ЧУК - 780388,65 тыс. рублей. Прирост средств пенсионных накоплений составил от 3,59 % (УК «Мир») до 34,31 % (УК «Тройка Диалог»).

В 2006 году прирост средств пенсионных накоплений составил от 4,96 % (УК «БИНБАНКА») до 29,73 % (УК «УралСиб Эссет Менеджмент»). При этом из 55 частных управляющих компаний 50 компаний показали прирост пенсионных накоплений, превышающий уровень инфляции (9 процентов).

Однако, начиная с 2007 года, по всем управляющим компаниям сложилось значительное снижение прироста средств пенсионных накоплений от 1,92 % (УК «УралСиб - управление капиталом») до 8,06 % (УК «Аналитический центр») при уровне инфляции - 11,9 процента.

Мировой финансовый кризис, наступивший в 2008 году, оказал отрицательное влияние на результаты инвестирования средств пенсионных накоплений управляющими компаниями. Резкое снижение котировок ценных бумаг привело к возникновению значительных убытков от переоценки приобретенных активов.

В ГУК вследствие консервативности инвестиционного портфеля стоимость чистых активов стабильно превышала объем средств, полученных из ПФР. Несмотря на убыток (1158,4 млн. рублей), полученный в 2008 году, стоимость чистых активов на 13,5 % превышала сумму средств пенсионных накоплений, переданных ей в доверительное управление. По состоянию на 1 января 2009 года объем переданных средств составил 302424,7 млн. рублей, а стоимость чистых активов - 343106,1 млн. рублей. В то же время объем средств пенсионных накоплений, переданных частным управляющим компаниям, по состоянию на 1 января 2009 года составил 10497,2 млн. рублей, а совокупная стоимость чистых активов - 9117,1 млн. рублей, или на 1380,1 млн. рублей (13,2 %) меньше объема переданных средств.

По результатам 2008 года у 45 частных управляющих компаний стоимость чистых активов сложилась меньше суммы средств, переданных им в доверительное управление. Наиболее значительная отрицательная величина данного отклонения сложилась по УК «Тройка Диалог» - 393479,5 тыс. рублей, или на 40,7 % меньше суммы средств пенсионных накоплений, переданных ей в доверительное управление, по УК «АК Барс Капитал» - 199144,3 тыс. рублей (25 % к размеру средств пенсионных накоплений), УК «Солид Менеджмент» - 195013,5 тыс. рублей (25,2 %), УК «УралСиб» - 108430,8 тыс. рублей (10,1 процента).

Зависимость результатов инвестирования от конъюнктуры фондового рынка привела к возникновению в 2008 году значительных убытков, а в 2009 году - доходов от переоценки приобретенных активов, так как в структуре доходов (убытков) управляющих компаний наибольшую долю (от 45 % до 100 %) составляет финансовый результат от переоценки активов.

Например, в УК «Лидер» доходы от переоценки активов в 2006 году составили 16727,83 тыс. рублей (48,2 % от суммы дохода), в 2007 году - 6117,9 тыс. рублей (52,4 %), в УК «Атон-Менеджмент» - 20340,4 тыс. рублей (84,9 %) и 8032,1 тыс. рублей (69,4 %), соответственно. В 2008 году убыток от переоценки активов в УК «Лидер» составил 21795,7 тыс. рублей (74,7 %) и в УК «Атон-Менеджмент» - 55345,5 тыс. рублей (101,2 %). Аналогичная ситуация сложилась по всем другим частным управляющим компаниям.

По итогам 2008 года совокупная сумма убытка по всем управляющим компаниям (включая государственную управляющую компанию) составила 4647082,5 тыс. рублей, в том числе по частным управляющим компаниям - 3488679,6 тыс. рублей. Убыток от переоценки активов составил 13922110,0 тыс. рублей, в том числе по частным управляющим компаниям - 3707925,4 тыс. рублей.

В 2009 году благодаря улучшению ситуации на фондовом рынке доходы от инвестирования пенсионных накоплений частными управляющими компаниями в целом перекрыли убыток, зафиксированный в 2008 году: суммарный убыток частных управляющих компаний составил 3488,68 млн. рублей, а доход - 3878,98 млн. рублей.

При этом по результатам 2009 года у 24 частных управляющих компаний сумма доходов не превысила сумму убытка, полученного в 2008 году. Кроме того, в 3 управляющих компаниях стоимость чистых активов сложилась меньше суммы средств пенсионных накоплений, переданных им Фондом в доверительное управление: в УК «Агана» отклонение составило 587,7 тыс. рублей (9,2 %); в УК «Металлинвесттраст» - 39550,7 тыс. рублей (20,2 %) и в УК «Мир» - 93,1 тыс. рублей (1,5 процента).

По результатам 2010 года доходы получены всеми управляющими компаниями и совокупно составили 51891249,9 тыс. рублей, из них частными управляющими компаниями - 2974314,9 тыс. рублей. По всем управляющим компаниям, за исключением УК «Металлинвесттраст», стоимость чистых активов превысила сумму средств пенсионных накоплений, переданных им Фондом в доверительное управление. В доверительное управление УК «Металлинвесттраст» по состоянию на 1 января 2011 года передано 258865,3 тыс. рублей, а стоимость чистых активов, в которые они инвестированы, составила 252380,4 тыс. рублей.

Доходы, полученные в 2011 году управляющими компаниями в результате инвестирования средств пенсионных накоплений, в целом сложились в сумме 55095579,5 тыс. рублей (из них в совокупности по всем частным

управляющим компаниям - сальдированный убыток в сумме 240346,1 тыс. рублей). Доходы получены по 34 инвестиционным портфелям в сумме 55687826,1 тыс. рублей, по 24 инвестиционным портфелям частных управляющих компаний - убыток в сумме 592246,6 тыс. рублей. По 2 частным управляющим компаниям стоимость чистых активов сложилась ниже суммы средств пенсионных накоплений, переданных им в доверительное управление: в УК «Металлинвесттраст» разница составила 14721,2 тыс. рублей (сумма переданных средств - 429174,2 тыс. рублей, а стоимость чистых активов, в которые инвестированы данные средства, - 414453,0 тыс. рублей), в УК «ТРИНФИКО» (договор ДУ22-03У014, портфель долгосрочного роста) - 3571,8 тыс. рублей (87167,9 тыс. рублей, 83596,1 тыс. рублей).

В 2012 году доходы, полученные управляющими компаниями в результате инвестирования средств пенсионных накоплений, составили в целом 131242674,39 тыс. рублей, в том числе государственной управляющей компанией - 128621589,28 тыс. рублей (совокупно по двум инвестиционным портфелям), частными управляющими компаниями - 2621085,11 тыс. рублей. По результатам 2012 года доходы от инвестирования средств пенсионных накоплений получены всеми управляющими компаниями, за исключением УК «ТРИНФИКО» (договор доверительного управления № 22-03У014), убыток которой составил 291,1 тыс. рублей, а стоимость чистых активов, в которые инвестированы средства пенсионных накоплений, сложилась ниже суммы средств пенсионных накоплений, переданных ей в доверительное управление, на сумму 3270,35 тыс. рублей (сумма переданных средств - 101182,93 тыс. рублей, стоимость чистых активов - 97912,58 тыс. рублей).

Исследованием материалов проверок частных управляющих компаний по вопросу эффективности доверительного управления установлено следующее.

Анализ сделок по купле-продаже ценных бумаг, совершенных управляющими компаниями, позволяет сделать вывод, что нередко сделки осуществлялись без учета интересов застрахованных лиц: в условиях высокой волатильности котировок акций управляющие компании нередко упускали имеющиеся возможности фиксации прибыли на приобретенных акциях, в ряде случаев фиксировали убыток от реализации ценных бумаг на падающем рынке.

В структуре доходов управляющих компаний финансовый результат от реализации активов составляет от 0,4 % до 30 процентов.

Следует отметить, что на результаты инвестирования помимо объективных причин (кризис на финансовом рынке) влияет также и совершение управляющими компаниями сделок, экономическая целесообразность которых сомнительна.

Так, проверкой деятельности УК «Металлинвесттраст», по результатам инвестирования которой стоимость чистых активов, в которые были размещены средства пенсионных накоплений, в течение 3 лет (с 2008 по 2010 год) складывалась меньше суммы средств пенсионных накоплений, переданных ей в доверительное управление, выявлено следующее.

В инвестиционном портфеле УК «Металлинвесттраст» по состоянию на 20 сентября 2010 года (утро) находилось 6497 обыкновенных акций ОАО «Лукойл», в период с 11.00 до 12.00 часов эти акции были проданы по средневзвешенной цене 1707,54 рубля на сумму 11093,9 тыс. рублей (доход 231,2 тыс. рублей). Вечером того же дня (18.25-18.40 ч.) приобретены 12314 обыкновенных акций по средневзвешенной цене 1726,44 рубля на сумму 21259,3 тыс. рублей, которые были проданы 29 сентября по средневзвешенной цене 1711,85 рубля на сумму 21079,7 тыс. рублей с убытком 179,6 тыс. рублей.

УК «Металлинвесттраст» 3 июня 2010 года было куплено 1100 обыкновенных акций ГМК «Норильский никель» (ОАО) на сумму 5692,5 тыс. рублей по средневзвешенной цене 5175,0 рубля, 8 июня весь пакет был продан по средневзвешенной цене 4907,22 рубля на сумму 5397,9 тыс. рублей (убыток - 294,6 тыс. рублей); 12 июля приобретено 2500 акций на сумму 12318,8 тыс. рублей по средневзвешенной цене 4927,53 рубля, которые были проданы 16 июля по средневзвешенной цене 4816,84 рубля на сумму 12042,1 тыс. рублей (убыток - 276,7 тыс. рублей).

Подобные сделки, совершенные УК «Металлинвесттраст» с обыкновенными акциями ОАО «Татнефть», привели в 2009 году к убытку в сумме 436,4 тыс. рублей, в 2010 году - 813,6 тыс. рублей. Убыток от сделок с обыкновенными акциями ОАО «РусГидро» в 2009 году составил 66,5 тыс. рублей, в 2010 году - 2939,3 тыс. рублей.

В других проверенных управляющих компаниях (УК «Тройка Диалог», УК «Атон-Менеджмент», УК «Лидер») в отдельные периоды также совершались сделки, не соответствующие положениям подпунктов 1 и 3 пункта 1 статьи 12 Федерального закона № 111-ФЗ, в соответствии с которыми управляющая компания обязана инвестировать средства пенсионных накоплений исключительно в интересах застрахованных лиц, осуществлять инвестирование средств пенсионных накоплений разумно и добросовестно, исходя из необходимости обеспечения принципов надежности, ликвидности, доходности и диверсификации.

В соответствии с договором доверительного управления размер вознаграждения управляющей компании составляет не более 10 % от размера доходов от инвестирования средств пенсионных накоплений, полученных управляющей компанией за отчетный год. Сумма вознаграждения управляющей компании удерживается ею из доходов от инвестирования переданных ей в доверительное управление средств пенсионных накоп-

лений, полученных за отчетный год, за исключением случая, если стоимость чистых активов, находящихся в доверительном управлении управляющей компании, уменьшилась по сравнению с предшествующим годом. Таким образом, если по итогам года управляющей компанией получен доход, 98 % которого в ряде случаев составляет доход от переоценки активов, она получает вознаграждение, а при наличии убытка - его лишается.

Информация о доходах (убытках), полученных управляющими компаниями за 2004-2012 годы, вознаграждении и необходимых расходах, связанных с инвестированием, приведены в таблице:

(тыс. руб.)

| Год | Формализованное наименование | Доход /убыток от инвестирования | Расходы всего | В том числе | |
|------|------------------------------|---------------------------------|---------------|---------------------------------------|--------------------------|
| | | | | необходимые расходы по инвестированию | вознаграждение УК за год |
| 2004 | Итого | 3327959,9 | 422688,4 | 90363,9 | 332324,5 |
| | ГУК, всего | 3246184,5 | 405894,2 | 81275,7 | 324618,4 |
| | ЧУК | 81775,3 | 16794,2 | 9088,2 | 7706,0 |
| 2005 | Итого | 15244655,9 | 420512,7 | 147709,0 | 272803,8 |
| | ГУК, всего | 14464267,3 | 333437,4 | 134449,4 | 198988,0 |
| | ЧУК | 780388,7 | 87075,3 | 13259,6 | 73815,7 |
| 2006 | Итого | 13815548,7 | 601409,4 | 247113,1 | 354296,3 |
| | ГУК, всего | 12349547,6 | 442048,1 | 226765,9 | 215282,2 |
| | ЧУК | 1466001,1 | 159361,2 | 20347,2 | 139014,1 |
| 2007 | Итого | 18358024,9 | 594518,4 | 305576,6 | 288941,9 |
| | ГУК, всего | 17761755,7 | 517437,3 | 284225,4 | 233212,0 |
| | ЧУК | 596269,2 | 77081,1 | 21351,2 | 55729,9 |
| 2008 | Итого | -4647082,5 | 333559,6 | 333559,6 | 0,0 |
| | ГУК, всего | -1158402,8 | 312107,1 | 312107,1 | 0,0 |
| | ЧУК | -3488679,6 | 21452,5 | 21452,5 | 0,0 |
| 2009 | Итого | 44333939,0 | 1012911,2 | 394286,3 | 618624,9 |
| | ГУК, всего | 40454963,8 | 618288,4 | 369357,9 | 248930,5 |
| | ЧУК | 3878975,2 | 394622,8 | 24928,4 | 369694,4 |
| 2010 | Итого | 51891249,9 | 1180751,5 | 617477,6 | 563273,9 |
| | ГУК, всего | 48916935,0 | 861421,2 | 582417,0 | 279004,2 |
| | ЧУК | 2974314,9 | 319330,3 | 35060,6 | 284269,7 |
| 2011 | Итого | 55095579,5 | 1189733,8 | 826139,0 | 363594,8 |
| | ГУК, всего | 55335925,6 | 1106124,2 | 776603,3 | 329520,9 |
| | ЧУК | -240346,1 | 83609,6 | 49535,7 | 34073,9 |
| 2012 | Итого | 131242674,4 | 1568667,6 | 866102,5 | 702565,1 |
| | ГУК, всего | 128621589,3 | 1266337,5 | 813944,3 | 452393,2 |
| | ЧУК | 2621085,1 | 302330,1 | 52158,2 | 250171,9 |
| | Всего | 328662549,6 | 7324752,6 | 3828327,5 | 3496425,1 |
| | ГУК, всего | 319992765,8 | 5863095,4 | 3581145,9 | 2281949,5 |
| | ЧУК | 8669783,8 | 1461657,2 | 247181,6 | 1214475,6 |

Из приведенных в таблице данных следует, что сумма вознаграждения частных управляющих компаний за период 2004-2009 годов составила 646,0 млн. рублей, или 19,5 % от общей суммы доходов (с учетом убытка), полученных за этот период. При этом сумма вознаграждения, полученная по результатам 2009 года (после кризиса), на 93,4 млн. рублей, или 33,4 %, превышает всю сумму вознаграждений, полученных управляющими компаниями за 2004-2008 годы.

Например, вознаграждение УК «Металлинвесттраст» за 2004-2012 годы составило 62,4 % сальдированной суммы доходов за этот пе-

риод. Сумма вознаграждения, полученная по результатам 2009 года (после кризиса), сопоставима с суммой вознаграждений, полученных управляющей компанией за 2004-2007 годы (2524,5 тыс. рублей), при этом сальдированный результат от инвестирования за 2004-2009 годы составил убыток в сумме 45167 тыс. рублей.

Информация о доходах (убытках), вознаграждении, полученном УК «Металлинвесттраст» за 2004-2012 годы, приведена в таблице:

| Год | Доход/убыток, полученный УК от инвестирования средств пенсионных накоплений, тыс. руб. | Сумма вознаграждения, тыс. руб. | Отношение суммы вознаграждения к сумме доходов, % |
|-------|--|---------------------------------|---|
| 2004 | 452,7 | 45,3 | 10 |
| 2005 | 7445,6 | 744,6 | 10 |
| 2006 | 11629,4 | 1162,9 | 10 |
| 2007 | 5716,7 | 571,7 | 10 |
| 2008 | -94706,8 | 0,0 | 0 |
| 2009 | 24295,4 | 2429,5 | 10 |
| 2010 | 31937,4 | 3193,7 | 10 |
| 2011 | -7472,6 | 0,0 | 0 |
| 2012 | 40202,1 | 4020,2 | 10 |
| Всего | 19499,9 | 12167,9 | 62,4 |

Управляющие компании оплачивают необходимые расходы за счет средств пенсионных накоплений. В состав данных расходов входят: расходы, непосредственно связанные с доверительным управлением средствами пенсионных накоплений, компенсация специализированному депозитарию расходов, понесенных им в качестве номинального держателя ценных бумаг, в которые инвестированы средства пенсионных накоплений, а также оплата услуг специализированного депозитария, аудиторских организаций, страховщиков по договорам обязательного страхования ответственности, других участников отношений по формированию и инвестированию средств пенсионных накоплений.

Сумма необходимых расходов за 2004-2012 годы составила 3828327,51 тыс. рублей, в том числе: государственной управляющей компании - 3581145,95 тыс. рублей и частных управляющих компаний - 247181,56 тыс. рублей.

| | Оплата услуг Спецдепозитария | Оплата услуг профессиональных участников рынка ценных бумаг | Оплата услуг аудитора | Расходы на обязательное страхование | Оплата прочих услуг |
|-------|------------------------------|---|-----------------------|-------------------------------------|---------------------|
| Всего | 2566409,86 | 1169082,66 | 35325,88 | 55676,67 | 1832,43 |
| ЧУК | 65359,57 | 127244,73 | 18980,28 | 34039,44 | 1557,54 |
| ГУК | 2501050,29 | 1041837,93 | 16345,60 | 21637,23 | 274,89 |

Следует отметить, что за 2004-2012 годы расходы, связанные с инвестированием пенсионных накоплений и выплатой вознаграждения управляющим компаниям, составляют в целом 7324752,6 тыс. рублей, или 2,2 % от суммы доходов, в том числе: для ГУК - 5863095,4 тыс. рублей, или 1,8 %, для ЧУК - 1461657,2 тыс. рублей, или 16,9 процента.

Полученный управляющими компаниями доход (убыток) отражается ПФР в специальной части индивидуальных лицевых счетов застрахованных лиц, выбравших эти управляющие компании. По результатам

инвестирования 2008 года пенсионные накопления, отраженные на лицевых счетах застрахованных лиц, в ряде случаев уменьшились не только на сумму ранее полученных доходов от инвестирования, но и в части средств, переданных ПФР за этих застрахованных лиц управляющим компаниям.

Сумма средств пенсионных накоплений, выведенных в 2009 году из доверительного управления одних управляющих компаний для их передачи в доверительное управление другим управляющим компаниям и в НПФ, составила 12048196,2 тыс. рублей, в том числе инвестиционный доход - 1104087,1 тыс. рублей. При этом сумма инвестиционного дохода сложилась из суммы дохода в размере 1289841,1 тыс. рублей и суммы убытка - 185754,0 тыс. рублей.

Таким образом, потеря средств пенсионных накоплений у 71101 застрахованного лица, перешедших в другую управляющую компанию или НПФ, составила 19,2 % от суммы средств пенсионных накоплений, переданных ПФР в доверительное управление этим компаниям (передано Фондом в доверительное управление 967551,8 тыс. рублей, возвращено в Фонд - 781797,8 тыс. рублей).

Потери пенсионных накоплений застрахованных лиц, реализовавших право на переход из управляющих компаний (с учетом инвестиционного дохода), составили: по УК «АК Барс Капитал» - 24371,7 тыс. рублей (7498 застрахованных лиц), УК «РФЦ-Капитал» - 93973,1 тыс. рублей (18844), УК «Тройка Диалог» - 25048,7 тыс. рублей (2463), УК «Солид Менеджмент» - 135033,3 тыс. рублей (15875), УК «УралСиб» - 18961,0 тыс. рублей (4866).

УК «Металлинвесттраст» возвращено ПФР в 2009 году на 16184,29 тыс. рублей, или на 49,7 %, меньше, чем ей было передано средств пенсионных накоплений в доверительное управление за этих застрахованных лиц (32596,31 тыс. рублей), в 2010 году - на 5047,07 тыс. рублей, или 10,6 %. В УК «Брокеркредитсервис» по инвестиционному портфелю «Доходный» разница составила 1007,33 тыс. рублей, или 20,4 %, по инвестиционному портфелю «Сбалансированный» - 38,87 тыс. рублей, или 9,7 процента.

Данная проблема в первую очередь отражается на интересах застрахованных лиц и в установленных случаях их правопреемников, так как установленные за счет средств пенсионных накоплений выплаты меньше, чем суммы страховых взносов и иных средств, переданных в доверительное управление.

В соответствии с приказом Минфина России от 22 августа 2005 года № 107н «Об утверждении стандартов раскрытия информации об инвестировании средств пенсионных накоплений» управляющие компании рассчитывали доходность инвестирования средств пенсионных накоплений

за год, 3 года. С 2013 года в соответствии с приказом Минфина России от 4 октября 2012 года № 133н «О внесении изменений в отдельные приказы Министерства финансов Российской Федерации» управляющие компании обязаны раскрывать среднюю доходность инвестирования средств пенсионных накоплений за период действия договора доверительного управления средствами пенсионных накоплений.

3.2. Оценка эффективности деятельности негосударственных пенсионных фондов по инвестированию средств пенсионных накоплений за 2004-2012 годы

По состоянию на 1 января 2013 года на рынке обязательного пенсионного страхования осуществляли деятельность 107 НПФ (в 2004 году - 48 НПФ, в 2005 году - 99, в 2006 году - 112, в 2007 году - 125, в 2008 году - 135, в 2009 году - 128, в 2010 году - 122, в 2011 году - 116 НПФ).

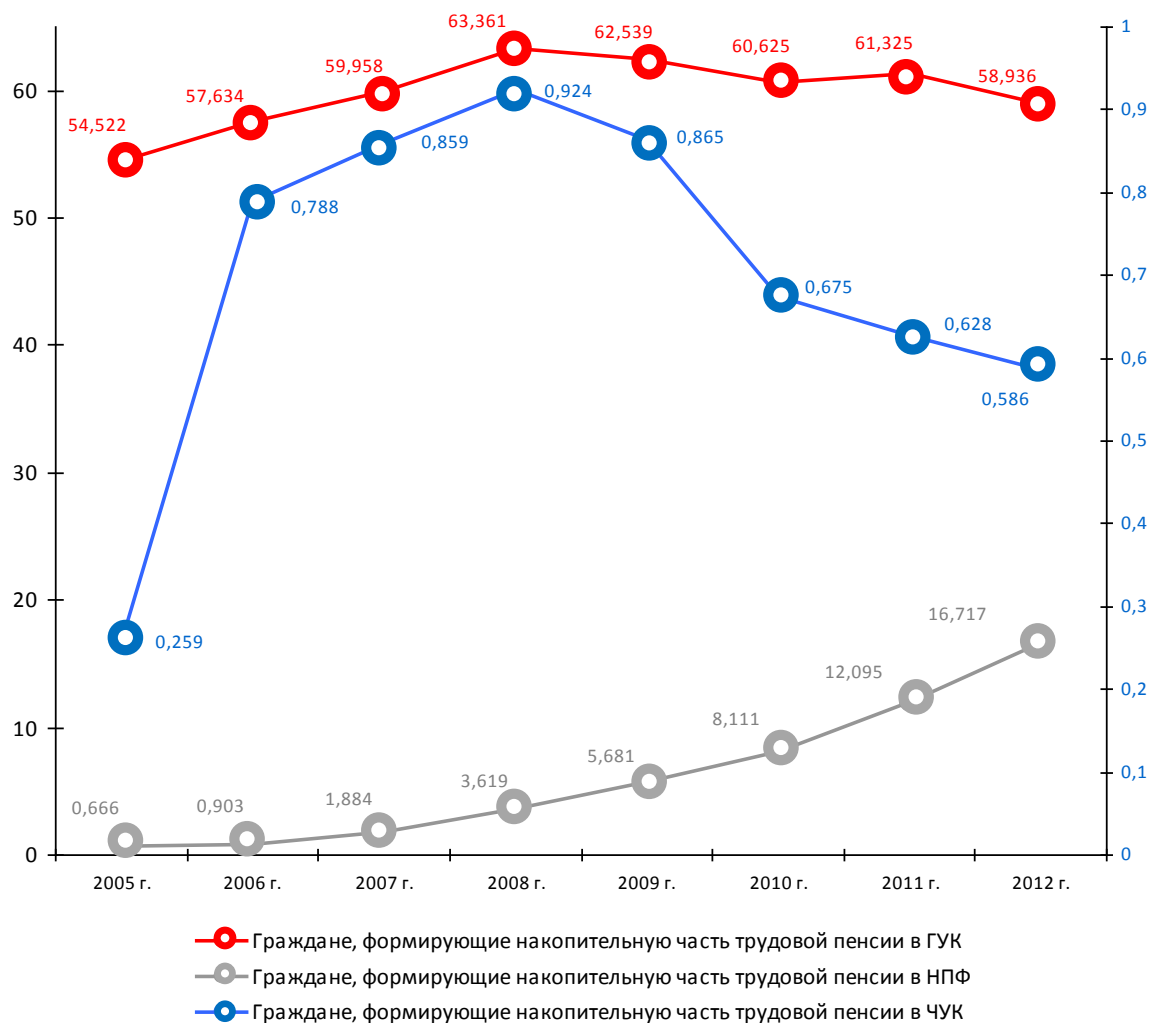
С 2008 по 2012 год количество застрахованных лиц, формирующих накопительную часть трудовой пенсии в НПФ, возросло в 4,6 раза и по состоянию на 31 декабря 2012 года составило 16,7 млн. человек. Данные по количеству застрахованных лиц, формировавших накопительную часть трудовой пенсии в ГУК, ЧУК и НПФ в различные годы, приведены в таблице:

| | (млн. чел.) | | | | | | | |
|---|-------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | 2005 г. | 2006 г. | 2007 г. | 2008 г. | 2009 г. | 2010 г. | 2011 г. | 2012 г. |
| Застрахованные лица, в отношении которых формируются средства пенсионных накоплений, всего | 55,447 | 59,325 | 62,701 | 67,704 | 69,085 | 69,411 | 74,049 | 76,238 |
| в том числе: | | | | | | | | |
| в государственной управляющей компании (корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)») | 54,522 | 57,634 | 59,958 | 63,161 | 62,539 | 60,625 | 61,325 | 58,936 |
| в том числе: | | | | | | | | |
| расширенный инвестиционный портфель | - | - | - | - | 62,478 | 60,498 | 61,177 | 58,750 |
| инвестиционный портфель государственных ценных бумаг | - | - | - | - | 0,061 | 0,127 | 0,148 | 0,186 |
| в управляющих компаниях | 0,259 | 0,788 | 0,859 | 0,924 | 0,865 | 0,675 | 0,628 | 0,586 |
| в негосударственных пенсионных фондах | 0,666 | 0,903 | 1,884 | 3,619 | 5,681 | 8,111 | 12,095 | 16,717 |

Из приведенных в таблице данных видно, что, начиная с 2009 года, начался массовый переход застрахованных лиц из ПФР в НПФ. Если в 2008 году накопительную часть трудовой пенсии в ГУК формировали 93,3 % застрахованных лиц и в НПФ - 5,3 %, то в 2012 году, соответственно, - 77,3 % и 21,9 % застрахованных лиц.

Динамика перехода застрахованных лиц из ПФР в НПФ показана на графике:

млн. чел.



Из графика видно, что число застрахованных лиц, формирующих накопительную часть трудовой пенсии в НПФ, растет существенно быстрее, чем растет общее число застрахованных лиц. Соответственно, увеличивался и объем средств пенсионных накоплений, полученных НПФ из ПФР. С 2008 года сумма средств, переданных ПФР в НПФ, увеличилась в 14,9 раза и на 1 января 2013 года составила 612618,57 млн. рублей. В таблице приведена информация о средствах пенсионных накоплений, в том числе перечисленных ПФР в НПФ и в доверительное управление управляющим компаниям:

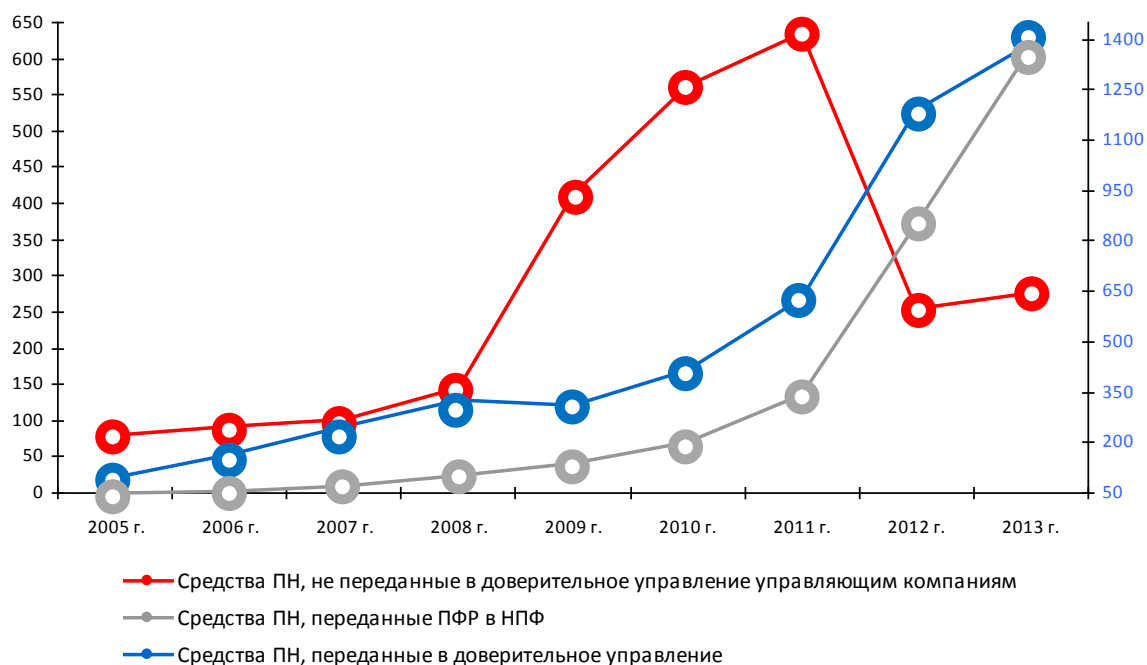
(млн. руб.)

| Год | Всего средств пенсионных накоплений | Перечислено ПФР в НПФ | В Пенсионном фонде, всего | В том числе | | | | |
|------|-------------------------------------|-----------------------|---------------------------|---|---|--|---|--|
| | | | | средства, переданные в доверительное управление | средства выплатного резерва бюджета ПФР, переданные ГУК | средства пенс. накоплений, сформированные в пользу застрахованных лиц, которым установлена срочная пенс. выплата, (переданные ГУК) | остаток денежных средств выплатного резерва в ПФР | средства, не переданные в доверительное управление управляющим компаниям |
| 2003 | 38,97 | - | 38,97 | - | - | - | - | 38,97 |

| Год | Всего средств пенсионных накоплений | Перечислено ПФР в НПФ | В Пенсионном фонде, всего | В том числе | | | | |
|------|-------------------------------------|-----------------------|---------------------------|---|---|--|---|--|
| | | | | средства, переданные в доверительное управление | средства выплатного резерва бюджета ПФР, переданные ГУК | средства пенс. накоплений, сформированные в пользу застрахованных лиц, которым установлена срочная пенс. выплата, (переданные ГУК) | остаток денежных средств выплатного резерва в ПФР | средства, не переданные в доверительное управление управляющим компаниям |
| 2004 | 91758,77 | - | 91758,77 | 0,00 | - | - | - | 91758,77 |
| 2005 | 175040,36 | 1135,25 | 173905,11 | 94459,56 | - | - | - | 79445,55 |
| 2006 | 257832,63 | 1926,16 | 255906,48 | 164217,03 | - | - | - | 91689,45 |
| 2007 | 357912,63 | 8994,02 | 348918,61 | 246012,17 | - | - | - | 102906,44 |
| 2008 | 497777,59 | 24715,64 | 473061,95 | 328412,97 | - | - | - | 144648,98 |
| 2009 | 766251,97 | 41225,32 | 725026,65 | 312921,89 | - | - | - | 412104,76 |
| 2010 | 1046243,64 | 70442,51 | 975801,13 | 414214,64 | - | - | - | 561586,49 |
| 2011 | 1403154,66 | 136189,78 | 1266964,89 | 631206,49 | - | - | - | 635758,40 |
| 2012 | 1816444,48 | 371918,49 | 1444526,00 | 1189805,01 | - | - | - | 254720,99 |
| 2013 | 2277905,78 | 612618,57 | 1665287,21 | 1388233,95 | 312,59 | 36,93 | 6,45 | 276697,28 |

Если по состоянию на 1 января 2009 года объем средств, переданных ПФР в НПФ, составлял 5,4 % всех средств пенсионных накоплений, то на 1 января 2013 года - 26,9 %. На графике показана динамика распределения средств пенсионных накоплений:

млрд. руб.



По состоянию на 1 января 2013 года средства в сумме 519925,2 млн. рублей, или 84,9 % средств пенсионных накоплений, поступивших в НПФ из ПФР (с учетом возвращенных в ПФР средств), распределяются между 20 НПФ, в которых сосредоточено от 5517,1 млн. рублей (Сберегательный фонд РЕСО) до 78826,8 млн. рублей (НПФ «Лукойл - Гарант»). Информа-

ция о средствах пенсионных накоплений, находящихся в этих НПФ, приведена в таблице:

(млн. руб.)

| | Поступление средств в НПФ | | Выбытие средств из НПФ | | | | | Доход, распределенный по пенсионным счетам (совокупно за весь период деятельности по ОПС) | Средства пенсионных накоплений, отраженных в пенсионных счетах |
|--------------------------------|---------------------------|---------------|--|--------------|--------------|-------------------------|---|---|--|
| | из ПФР | из других НПФ | в ПФР | | в другие НПФ | выплаты правопреемникам | выплаты за счет средств пенсионных накоплений (накопительная часть, единовр. и срочные выплаты) | | |
| | | | в порядке реализации права на переход из НПФ в ПФР | в резерв ПФР | | | | | |
| НПФ «Лукойл - Гарант» | 79374,3 | 5320,9 | 486,5 | 61,0 | 2694,2 | 154,0 | 239,3 | 10732,1 | 91792,3 |
| НПФ «Благосостояние» | 77028,5 | 1556,2 | 393,3 | 73,0 | 1648,2 | 329,3 | 201,0 | 8242,0 | 84181,9 |
| НПФ «Норильский никель» | 38889,8 | 2039,9 | 1113,6 | 32,1 | 2778,7 | 102,4 | 316,9 | 3694,7 | 40280,7 |
| НПФ «Сбербанк» | 37301,3 | 1204,5 | 50,6 | 2,8 | 416,2 | 28,2 | 19,6 | 2767,5 | 40755,9 |
| НПФ «Газфонд» | 35134,6 | 1528,3 | 59,0 | 13,8 | 572,0 | 63,1 | 50,3 | 4114,3 | 40019,0 |
| НПФ «Электроэнергетики» | 32393,1 | 4036,1 | 243,3 | 15,0 | 1981,1 | 83,0 | 52,0 | 3930,4 | 37985,2 |
| НПФ «Промагрофонд» | 28414,0 | 6935,1 | 353,6 | 14,6 | 3098,2 | 50,1 | 75,2 | 1644,4 | 33401,8 |
| НПФ «ВТБ» | 32440,3 | 1902,7 | 39,9 | 0,3 | 354,7 | 19,4 | 34,7 | 2241,1 | 36135,1 |
| НПФ «КИТФинанс» | 30522,9 | 2651,1 | 170,8 | 0,9 | 978,6 | 23,0 | 10,3 | 1592,7 | 33583,1 |
| НПФ «РГС» | 25566,3 | 1322,9 | 9,6 | 0,4 | 43,9 | 8,5 | 8,6 | 1027,9 | 27846,1 |
| НПФ «СтальФонд» | 19397,1 | 1121,4 | 215,7 | 7,8 | 1141,8 | 34,2 | 29,3 | 1505,8 | 20595,5 |
| НПФ «БПФ» | 18479,9 | 567,0 | 362,6 | 21,5 | 1539,9 | 60,0 | 105,3 | 2145,8 | 19103,4 |
| НПФ «Ренессанс жизнь и пенсии» | 16165,8 | 2139,1 | 415,1 | 3,3 | 1349,2 | 18,7 | 4,6 | 1419,6 | 17933,6 |
| НПФ «Социум» | 10346,0 | 59,9 | 330,7 | 13,7 | 1895,9 | 33,8 | 27,3 | 1480,2 | 9584,7 |
| НПФ «Национальный» | 9018,6 | 438,6 | 29,4 | 1,8 | 297,2 | 30,6 | 38,2 | 1005,3 | 10065,3 |
| НПФ «Ханты-Мансийский» | 7850,1 | 177,9 | 77,6 | 5,6 | 696,6 | 21,8 | 142,4 | 1247,0 | 8331,0 |
| НПФ «Регионфонд» | 7730,1 | 698,7 | 89,6 | 2,8 | 696,1 | 9,7 | 16,6 | 653,2 | 8267,2 |
| НПФ «Райффайзен» | 7176,7 | 212,2 | 8,3 | 0,7 | 157,6 | 7,9 | 2,2 | 731,6 | 7943,8 |
| НПФ «Социальное развитие» | 5971,2 | 94,4 | 68,9 | 3,3 | 486,0 | 16,3 | 31,1 | 616,9 | 6076,9 |
| Сберегательный фонд РЕСО | 5545,9 | 314,1 | 27,6 | 1,2 | 310,5 | 7,1 | 2,5 | 481,2 | 5992,3 |
| Всего | 524746,5 | 34321,0 | 4545,6 | 275,7 | 23136,4 | 1101,0 | 1407,4 | 51273,7 | 579875,1 |

В ходе проведения экспертно-аналитического мероприятия негосударственными пенсионными фондами по запросу Счетной палаты была представлена информация о формировании средств пенсионных накоплений. Запросы Счетной палаты о представлении информации были направлены в 107 НПФ в соответствии с адресным списком НПФ, представленным ПФР по состоянию на 1 января 2013 года. На запросы Счетной палаты представили информацию 102 НПФ. Информация о формировании средств пенсионных накоплений в разрезе НПФ приведена в приложении № 3 к отчету (приложения в Бюллетене не публикуются).

Анализ представленной НПФ информации показал, что 2005-2007 годы для НПФ, так же как и для управляющих компаний, отобранных по конкурсу, были достаточно благоприятными для инвестирования.

В 2008 году большинством НПФ от инвестирования средств пенсионных накоплений был получен убыток. По результатам года из 78 НПФ (из числа представивших информацию), которые осуществляли деятельность по обязательному пенсионному страхованию, 15 НПФ распределили убыток по счетам застрахованных лиц, 47 НПФ не распределяли убыток, а 16 НПФ распределили доход.

В соответствии с представленной НПФ информацией совокупная сумма распределенного НПФ по пенсионным счетам убытка составила 3406,1 млн. рублей. Информация о суммах распределенного убытка, средств пенсионных накоплений, поступивших в НПФ из ПФР и других НПФ (с учетом выбывших средств), а также расчетных суммах средств пенсионных накоплений, отраженных НПФ в пенсионных счетах, приведена в таблице:

| | Сумма убытка, распределенного по пенсионным счетам | Сумма средств пенсионных накоплений (за вычетом выплат правопреемникам и переданных средств в ПФР и другие НПФ), поступившая в НПФ за застрахованных лиц на 01.01.2009 | Сумма средств пенсионных накоплений, отраженная на пенсионных счетах, по состоянию на 01.01.2009 | (тыс. руб.) Разница между суммой средств пенсионных накоплений, поступивших в ПФР, и отраженной на пенсионных счетах | |
|---|--|--|--|---|--------|
| | | | | тыс. руб. | % |
| НПФ «Первый национальный» | -76566,58 | 410640,49 | 335438,66 | -75201,82 | -18,31 |
| НПФ «Благовест» | -5374,02 | 23369,12 | 17995,10 | -5374,02 | -23,00 |
| НПФ «УГМК-Перспектива» | -173752,40 | 523019,01 | 387801,00 | -135218,02 | -25,85 |
| НПФ «Участие» | -8089,69 | 45131,60 | 40740,53 | -4391,07 | -9,73 |
| НПФ «Сбербанк» | -268523,63 | 1220464,69 | 961985,31 | -258479,38 | -21,18 |
| НПФ «Социум» | -156888,48 | 1274761,61 | 1134436,14 | -140325,47 | -11,01 |
| НПФ «СтальФонд» | -352964,35 | 1160680,25 | 911603,31 | -249076,93 | -21,46 |
| НПФ «Тихий Дон» | -4892,82 | 26214,54 | 22287,67 | -3926,88 | -14,98 |
| НПФ «Уралоборонзаводский» | -416,45 | 257290,13 | 278951,72 | 21661,59 | 8,42 |
| НПФ «Магнит» | -2958,96 | 14051,16 | 11359,23 | -2691,94 | -19,16 |
| НПФ пенсионного и социального обеспечения металлургов | -61785,00 | 227192,37 | 178776,56 | -48415,81 | -21,31 |
| НПФ «БАШКОМСНАББАНК» | -429,21 | 916,21 | 507,60 | -408,60 | -44,60 |
| НПФ «Благосостояние» | -2217448,28 | 9791484,95 | 8019157,16 | -1772327,79 | -18,10 |
| НПФ «Благодеяние» | -68812,83 | 236410,81 | 187754,95 | -48655,87 | -20,58 |
| Генеральный Пенсионный фонд | -7201,33 | 22614,16 | 17958,33 | -4655,83 | -20,59 |
| Всего | -3406104,04 | 15234241,10 | 12506753,27 | -2727487,83 | -17,90 |

Из приведенных в таблице расчетных данных следует, что сумма средств, отраженная на пенсионных счетах после распределения убытка, составила 12506753,27 тыс. рублей. Кроме того, по 14 НПФ сумма средств, отраженная на пенсионных счетах застрахованных лиц, с учетом разнесенного убытка, сложилась меньше суммы пенсионных накоплений, поступившей в эти НПФ от ПФР и других НПФ (на 2749149,4 тыс. рублей). Данные отклонения составили от 44,6 % до 9,73 процента.

По результатам 2008 года 16 НПФ по пенсионным счетам распределили доход. Данная ситуация, как правило, сложилась вследствие того, что НПФ на покрытие убытка, сложившегося от инвестирования пенсионных накоплений управляющими компаниями, и обеспечение некоторого дохода направляли средства имущества для обеспечения уставной деятельности. Например, НПФ «Промагрофонд» на эти цели было направлено 42,0 млн. рублей.

Информация о НПФ, по результатам 2008 года распределивших на пенсионных счетах доход, приведена в таблице:

(тыс. руб.)

| | Сумма дохода, распределенного по пенсионным счетам | Сумма средств пенсионных накоплений (за вычетом выплат правопреемникам и переданных средств в ПФР и другие НПФ), поступившая в НПФ за застрахованных лиц на 1.01.09 | Сумма средств пенсионных накоплений, отраженная на пенсионных счетах, по состоянию на 1.01.09 | Разница между суммой средств пенсионных накоплений, поступивших в НПФ, и отраженной на пенсионных счетах | |
|--------------------------|--|---|---|--|-------|
| | | | | тыс.руб. | % |
| НПФ «Капитал» | 454,30 | 33505,81 | 35821,52 | 2315,71 | 6,91 |
| НПФ «Промрегион» | 34,39 | 101,52 | 135,91 | 34,39 | 33,88 |
| НПФ «Пенсион-Инвест» | 1156,84 | 28046,81 | 29924,69 | 1877,88 | 6,70 |
| НПФ «Гарант-Проф» | 195,21 | 4498,08 | 4711,88 | 213,80 | 4,75 |
| НПФ «УРАЛ ФД» | 1342,51 | 31126,01 | 33660,59 | 2534,58 | 8,14 |
| НПФ «ПОРТ-ГАРАНТ» | 355,00 | 9131,40 | 10384,55 | 1253,15 | 13,72 |
| НПФ «Промагрофонд» | 6969,82 | 108400,45 | 139214,97 | 30814,52 | 28,43 |
| Сберегательный фонд РЕСО | 1499,12 | 16435,14 | 17934,26 | 1499,12 | 9,12 |
| НПФ «Стратегия» | 6128,60 | 545380,44 | 607600,37 | 62219,93 | 11,41 |
| НПФ «ТНК-ВЛАДИМИР» | 1812,50 | 50621,52 | 53924,28 | 3302,76 | 6,52 |
| НПФ «Поволжский» | 202,04 | 2650,39 | 2852,42 | 202,04 | 7,62 |
| НПФ «КИТФинанс» | 496,61 | 6295,92 | 6792,53 | 496,61 | 7,89 |
| ОНПФ «Доверие» | 2619,41 | 60280,64 | 62900,05 | 2619,41 | 4,35 |
| НПФ «Дорога» | 449,72 | 9288,48 | 9738,20 | 449,72 | 4,84 |
| НПФ «Дженерали НПФ» | 147,45 | 1611,92 | 1759,37 | 147,45 | 9,15 |
| НПФ «ГЕФЕСТ» | 4126,72 | 84847,78 | 92089,10 | 7241,31 | 8,53 |
| Всего | 27990,23 | 992222,28 | 1109444,67 | 117222,38 | 11,81 |

По состоянию на 1 января 2009 года расчетная сумма средств пенсионных накоплений, отраженная НПФ на пенсионных счетах застрахованных лиц (с учетом разнесенных убытков), составила 37404,5 млн. рублей, сумма средств пенсионных накоплений, поступившая в НПФ за застрахованных лиц, - 38468,4 млн. рублей. Здесь и далее приведены показатели (сальдированные суммы показателей по группам НПФ, по отдельным периодам), рассчитанные на основании информации, представленной НПФ по запросу Счетной палаты, с указанием по тексту «расчетно», «расчетная сумма».

По результатам 2009 года всеми НПФ получены доходы, которые были распределены на пенсионные счета застрахованных лиц. В соответствии с представленной НПФ информацией в 13 НПФ, которые разнесли по пенсионным счетам убыток 2008 года, сумма разнесенных доходов 2009 года

превысила сумму убытка. Исключение составили Первый национальный НПФ (разнесенный убыток 76,6 млн. рублей, доход - 37,6 млн. рублей) и НПФ «БАШКОМСНАББАНК» (0,43 млн. рублей, 0,34 млн. рублей). Совокупно сумма распределенного по пенсионным счетам всеми НПФ дохода составила 8923,1 млн. рублей; сумма средств, отраженная на пенсионных счетах застрахованных лиц, - 72686,4 млн. рублей (расчетно); сумма средств пенсионных накоплений, поступившая в НПФ за застрахованных лиц, - 64835,9 млн. рублей (расчетно).

По результатам 2010 года все НПФ получили доход. Совокупно сумма распределенного НПФ по пенсионным счетам дохода составила 21389,1 млн. рублей, сумма средств, отраженных на пенсионных счетах застрахованных лиц, - 150770,9 млн. рублей (расчетно), сумма средств пенсионных накоплений, поступившая в НПФ за застрахованных лиц, - 130795,3 млн. рублей (расчетно).

В целом по результатам 2011 года в большинстве НПФ были получены доходы, при этом некоторыми получены убытки. Так, в НПФ «Норильский никель» сумма убытка составила 155,6 млн. рублей, НПФ «КИТФинанс» - 134,9 млн. рублей, НПФ «Райффайзен» - 8,4 млн. рублей. Убытки ни одним из НПФ по пенсионным счетам не разнесены. Совокупно сумма распределенного НПФ по пенсионным счетам дохода составила 3455,4 млн. рублей, сумма средств, отраженных на пенсионных счетах застрахованных лиц, - 391638,8 млн. рублей (расчетно), сумма средств пенсионных накоплений, поступившая в НПФ за застрахованных лиц, - 369504,9 млн. рублей (расчетно).

По результатам проверки деятельность НПФ «Норильский никель» установлено, что убытки, полученные по результатам 2008 года в сумме 396,37 млн. рубле, и 2011 года - в сумме 155,58 млн. рублей, фондом по пенсионным счетам не разносились, обязательства фонда перед застрахованными лицами не уменьшались. Данные убытки фондом не возмещались ни за счет средств для обеспечения уставной деятельности, ни доходами, полученными в следующие годы. Таким образом, на протяжении 5 лет в НПФ «Норильский никель» имеет место дисбаланс между суммой средств пенсионных накоплений, отраженных в пенсионных счетах, и стоимостью активов (дефицит от 12 % до 1,4 %). Информация о пенсионных накоплениях, отраженных в пенсионных счетах, и стоимости активов на 1 января приведена в таблице:

| | (тыс. руб.) | | | | |
|--|-------------|---------|----------|----------|----------|
| | 2009 г. | 2010 г. | 2011 г. | 2012 г. | 2013 г. |
| Пенсионные накопления (обязательства фонда) | 3302739 | 5423066 | 10252596 | 30256688 | 40280848 |
| Нераспределенный убыток отчетного года, полученный от инвестирования пенсионных накоплений | | | | 155850 | |
| Нераспределенный убыток прошлых лет, полученный от инвестирования пенсионных накоплений | 396370 | 396370 | 396370 | 396370 | 551950 |

| | 2009 г. | 2010 г. | 2011 г. | 2012 г. | 2013 г. |
|--------------------------------------|---------|---------|---------|----------|----------|
| Итого (балансовая стоимость активов) | 2906369 | 5026696 | 9856226 | 29704738 | 39728898 |
| Дефицит, % | 12,0 | 7,3 | 3,9 | 1,8 | 1,4 |

При наличии данной ситуации существуют риски невыполнения НПФ «Норильский никель» обязательств перед застрахованными лицами в полном объеме. Данным НПФ средства пенсионных накоплений при переходе застрахованного лица в другой НПФ или ПФР передавались без учета неразнесенного по пенсионным счетам убытка.

По результатам 2012 года всеми НПФ получены доходы, которые были распределены на пенсионные счета застрахованных лиц. Совокупно сумма распределенного НПФ по пенсионным счетам дохода составила 35435,7 млн. рублей, сумма средств, отраженных на пенсионных счетах застрахованных лиц, - 665864,6 млн. рублей (расчетно), сумма средств пенсионных накоплений, поступившая в НПФ за застрахованных лиц, - 610272,4 млн. рублей (расчетно).

Следует отметить, что в НПФ расходы (необходимые расходы, связанные с инвестированием, вознаграждение управляющим компаниям, отчисления на осуществление уставной деятельности НПФ), связанные с формированием накопительной части трудовой пенсии застрахованных лиц, составляли более 26,5 % полученных доходов от инвестирования данных средств. В соответствии с Федеральным законом № 75-ФЗ вознаграждение управляющей компании составляет не более 10 % дохода, отчисления на формирование имущества, предназначенного для обеспечения уставной деятельности НПФ, - не более 15 % дохода, полученного от инвестирования средств пенсионных накоплений, после вычета вознаграждения управляющей компании (управляющим компаниям) и специализированному депозитарию.

В связи с увеличением в последнее время количества случаев аннулирования лицензий у НПФ, существует риск невозврата ими средств пенсионных накоплений в ПФР в связи с их неудовлетворительным финансовым состоянием, и, как следствие, необеспеченность выплат за счет средств пенсионных накоплений.

По информации ПФР, в 2012 году приказами ФСФР России аннулированы лицензии на осуществление деятельности по пенсионному обеспечению и пенсионному страхованию у 6 НПФ (НПФ «Семейный», НПФ «Профессиональный независимый пенсионный фонд», НПФ «Трансстрой», НПФ «Сибирский Межрегиональный», НПФ «Внешторгфонд», НПФ «Объединенный профсоюзный»). Общее число застрахованных лиц, формирующих в указанных НПФ свои пенсионные накопления, составляет 11214 человек, из них 327 человек достигли права на установление выплат за счет средств пенсионных накоплений. По оценке ПФР, совокупный объем пенсионных обязательств этих НПФ перед застрахованными лицами составляет порядка 250 млн. рублей.

3.3. Результаты деятельности государственной управляющей компании, управляющих компаний, отобранных по конкурсу, и негосударственных пенсионных фондов по инвестированию пенсионных накоплений застрахованных лиц за 2004-2012 годы

Критерием эффективности инвестирования является фактический доход, полученный от инвестирования средств пенсионных накоплений и отраженный в специальной части индивидуальных лицевых счетов застрахованных лиц (ПФР) и на пенсионных счетах накопительной части трудовой пенсии застрахованных лиц (НПФ).

Инфляция за период 2004-2012 годов составила 129,2 % (по годам, соответственно, 11,7 %, 10,9 %, 9,0 %, 11,9 %, 13,3 %, 8,8 %, 8,8 %, 6,1 % и 6,6 %). Средний показатель уровня инфляции (средняя геометрическая) за этот период составил 9,65 % в год.

Для отражения результатов инвестирования средств пенсионных накоплений в ПФР применяется коэффициент прироста инвестиционного портфеля (далее - коэффициент прироста), рассчитываемый в соответствии с приказом Минфина России от 18 ноября 2005 года № 140н «Об утверждении Порядка расчета результатов инвестирования средств пенсионных накоплений для их отражения в специальной части индивидуальных лицевых счетов застрахованных лиц». Для каждого инвестиционного портфеля каждой управляющей компании рассчитывается относительная величина дохода, полученного управляющей компанией за расчетный период в результате инвестирования средств пенсионных накоплений, переданных Фондом и сформировавших инвестиционный портфель, с учетом понесенных расходов по инвестированию средств пенсионных накоплений и начисленного управляющей компании вознаграждения за данный период.

Коэффициенты прироста инвестиционных портфелей управляющих компаний с 2004 по 2012 год приведены в таблице:

| Год | Коэффициент прироста инвестиционного портфеля ГУК | | Коэффициент прироста инвестиционного портфеля ЧУК | |
|------|--|---|--|-------------------|
| 2004 | 1,030869393927 | | от 0,939422155055 | до 1,114532570608 |
| 2005 | 1,087112157810 | | от 1,035863853653 | до 1,343103574403 |
| 2006 | 1,046665843477 | | от 1,049360397682 | до 1,297346019297 |
| 2007 | 1,049892480926 | | от 0,988962179270 | до 1,080619443595 |
| 2008 | 0,995732415743 | | от 0,467120790231 | до 1,022198113353 |
| 2009 | Расширенный 1,090521634027 | Государственных ценных бумаг 1,009708640564 | от 1,078738815650 | до 1,825173141259 |
| 2010 | Расширенный 1,069529538515 | Государственных ценных бумаг 1,047265453288 | от 0,995895410564 | до 1,327067597798 |
| 2011 | Расширенный 1,042389069011 | Государственных ценных бумаг 1,041123908155 | от 0,858092287684 | до 1,065989657000 |
| 2012 | Расширенный 1,084082056976 | Государственных ценных бумаг 1,069424000268 | от 0,995650606629 | до 1,124591387612 |

Информация о коэффициентах прироста по каждому инвестиционному портфелю и среднегодовом приросте приведена в приложении № 2 к отчету.

Исходя из данных о коэффициентах прироста инвестиционных портфелей управляющих компаний за 2004-2012 годы средний показатель прироста пенсионных накоплений составил от 0,8 % до 9,2 % в год. Наилучшие показатели прироста пенсионных накоплений, отраженные на лицевых счетах застрахованных лиц, сложились в УК «Открытие» (в среднем 9,2 % в год), УК «Регион портфельные инвестиции» (8,1 %), УК «Промсвязь» (7,8 %), наихудшие - УК «Металлинвесттраст» (0,8 %), УК «РТК НПФ» (2 %). В государственной управляющей компании (расширенный инвестиционный портфель) данный показатель составил 5,5 % в год, в УК «ВТБ Капитал пенсионный резерв» - 6,6 %, УК «Сбербанк управление активами» - 6,6 %, УК «УралСиб» - 6,7 %, УК «АК Барс Капитал» - 2,5 %, УК «Капитал» - 6,4 %, УК «Солид Менеджмент» - 7,6 % и УК «РФЦ-Капитал» - 6,4 % в год.

Официальная отчетность НПФ в соответствии с инструкцией по заполнению форм годового отчета и квартальной отчетности негосударственного пенсионного фонда, утвержденной приказом ФСФР России от 30 августа 2007 года № 07-92/пз-н, содержит показатель доходности НПФ при инвестировании средств пенсионных накоплений, который рассчитывается в порядке, аналогичном порядку, установленному пунктом 24 стандартов раскрытия информации об инвестировании средств пенсионных накоплений, утвержденных приказом Минфина России от 22 августа 2005 года № 107н «Об утверждении стандартов раскрытия информации об инвестировании средств пенсионных накоплений».

Информация о доходности инвестирования НПФ и управляющих компаний приведена в таблице:

| (% годовых) | | | | | | | | | |
|-------------|----------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|----------------------|---------------------|----------------------|----------------------|
| | 2004 г. | 2005 г. | 2006 г. | 2007 г. | 2008 г. | 2009 г. | 2010 г. | 2011 г. | 2012 г. |
| | | | | | | 9,52 расш. ИП | 7,2 расш. ИП | 5,47 расш. ИП | 9,21 расш. ИП |
| ГУК | 7,33 | 12,18 | 5,67 | 5,98 | -0,46 | 5,72 ИП ГЦБ | 8,17 ИП ГЦБ | 5,90 ИП ГЦБ | 8,47 ИП ГЦБ |
| ЧУК | от -8,87 до 42,27 | от 2,08 до 51,72 | от 5,95 до 39,17 | от -1,33 до 7,32 | от -55,09 до 2,2 | от 7,56 до 110,48 | от 0,00 до 33,21 | от -17,83 до 7,69 | от -0,66 до 13,51 |
| НПФ | - | от 0 до 41,0 | от 0 до 24,3 | от 0 до 16,7 | от 71,26 до 50,2 | от 0,7 до 80,8 | от 0,1 до 23,91 | от -9,86 до 7,63 | от -0,01 до 14,2 |
| Инфляция | 11,7 | 10,9 | 9,0 | 11,9 | 13,3 | 8,8 | 8,8 | 6,1 | 6,6 |

Приведенные данные о доходности управляющих компаний показывают, что показатели прироста инвестиционных портфелей, применяемые для отражения в специальной части индивидуальных лицевых счетов застрахованных лиц, финансового результата от инвестирования меньше показываемой доходности. Так, в ГУК доходность за 2004 год составила 7,33 %, а фактический прирост пенсионных накоплений составил 3,09 % (коэффици-

ент прироста - $1,030869393927$)³, за 2005 год - 12,18 % и 8,71 %, за 2006 год - 5,67 % и 4,66 %, за 2007 год - 5,98 % и 4,99 %, соответственно.

Для НПФ единая методика расчета показателя, применяемого для распределения финансового результата от инвестирования по пенсионным счетам, отсутствует и определяется каждым НПФ самостоятельно.

Провести анализ эффективности деятельности государственной управляющей компании, управляющих компаний, отобранных по конкурсу, и НПФ путем сравнения коэффициента прироста инвестиционного портфеля данных управляющих компаний с показателями доходности НПФ некорректно, так как формулы, применяемые для расчета этих показателей, различны.

Для сопоставимости показателей доходов, отражаемых НПФ на пенсионных счетах застрахованных лиц, с коэффициентами прироста инвестиционного портфеля, применяемыми ПФР для отражения результатов инвестирования в специальной части индивидуальных лицевых счетов застрахованных лиц, были произведены соответствующие расчеты. Экономическое содержание расчетных показателей соответствует показателям, рассчитываемым в соответствии с приказом Минфина России от 18 ноября 2005 года № 140н «Об утверждении порядка расчета результатов инвестирования средств пенсионных накоплений для их отражения в специальной части индивидуальных лицевых счетов застрахованных лиц». То есть, для каждого НПФ рассчитывалось отношение величины дохода (убытка), фактически распределяемого НПФ по пенсионным счетам застрахованных лиц за расчетный период, к сумме средств пенсионных накоплений, находящихся в НПФ на момент его распределения (сальдо поступивших средств в ПФР из ПФР и других НПФ с учетом сумм доходов (убытков), распределенных данным НПФ по пенсионным счетам в предыдущие периоды).

Для примера рассчитаем коэффициенты прироста пенсионных накоплений в НПФ «Лукойл - Гарант».

В 2004 году из ПФР поступило 447123,8 тыс. рублей. Так как средства поступили в конце декабря, то при расчете будем считать их поступлениями 2005 года. В 2005 году в НПФ поступило 280028,8 тыс. рублей, сумма распределенного по пенсионным счетам дохода составила 68086,9 тыс. рублей. Коэффициент прироста составил 1,0936 (то есть, $68086,9 / (447123,8 + 280028,8) + 1$). Сумма пенсионных накоплений, отраженная на пенсионных счетах, по состоянию на 31 декабря 2005 года составила 795239,5 тыс. рублей.

В 2006 году поступило из ПФР и НПФ 1361996,4 тыс. рублей, перечислено в ПФР и другие НПФ 228,3 тыс. рублей. Сумма распределенного до-

³ Перевод коэффициента в проценты осуществляется по следующей формуле: $(K_{\text{прир.}} - 1) * 100$.

хода за 2006 год составила 248629,9 тыс. рублей. Коэффициент прироста составил 1,1153 ($248629,9 / (795239,5 + 1361996,4 - 228,3) + 1$). Сумма пенсионных накоплений, отраженная на пенсионных счетах, по состоянию на 31 декабря 2006 года составила 2405637,5 тыс. рублей.

Аналогично рассчитанный коэффициент за 2007 год составил 1,0789, за 2008 год - 1,0 (так как НПФ «Лукойл - Гарант» не распределял убыток по пенсионным счетам), за 2009 год - 1,1689, за 2010 год - 1,0951, за 2011 год - 1,0624, за 2012 год - 1,0624. Исходя из годовых коэффициентов, средний коэффициент прироста за период 2005-2012 годов составил 1,0774, то есть 7,74 % в год. Средний уровень инфляции за этот период составил 9,4 процента.

Для расчета коэффициентов использовались данные, представленные НПФ по запросу Счетной палаты.

Расчетные коэффициенты прироста и средние коэффициенты прироста по всем НПФ, представившим данные, приведены в приложении № 3 к отчету.

Сводные показатели расчетных годовых коэффициентов прироста НПФ приведены в таблице:

| 2005 г. | 2006 г. | 2007 г. | 2008 г. | 2009 г. | 2010 г. | 2011 г. | 2012 г. |
|------------------|------------------|------------------|---------------------|------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| от 1,0 до 1,3309 | от 1,0 до 1,1700 | от 1,0 до 1,1199 | от 0,5418 до 1,3388 | от 1,0 до 1,4498 | от 1,0130 до 1,2648 | от 1,0001 до 1,0628 | от 1,0033 до 1,0890 |

Приведенные в таблице данные показывают, что расчетные коэффициенты прироста пенсионных накоплений в НПФ находятся в диапазоне коэффициентов прироста пенсионных накоплений в ПФР.

Информация о НПФ, в которых сосредоточены наиболее крупные объемы пенсионных накоплений, и расчетных средних коэффициентах прироста приведена в таблице:

| | Пенсионные накопления на 01.01.2013 (расчетно), млн. руб. | Средний коэффициент прироста за весь период деятельности НПФ по ОПС | Средняя инфляция за период деятельности НПФ по ОПС |
|-------------------------|---|---|--|
| НПФ «Благосостояние» | 84181,94 | 1,0404 | 1,0940 |
| НПФ «ВТБ» | 36135,17 | 1,0331 | 1,0869 |
| НПФ «Газфонд» | 40018,90 | 1,0740 | 1,0940 |
| НПФ «КИТФинанс» | 33583,04 | 1,0528 | 1,0869 |
| НПФ «Лукойл - Гарант» | 91792,31 | 1,0774 | 1,0940 |
| НПФ «Норильский никель» | 40280,85 | 1,0613 | 1,0940 |
| НПФ «Промагрофонд» | 33401,90 | 1,0662 | 1,0940 |
| НПФ «РГС» | 27846,02 | 1,0828 | 1,0757 |
| НПФ «Сбербанк» | 40755,96 | 1,0204 | 1,0922 |
| НПФ «СтальФонд» | 20595,45 | 1,0614 | 1,0940 |
| НПФ «Электроэнергетики» | 37985,14 | 1,0642 | 1,0940 |

За период с 2004 по 2012 год средний коэффициент прироста расширенного портфеля ГУК (с учетом 2004-2008 годов) составил 1,0548. Средние коэффициенты прироста инвестиционных портфелей в частных управляющих компаниях составили от 1,0079878 (УК «Металлинвесттраст») до 1,0923894 (УК «Открытие»).

Исходя из показателей средних коэффициентов прироста, практически во всех НПФ реальный прирост средств пенсионных накоплений не превышает среднюю инфляцию за период, в котором велась деятельность каждого НПФ по обязательному пенсионному страхованию. В 20 НПФ, в которых сосредоточены наибольшие объемы средств пенсионных накоплений, средний показатель прироста составил от 2 % до 8,3 % в год. Так, в НПФ «Лукойл - Гарант» данный показатель составил 7,7 % в год (средний уровень инфляции за период деятельности по обязательному пенсионному страхованию составил 9,4 % в год), НПФ «Благосостояние» - 4,0 % (9,4 %), НПФ «Норильский никель» - 6,1 % (9,4 %), НПФ «Сбербанк» - 2,0 % (9,2 %), НПФ «Газфонд» - 7,4 % (9,4 %), НПФ «ВТБ Пенсионный фонд» - 3,3 % (8,7 %), НПФ «Электроэнергетики» - 6,4 % (9,4 %), НПФ «КИТФинанс» - 5,3 % (8,7 %), НПФ «Промагрофонд» - 6,6 % (9,4 процента).

Наилучшие показатели прироста сложились в НПФ «Промрегион» - 10,2 % (8,7 %) и в НПФ «РГС» - 8,3 % (7,6 %), наихудшие показатели сложились в НПФ «Благовест» - 0,2 % (8,7 %) и НПФ «Магнит» - 1,3 % (9,2 процента).

Исследование деятельности управляющих компаний, отобранных по конкурсу, государственной управляющей компании и негосударственных пенсионных фондов по инвестированию средств пенсионных накоплений за 2004-2012 годы показало, что в целом полученный прирост средств пенсионных накоплений застрахованных лиц сложился ниже уровня инфляции, в результате не обеспечивалась сохранность средств пенсионных накоплений от инфляционных потерь. Кроме того, результаты деятельности НПФ практически не отличаются от результатов деятельности ПФР по формированию пенсионных накоплений застрахованных лиц. Данные обстоятельства в основном связаны с тем, что доверительное управление средствами пенсионных накоплений как в ПФР, так и в НПФ осуществлялось управляющими компаниями в рамках единого законодательства об инвестировании пенсионных накоплений и в одних экономических условиях.

4. Оценка эффективности контроля и надзора в сфере формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений

В соответствии с Федеральным законом № 111-ФЗ и Федеральным законом № 75-ФЗ (до 1 сентября 2013 года) государственное регулирование, контроль и надзор в сферах формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений и обязательного пенсионного страхования, осуществлялось уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2003 года № 190 «Об уполномоченном федеральном органе исполнитель-

ной власти по регулированию, контролю и надзору в сфере формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений» (далее - постановление № 190) определено, что деятельность по государственному регулированию в сфере формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений осуществляется Минфином России. Деятельность по контролю и надзору в этой же сфере возложена на ФСФР России.

Постановлением от 4 ноября 2003 года № 669 «Об уполномоченном федеральном органе исполнительной власти, осуществляющем государственное регулирование деятельности негосударственных пенсионных фондов по негосударственному пенсионному обеспечению, обязательному пенсионному страхованию и профессиональному пенсионному страхованию» (в редакции до постановления Правительства Российской Федерации от 26 августа 2013 года № 739, далее - постановление № 669), определено, что надзор и контроль за деятельностью НПФ осуществляет ФСФР России.

Постановлением № 669 определено, что государственное регулирование деятельности НПФ по обязательному страхованию, а также надзор и контроль осуществляется Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации. Государственное регулирование деятельности НПФ по обязательному страхованию осуществлялось Минфином России, в части функций, установленных постановлением № 669.

Согласно пункту 3 этого же постановления ФСФР России принимает нормативные правовые акты по вопросам регулирования деятельности негосударственных пенсионных фондов, управляющих компаний, специализированных депозитариев и актуариев по обязательному пенсионному страхованию.

ФСФР России осуществлялись функции надзора и контроля в сфере формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений, а также в сфере деятельности НПФ, предусмотренные постановлениями № 190 и № 669. Анализ материалов проверок деятельности НПФ и управляющих компаний, отобранных по конкурсу, показал, что осуществляемый ФСФР России контроль за соблюдением субъектами и участниками отношений по формированию и инвестированию средств пенсионных накоплений законодательства Российской Федерации о формировании и инвестировании средств пенсионных накоплений, а также об обязательном пенсионном страховании, осуществляемом НПФ, является неэффективным.

Проверками Счетной палаты деятельности управляющих компаний, отобранных по конкурсу, выявлялись грубые нарушения действующего законодательства, связанные с аффилированностью управляющих компаний и брокеров, выявлено совершение сделок, осуществляемых с нарушением требований Федерального закона № 111-ФЗ, не соответствие брокеров требованиям, предусмотренным статьей 23 Федерального закона № 111-ФЗ (брокерами управляющих компаний не были открыты отдельные брокер-

ские счета для учета средств пенсионных накоплений). Управляющие компании не соблюдали требования кодекса профессиональной этики, что предусмотрено статьей 12 Федерального закона № 111-ФЗ. До настоящего времени доверительное управление осуществляют управляющие компании, учредителями которых являются иностранные компании, что соответствует требованиям статьи 12 Федерального закона № 111-ФЗ и не позволяет проверить их на предмет аффилированности со специализированным депозитарием, брокером.

Специализированным депозитарием за период 2004-2012 годов было выявлено 9237 нарушений, допущенных управляющими компаниями при инвестировании средств пенсионных накоплений, информация о которых направлялась в ФСФР России, однако действенных мер со стороны ФСФР России не было принято.

За указанный период ФСФР России не обеспечивал должный контроль за деятельностью НПФ по обязательному пенсионному страхованию. Одной из причин сложившейся ситуации является низкая информативность отчетности НПФ, не позволяющая анализировать их деятельность.

НПФ до 2011 года составляли отчетность по формам, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2005 года № 482 «Об утверждении форм отчетности негосударственного пенсионного фонда по обязательному пенсионному страхованию» (далее - постановление № 482). Методические указания по составлению и заполнению форм отчетности негосударственного пенсионного фонда по обязательному пенсионному страхованию, утверждены приказом ФСФР России от 8 декабря 2005 года № 05-73/пз-н. В связи с отменой постановления № 482 приказом ФСФР России от 21 сентября 2010 года № 10-60/пз-н «Об утверждении положения об отчетности негосударственного пенсионного фонда по обязательному пенсионному страхованию» установлены порядок, формы и сроки представления отчетности НПФ. Вместе с тем методические указания по заполнению форм данной отчетности ФСФР России не были приняты.

В формах отчетности НПФ не предусмотрено отражение движения средств по передаче в доверительное управление пенсионных накоплений из одной управляющей компании в другую, минуя расчетный счет НПФ. В форме отчета о формировании и использовании дохода, полученного от инвестирования средств пенсионных накоплений за отчетный период (форма № 3) предусмотрено отражение информации о доходах, полученных в отчетном году (часть 1), а в информации о распределении дохода от инвестирования пенсионных накоплений (часть 2) отражается сумма дохода (и, соответственно, ее распределение), полученная в предыдущем периоде. Таким образом, несопоставимость данных пока-

зателей не позволяет проанализировать распределение дохода, полученного в отчетном году.

Формы отчетности по обязательному пенсионному страхованию включают данные о поступлениях и перечислениях средств пенсионных накоплений в течение отчетного периода, о стоимости инвестиционного портфеля, стоимости чистых активов на начало и конец отчетного периода, при этом информация об объеме средств пенсионных накоплений, полученных НПФ в целом за весь период нарастающим итогом (с учетом перечисленных средств в ПФР и другие НПФ, а также выплат за счет средств пенсионных накоплений), не предусмотрена.

В результате данные, содержащиеся в отчетности по обязательному пенсионному страхованию, не позволяют провести анализ деятельности НПФ по эффективности инвестирования средств пенсионных накоплений. Кроме того, при отсутствии методических указаний по заполнению форм отчетности НПФ в своих отчетах отражали различные по своему экономическому содержанию показатели.

Счетной палатой по результатам проверок НПФ предлагалось ФСФР России рассмотреть вопрос об изменении отчетности НПФ. Однако необходимые изменения в формы отчетности внесены не были.

Общественный контроль за формированием и инвестированием средств пенсионных накоплений в соответствии с положениями Федерального закона № 111-ФЗ осуществляется Общественным советом по инвестированию средств пенсионных накоплений (далее - Общественный совет). Порядок формирования и права Общественного совета определены статьей 8 Федерального закона № 111-ФЗ. Указом Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 года № 827 (в редакции Указа Президента Российской Федерации от 30 апреля 2008 года № 655) утверждено Положение об Общественном совете по инвестированию средств пенсионных накоплений, которым определены, в том числе, функции Общественного совета, порядок формирования, сроки осуществления полномочий (3 года), порядок деятельности.

Указами Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 года № 827 «Об Общественном совете по инвестированию средств пенсионных накоплений» и от 30 апреля 2008 года № 655 «Об утверждении состава Общественного совета по инвестированию средств пенсионных накоплений» утверждался состав Общественного совета. В соответствии с данными указами Президента Российской Федерации Общественный совет действовал с 2003 по 2006 год и с 2008 по 2011 год. В настоящее время полномочия членов Общественного совета истекли, новый состав совета не утвержден.

Деятельность Общественного совета не оказывала существенного влияния на формирование законодательной базы по инвестированию пен-

сионных накоплений и обеспечению эффективности, осуществляемого уполномоченным федеральным органом, контроля по инвестированию пенсионных накоплений.

ПФР и НПФ осуществлялся контроль за соответствием деятельности управляющих компаний, осуществляющих доверительное управление средствами пенсионных накоплений, действующему законодательству. Данный контроль обеспечивался на основании заключенных договоров об оказании услуг специализированного депозитария ПФР и НПФ.

Так, во исполнение требований Федерального закона № 111-ФЗ ПФР и ЗАО «Объединенная депозитарная компания» 27 июля 2005 года были заключены договоры об оказании специализированным депозитарием услуг ПФР и об оказании специализированным депозитарием услуг ПФР в отношении средств пенсионных накоплений застрахованных лиц, не воспользовавшихся правом выбора инвестиционного портфеля (управляющей компании) или НПФ.

В проверяемом периоде Спецдепозитарием в целом исполнялись условия вышеуказанных договоров. В соответствии с заключенными договорами Спецдепозитарий осуществлял ежедневный контроль за соблюдением управляющими компаниями и государственной управляющей компанией, требований Федерального закона № 111-ФЗ и иных нормативных правовых актов, договоров доверительного управления, заключенных управляющими компаниями с ПФР по каждому инвестиционному портфелю.

Во исполнение требований договора Спецдепозитарием были заключены с каждой управляющей компанией, осуществляющей доверительное управление средствами пенсионных накоплений, договоры об оказании услуг специализированного депозитария по каждому инвестиционному портфелю.

В рамках исполнения договоров об оказании услуг специализированного депозитария Спецдепозитарий получал от управляющих компаний информацию и документы в отношении средств пенсионных накоплений, переданных ПФР управляющим компаниям, в порядке и сроки, установленные регламентом специализированного депозитария по осуществлению контроля за деятельностью по инвестированию средств пенсионных накоплений и условиями осуществления депозитарной деятельности специализированного депозитария. Данное положение позволяло Спецдепозитарии обеспечивать учет имущества, в которое инвестированы средства пенсионных накоплений.

В соответствии с договорами об оказании услуг Спецдепозитарием осуществлялся контроль за соблюдением порядка определения управляющими компаниями стоимости чистых активов, за соответствием состава и структуры активов, в которые инвестированы средства пенсионных накоп-

лений, а также структуры совокупного инвестиционного портфеля требованиям законов, иных нормативных правовых актов, инвестиционной декларации управляющей компании, осуществляющей доверительное управление средствами пенсионных накоплений.

Во исполнение условий договора Спецдепозитарием осуществлялся контроль за полнотой и своевременностью перечисления управляющими компаниями в ПФР средств пенсионных накоплений, передаваемых в целях реализации прав застрахованных лиц на выбор инвестиционного портфеля (управляющей компании) или НПФ, а также для выплаты правопреемникам умерших застрахованных лиц.

Спецдепозитарий в установленные сроки уведомлял ПФР, ФСФР России и управляющие компании о выявленных нарушениях. За период с 2004 по 2012 год нарушения были зафиксированы у всех без исключения управляющих компаний: всего 9237 нарушений, из них 5301 нарушение структуры инвестиционного портфеля, 1578 нарушений требований к составу инвестиционного портфеля и 1842 нарушения требований к совершению операций со средствами пенсионных накоплений.

Вместе с тем Спецдепозитарием не фиксируются нарушения требований к составу инвестиционного портфеля, если вышеуказанные сделки купли-продажи осуществлялись управляющими компаниями в рамках одного дня и по результатам клиринга остаток ценных бумаг не изменился (не произошло изменение в составе имущества). Данные полномочия условиями договоров не предусмотрены. Кроме того, согласно постановлению Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг от 10 февраля 2004 года № 04-3/пс, контроль за соответствием состава и структуры активов, в которые инвестированы средства пенсионных накоплений, осуществляется Спецдепозитарием на основе сведений, содержащихся в перечне имущества по итогам дня. Вместе с тем, как показали результат проверки Спецдепозитария, управляющие компании в течение дня осуществляли сделки со средствами пенсионных накоплений, которые им не контролировались.

Действующим законодательством сформирована система контроля за деятельностью управляющих компаний при инвестировании средств пенсионных накоплений. Вместе с тем, как показали результаты проверки, данная система контроля при значительных затратах на его осуществление является неэффективной.

В связи с отсутствием порядка расчета ущерба, допущенного управляющими компаниями в процессе инвестирования, по выявленным Спецдепозитарием нарушениям имущественного характера ПФР и ФСФР России не принимались должные меры по возмещению ущерба. При этом расходы ПФР на оплату услуг специализированного депозитария, осуществляющего контроль за деятельностью управляющих компа-

ний по доверительному управлению, за 2004-2012 годы составили 2566,4 млн. рублей.

Выводы

1. В рамках осуществления пенсионной реформы в Российской Федерации в 2001-2004 годах были приняты федеральные законы и нормативные правовые акты, позволившие Пенсионному фонду Российской Федерации и негосударственным пенсионным фондам осуществлять аккумуляцию средств пенсионных накоплений, их инвестирование и учет данных средств в системе обязательного пенсионного страхования.

С 2002 по 2012 год количество застрахованных лиц и объем средств пенсионных накоплений постоянно увеличивались. По состоянию на 31 декабря 2012 года общее количество застрахованных лиц, формирующих накопительную часть трудовой пенсии, составило 76,2 млн. человек (объем средств пенсионных накоплений - 2000,8 млрд. рублей), из них: в ПФР - 59,5 млн. человек (1388,2 млрд. рублей), в НПФ - 16,7 млн. человек (612,6 млрд. рублей).

2. Результаты контрольных мероприятий, проведенных Счетной палатой Российской Федерации (в 2002-2012 годах) в Пенсионном фонде Российской Федерации, управляющих компаниях, отобранных по конкурсу, а также негосударственных пенсионных фондах, свидетельствовали о необходимости внесения изменений в действующее законодательство и принятия дополнительных нормативных правовых актов, регулирующих деятельность по формированию и инвестированию пенсионных накоплений.

2.1. Анализ результатов деятельности ПФР по временному размещению средств страховых взносов на финансирование накопительной части трудовой пенсии, поступивших в течение финансового года в ПФР, показал, что определенный действующим законодательством порядок инвестирования данных средств и сложившаяся экономическая ситуация (высокий уровень инфляции и кризисные явления) не позволили Фонду обеспечить сохранность страховых взносов от инфляционных потерь.

В соответствии с установленным порядком средства страховых взносов размещались Фондом только в консервативный вид активов (государственные ценные бумаги), механизм формирования (расформирования) инвестиционного портфеля соответствующего года допускал излишние потери (ценовая разница при осуществлении сделок купли-продажи ценных бумаг) и расходы (биржевые расходы). Так, в 2004 году общая сумма таких излишних потерь составила 24,7 млн. рублей, а излишних расходов - 5,2 млн. рублей, в 2007 году, соответственно, - 24,0 млн. рублей и 3,6 млн. рублей. Кроме того, сумма полученного дохода уменьшалась на сумму расходов, связанных с рассылкой извещений гражданам о состоянии спе-

циальной части их лицевого счета, которые в 2007 году составили 722,1 млн. рублей, в 2008 году - 886,4 млн. рублей, в 2009 году - 1919,3 млн. рублей, в 2010 году - 1953,0 млн. рублей, в 2011 году - 2264,8 млн. рублей, в 2012 году - 2372,7 млн. рублей.

Необходимые изменения в действующий порядок временного размещения средств страховых взносов были внесены в 2009-2011 годах, что позволило Фонду осуществлять перевод активов из одного инвестиционного портфеля в другой, использовать дополнительный актив - размещение в депозиты и уменьшить расходы за счет отмены рассылки извещений застрахованным лицам о состоянии специальной части их лицевого счета.

Вместе с тем институт временного размещения неэффективен в силу короткого периода, в течение которого возможно временное размещение средств страховых взносов, и отсутствия надлежащих этому периоду инструментов инвестирования. В дальнейшем, с развитием технологий персонифицированного учета в системе ПФР, необходимость временного размещения страховых взносов отпадет и возрастет актуальность деятельности ПФР как органа по учету прав застрахованных лиц.

2.2. Законодательством, определяющим порядок инвестирования средств пенсионных накоплений, не урегулированы вопросы сохранности средств пенсионных накоплений, переданных в доверительное управление, ответственности управляющих компаний за результаты инвестирования, в том числе основания для расторжения ПФР и НПФ договора доверительного управления в отношении управляющих компаний, осуществляющих инвестирование с нарушением принципов надежности, ликвидности, доходности и диверсификации и вследствие этого допускающих убытки.

Недостатком законодательства является отсутствие методики определения ущерба, допущенного управляющими компаниями при умышленном нарушении структуры инвестиционного портфеля, сформированного за счет пенсионных накоплений, что не позволяет осуществлять возмещение причиненного ущерба, в том числе с использованием механизмов страхового возмещения.

В исследуемом периоде законодательством Российской Федерации не было урегулировано следующее: гарантии сохранности пенсионных накоплений и механизмы ее обеспечения; порядок расчета для НПФ результатов инвестирования для отражения на пенсионных счетах накопительной части трудовой пенсии застрахованных лиц; отражение убытков, полученных по результатам инвестирования средств пенсионных накоплений, на пенсионных счетах застрахованных лиц, а также источники их покрытия.

В связи с отсутствием единого подхода к отражению результатов инвестирования на пенсионных счетах застрахованных лиц НПФ самостоя-

тельно разрабатывали порядок расчета финансового результата инвестирования и порядок его отражения на пенсионных счетах застрахованных лиц. В результате одними НПФ убытки от инвестирования средств пенсионных накоплений распределялись по счетам застрахованных лиц, другими фондами нераспределенные по пенсионным счетам убытки покрывались доходами от инвестирования пенсионных накоплений будущих периодов, что уменьшало сумму полученных доходов, подлежащих распределению по счетам застрахованных лиц. Сложившаяся ситуация привела к тому, что НПФ, отразившие убыток на пенсионных счетах, нарушали требования Федерального закона № 75-ФЗ, не предусматривавшего такой возможности, и условия договора об обязательном пенсионном страховании, уменьшая свои обязательства перед застрахованными лицами.

2.3. Определенный законодательством порядок подачи заявления застрахованным лицом о выборе НПФ через НПФ, с которым ПФР заключено соглашение о взаимном удостоверении подписей, допускал конфликт интересов в деятельности НПФ по привлечению граждан и оказанию услуг ПФР в качестве организаций, удостоверяющей подпись застрахованного лица на заявлении о переходе в НПФ. Кроме того, как показали результаты проверок НПФ, использование вышеуказанного способа направления заявлений застрахованных лиц допускало возможность фальсификации заявлений и, соответственно, нарушение прав застрахованных лиц. С 2014 года данный способ подачи заявления не применяется в связи с внесением изменений в Федеральный закон от 7 мая 1998 года № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах».

3. Итоги деятельности по формированию и инвестированию средств пенсионных накоплений свидетельствуют о значительных объемах средств пенсионных накоплений и количестве застрахованных лиц, вовлеченных в эту сферу, что предполагает возрастание социальной ответственности как государства, так и всех участников процесса формирования и инвестирования пенсионных накоплений за результаты деятельности. Данные обстоятельства предопределили необходимость дальнейшего совершенствования законодательства, регулирующего деятельность по формированию и инвестированию пенсионных накоплений.

В 2013 году были приняты федеральные законы, позволившие усовершенствовать законодательную базу, регулирующую деятельность по формированию и инвестированию пенсионных накоплений и устранить пробелы законодательства, действовавшего в исследуемом периоде.

Принятый Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 422-ФЗ «О гарантировании прав застрахованных лиц в системе обязательного пенсионного страхования Российской Федерации при формировании и инвестировании средств пенсионных накоплений, установлении и осуществлении выплат за счет средств пенсионных накоплений» позволит

обеспечить функционирование системы гарантирования прав застрахованных лиц при формировании и инвестировании средств пенсионных накоплений, осуществление выплат за счет пенсионных накоплений. Кроме того, данным Законом определен порядок допуска НПФ к участию в системе гарантирования прав застрахованных лиц, соответствие их установленным требованиям. Реализация порядка позволит отобрать НПФ с учетом их возможности в дальнейшем осуществлять деятельность по обязательному пенсионному страхованию с учетом изменений, установленных вновь принятыми федеральными законами.

Федеральным законом от 28 декабря 2013 года № 410-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О негосударственных пенсионных фондах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» изменены отдельные положения федеральных законов «О негосударственных пенсионных фондах» и «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации», в том числе определены понятие «сохранность пенсионных накоплений», контрольно-надзорные функции Банка России, детализированы требования к НПФ и управляющим компаниям и другие положения, направленные на совершенствование деятельности по формированию и инвестированию пенсионных накоплений, соблюдению прав застрахованных лиц.

4. Деятельность ПФР, НПФ и управляющих компаний, отобранных по конкурсу, в исследуемом периоде в целом соответствовала требованиям законодательства Российской Федерации (федеральными законами № 75-ФЗ и № 111-ФЗ) в части формирования накопительной части трудовой пенсии. Вместе с тем проведенными контрольными мероприятиями по проверке деятельности ПФР, НПФ и управляющих компаний, отобранных по конкурсу, были установлены следующие факты нарушения законодательства Российской Федерации.

4.1. Пенсионным фондом Российской Федерации:

- в нарушение пункта 3 статьи 14 Федерального закона от 24 июля 2002 года № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации» в 2009-2010 годах не в полном объеме осуществлялось размещение страховых взносов на финансирование накопительной части трудовой пенсии (в 2009 году - 195,4 млрд. рублей, в 2010 году - 132,9 млрд. рублей);

- в нарушение части 1 статьи 10 Федерального закона от 30 апреля 2008 года № 56-ФЗ «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений» не осуществлялось временное размещение средств, сформированных за счет сумм дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии (в 2009 году - 2,6 млрд. руб-

лей, в 2010 году - 3,6 млрд. рублей, в 2011 году - 4,1 млрд. рублей, в 2012 году - 8,2 млрд. рублей).

4.2. Управляющими компаниями, отобранными по конкурсу:

- в нарушение подпункта 5 пункта 1 статьи 12 Федерального закона от 24 июля 2002 года № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации» совершались сделки за счет средств пенсионных накоплений с использованием услуг брокера, не отвечающего требованиям, установленным настоящим Федеральным законом, в части открытия брокером в кредитной организации отдельного банковского счета (специального брокерского счета) для учета на нем денежных средств, поступивших брокеру в соответствии с заключенным с управляющей компанией договором (в 2007 году УК «РФЦ-Капитал» - на сумму 37,4 млн. рублей, УК «Тройка Диалог» - 1080,6 тыс. рублей, в 2006-2008 годах УК «Атон-Менеджмент» - 650,0 млн. рублей, УК «Лидер» - 505,8 тыс. рублей, в 2007-2009 годах УК «БФА» - 496,3 тыс. рублей, УК «Альфа-Капитал» - 488,0 тыс. рублей);

- в нарушение подпункта 5 пункта 1 статьи 12 Федерального закона от 24 июля 2002 года № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации» УК «РФЦ-Капитал» совершала сделки за счет средств пенсионных накоплений, используя услуги брокера (ООО «Инвестиционная компания РФЦ»), являющегося аффилированным лицом этой управляющей компании (2007 год - на сумму 37,4 млн. рублей);

- в нарушение подпункта 3 пункта 1 статьи 12 Федерального закона № 111-ФЗ осуществлялись сделки купли-продажи ценных бумаг без учета требований инвестировать средств пенсионных накоплений разумно и добросовестно, исходя из необходимости обеспечения принципов надежности, ликвидности, доходности и диверсификации (УК «Металлинвесттраст» в 2009-2010 годах совершено 2950 сделок на сумму 504,7 млн. рублей с убытком в сумме 19,3 млн. рублей);

- в нарушение подпункта 17 пункта 1 статьи 12 Федерального закона от 24 июля 2002 года № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации» в порядке и сроки предусмотренные договором доверительного управления средствами пенсионных накоплений не представлялись в полном объеме в ПФР и ФСФР России информация об аффилированных лицах управляющей компании (УК «Пенсионный резерв» - 2005 год, УК «АК Барс Капитал» - 2004-2006 годы, УК «УралСиб» - 2005-2006 годы, УК «БКС» - 2008-2009 годы, УК «Металлинвесттраст» - 2009-2010 годы);

- в нарушение подпункта 15 пункта 1 статьи 12 Федерального закона от 24 июля 2002 года № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федера-

ции» управляющие компании не соблюдали кодекс профессиональной этики (УК «Пенсионный резерв» - 2005 год, УК «АК Барс Капитал» и УК «УралСиб» - 2006 год, УК «РФЦ-Капитал» и УК «Тройка Диалог» - 2007 год, УК «БКС» - 2008-2009 годы, УК «Металлинвесттраст» - 2009-2010 годы).

В ряде случаев учредителями управляющих компаний, осуществлявших доверительное управление, являлись иностранные компании, что не позволяло проверить их на предмет аффилированности со специализированным депозитарием и его аффилированными лицами (УК «Тройка Диалог» - 2007 год, УК «ВТБ Капитал управление активами» - 2012 год).

4.3. Негосударственными пенсионными фондами:

- пункта 4 статьи 273 Налогового кодекса Российской Федерации в части необоснованного применения кассового метода определения доходов (в 2009-2010 годах НПФ «Ханты-Мансийский» уменьшил доход от инвестирования, распределенный по пенсионным счетам застрахованных лиц, на общую сумму 50,8 млн. рублей);

- пункта 4 статьи 18 Федерального закона от 7 мая 1998 года № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» в части осуществления НПФ самостоятельного инвестирования средств пенсионных накоплений (совокупно сумма средств пенсионных накоплений, размещенных НПФ «Русь» в 2007-2009 годах на счетах коммерческих банков, составила 2097,5 млн. рублей);

- пунктов 20 и 25 Правил выплаты негосударственным пенсионным фондом, осуществляющим обязательное пенсионное страхование, правопреемникам умершего застрахованного лица средств пенсионных накоплений, учтенных на пенсионном счете накопительной части трудовой пенсии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2007 года № 742, в части несвоевременного принятия решения и передачи средств пенсионных накоплений умерших застрахованных лиц в резерв ПФР (НПФ «Русь» - на сумму 834,7 тыс. рублей, НПФ «Сталь-Фонд» - 630,1 тыс. рублей, НПФ «Социум» - 1592,8 тыс. рублей).

5. Исследование деятельности управляющих компаний, отобранных по конкурсу, государственной управляющей компании и негосударственных пенсионных фондов по инвестированию средств пенсионных накоплений за 2004-2012 годы показало, что в целом полученный прирост средств пенсионных накоплений застрахованных лиц сложился ниже уровня инфляции, в результате не обеспечивалась сохранность средств пенсионных накоплений от инфляционных потерь.

5.1. Пенсионным фондом Российской Федерации на основании заключенных договоров (по каждому инвестиционному портфелю) с управляю-

щими компаниями, начиная с 2004 года, осуществлялась передача средств пенсионных накоплений в доверительное управление.

В 2004 году ПФР было передано управляющим компаниям 94,4 млрд. рублей, из них 91,5 млрд. рублей, или 96,9 % от общей суммы переданных средств, - государственной управляющей компании (1 инвестиционный портфель) и 2,9 млрд. рублей - 55 управляющим компаниям, отобранным по конкурсу (62 инвестиционных портфеля). За исследуемый период количество компаний и, соответственно, инвестиционных портфелей менялось в связи с расторжением и заключением новых договоров доверительного управления (с 2009 года государственная управляющая компания осуществляет доверительное управление средствами пенсионных накоплений по двум инвестиционным портфелям).

По состоянию на 1 января 2013 года объем переданных средств увеличился и составил 1388,2 млрд. рублей, из них 1360,0 млрд. рублей (97,9 %) - в государственной управляющей компании (совокупно по расширенному инвестиционному портфелю и инвестиционному портфелю государственных ценных бумаг) и 28,2 млрд. рублей - в 50 управляющих компаниях (58 инвестиционных портфелей).

Анализ переданных объемов средств пенсионных накоплений в управляющие компании, отобранные по конкурсу, показал, что первоначально более 70 % средств было сосредоточено в 7 управляющих компаниях (7 инвестиционных портфелей). Аналогичная ситуация сохранилась и в последующие годы. По состоянию на 1 января 2013 года в этих компаниях находилось 19,5 млрд. рублей (или 69,1 %), из них: в УК «ВТБ Капитал пенсионный резерв» - 5,3 млрд. рублей, УК «Сбербанк управление активами» (ранее - УК «Тройка Диалог») - 4,4 млрд. рублей, УК «УралСиб» - 3,7 млрд. рублей, УК «АК Барс Капитал» - 2,4 млрд. рублей, УК «Капитал» - 1,6 млрд. рублей, УК «Солид Менеджмент» - 1,1 млрд. рублей и УК «РФЦ-Капитал» - 1,0 млрд. рублей. Оставшиеся средства пенсионных накоплений в сумме 8,7 млрд. рублей (31 %) распределялась между 43 управляющими компаниями (49 инвестиционных портфелей), под управлением которых находится от 0,2 млн. рублей (УК «ТРАНСФИНГРУП») до 941,5 млн. рублей (УК «БФА»).

Отличительной чертой рыночной экономики является ее цикличность: чередование периодов подъема, кризиса и спада. Исследуемый период характерен проявлением в российской экономике всех указанных периодов: от благоприятной и стабильной ситуации до кризиса и периода выхода из него. С учетом сложившихся обстоятельств результаты инвестирования всех управляющих компаний за 2004-2012 годы в целом не превысили уровень инфляции. Средний уровень инфляции (средняя геометрическая) за указанный период составил 9,65 % в год. Наилучшие показатели прироста пенсионных накоплений, отраженные на лицевых

счетах застрахованных лиц, сложились в УК «Открытие» (в среднем 9,2 % в год), УК «Регион портфельные инвестиции» (8,1 %), УК «Промсвязь» (7,8 %); наихудшие - УК «Металлинвесттраст» (0,8 %), УК «РТК НПФ» (2 %). В государственной управляющей компании (расширенный инвестиционный портфель) данный показатель составил 5,5 % в год, в УК «ВТБ Капитал пенсионный резерв» - 6,6 %, УК «Сбербанк управление активами» - 6,6 %, УК «УралСиб» - 6,7 %, УК «АК Барс Капитал» - 2,5 %, УК «Капитал» - 6,4 %, УК «Солид Менеджмент» - 7,6 % и УК «РФЦ-Капитал» - 6,4 % в год.

5.2. Деятельность НПФ по обязательному пенсионному страхованию стала осуществляться негосударственными пенсионными фондами с 2004 года. По состоянию 1 января 2013 года на рынке обязательного пенсионного страхования осуществляли деятельность 107 НПФ, сумма средств, перечисленных ПФР в НПФ, составила 612,6 млрд. рублей, из них 519,9 млрд. рублей, или 84,9 % средств пенсионных накоплений, сосредоточены в 20 НПФ, из них: в НПФ «Лукойл - Гарант» - 78,8 млрд. рублей, в НПФ «Благосостояние» - 76,6 млрд. рублей, в НПФ «Норильский никель» - 37,7 млрд. рублей, НПФ «Сбербанк» - 37,2 млрд. рублей, НПФ «Газфонд» - 35,1 млрд. рублей, НПФ «ВТБ Пенсионный фонд» - 32,4 млрд. рублей, НПФ «Электроэнергетики» - 32,1 млрд. рублей, НПФ «КИТФинанс» - 30,4 млрд. рублей, НПФ «Промагрофонд» - 28,0 млрд. рублей.

Счетной палатой осуществлен анализ данных по формированию пенсионных накоплений, представленных 102 НПФ, и произведен расчет показателей прироста пенсионных накоплений, распределяемых фондами по пенсионным счетам застрахованных лиц, а также средних коэффициентов прироста пенсионных накоплений за весь период деятельности НПФ по обязательному пенсионному страхованию. Расчетные показатели прироста пенсионных накоплений практически во всех НПФ (за исключением НПФ «Промрегион» и НПФ «РГС») не превышают средний уровень инфляции за период осуществления деятельности по обязательному пенсионному страхованию каждым НПФ.

В 20 НПФ, в которых сосредоточены наибольшие объемы средств пенсионных накоплений, средний показатель прироста составил от 2 % до 8,3 % в год. Так, в НПФ «Лукойл - Гарант» данный показатель составил 7,7 % в год (средний уровень инфляции за период деятельности по обязательному пенсионному страхованию составил 9,4 % в год), НПФ «Благосостояние» - 4,0 % (9,4 %), НПФ «Норильский никель» - 6,1 % (9,4 %), НПФ «Сбербанк» - 2,0 % (9,2 %), НПФ «Газфонд» - 7,4 % (9,4 %), НПФ «ВТБ Пенсионный фонд» - 3,3 % (8,7 %), НПФ «Электроэнергетики» - 6,4 % (9,4 %), НПФ «КИТФинанс» - 5,3 % (8,7 %), НПФ «Промагрофонд» - 6,6 % (9,4 процента).

Наилучшие показатели прироста сложились в НПФ «Промрегион» - 10,2 % (8,7 %) и в НПФ «РГС» - 8,3 % (7,6 %), наихудшие показатели сло-

жились в НПФ «Благовест» - 0,2 % (8,7 %) и НПФ «Магнит» - 1,3 % (9,2 процента).

5.3. Исследование результатов деятельности по формированию накопительной части трудовой пенсии ПФР и НПФ показало, что прирост пенсионных накоплений у этих страховщиков практически одинаков. Данные обстоятельства в основном связаны с тем, что доверительное управление средствами пенсионных накоплений как в ПФР, так и в НПФ осуществлялось управляющими компаниями в рамках единого законодательства об инвестировании пенсионных накоплений и в одних экономических условиях.

Кроме того, эффективность инвестирования пенсионных накоплений зависит также от профессионализма и добросовестности участников процесса формирования пенсионных накоплений. Так, в ряде случаев управляющие компании, осуществляющие доверительное управление средствами пенсионных накоплений, совершали экономически нецелесообразные сделки по купле-продаже ценных бумаг, приводящие к убыткам (УК «Металлинвесттраст»).

6. Установленный законодательством порядок оплаты услуг и вознаграждений участникам процесса формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений свидетельствует о приоритете интересов управляющих компаний, брокеров, страховых компаний, специализированных депозитариев.

Так, вознаграждение управляющей компании выплачивается за счет полученных от инвестирования доходов, при этом в случае получения убытка управляющая компания ответственности не несет, а только лишается права на получение вознаграждения. В 2009 году частными управляющими компаниями были получены доходы, значительную часть которых составил результат от переоценки активов. Вознаграждение за этот год составило 369,7 млн. рублей, что на 33,9 % превышает всю сумму вознаграждений, полученных управляющими компаниями за 2004-2007 годы (276,2 млн. рублей). При этом полученные доходы 45 % частных управляющих компаний не компенсировали убыток от инвестирования средств пенсионных накоплений за 2008 год.

В целом за период 2004-2012 годов сумма доходов полученных частными управляющими компаниями составила 8669,8 млн. рублей, а сумма вознаграждений - 1461,7 млн. рублей, или 16,8 % от суммы доходов.

За исследуемый период по договорам страхования ответственности управляющих компаний не было оформлено ни одного страхового случая, при этом расходы всех управляющих компаний на уплату премии страховым компаниям составили 55,7 млн. рублей.

7. Установленный законодательством контроль и надзор в сфере формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений, а также обязательного пенсионного страхования, осуществляемого НПФ, как показало настоящее исследование, является неэффективным.

Так, Федеральной службой по финансовым рынкам, являющейся в проверяемый период уполномоченным органом по осуществлению указанного контроля и надзора, не обеспечивался надлежащий контроль за деятельностью НПФ и управляющих компаний, осуществляющих доверительное управление средствами пенсионных накоплений, о чем свидетельствуют выявленные в ходе проверок Счетной палаты нарушения. Принятая ФСФР России форма отчетности НПФ по обязательному пенсионному страхованию не позволяла осуществлять анализ деятельности НПФ и своевременно выявлять допущенные НПФ нарушения.

В связи с изменениями, внесенными в федеральные законы № 111-ФЗ и № 75-ФЗ, с 13 сентября 2013 года функции единого регулятора (объединено нормативное регулирование и контроль и надзор) осуществляет 1 орган - Центральный банк Российской Федерации.

Специализированным депозитарием осуществляется контроль за деятельностью управляющих компаний, отобранных по конкурсу. Как показали результаты проверок Счетной палаты, данная система контроля при значительных затратах на его осуществление является неэффективной. По выявленным Спецдепозитарием нарушениям ПФР и ФСФР России не принимались должные меры в отношении управляющих компаний, допустивших нарушения, и ни одна управляющая компания не была привлечена к материальной ответственности. При этом расходы на оплату услуг специализированного депозитария за 2004-2012 годы составили 2566,4 млн. рублей.

Предложения

Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Министерство финансов Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации и Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации для рассмотрения и использования в деятельности по регулированию, контролю и надзору в сфере формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений.

Центральному банку Российской Федерации рекомендовать:

- в первоочередном порядке разработать и принять порядок расчета негосударственными пенсионными фондами результатов инвестирования средств пенсионных накоплений и их отражения на пенсионных счетах накопительной части трудовой пенсии;
- принять формы отчетности негосударственного пенсионного фонда по обязательному пенсионному страхованию и инструкции по их заполнению, позволяющие анализировать показатели формирования пенсионных нако-

плений, сопоставлять их с отчетными данными управляющих компаний и данными персонифицированного учета системы обязательного пенсионного страхования;

- принять меры по усилению контроля и надзора в сфере инвестирования пенсионных накоплений, в том числе по соблюдению управляющими компаниями требований законодательства при совершении сделок за счет средств пенсионных накоплений, по принятию мер ответственности по выявленным специализированным депозитарием нарушениям;

- принять порядок определения суммы ущерба, допущенного управляющими компаниями при умышленном нарушении структуры инвестиционного портфеля, сформированного за счет пенсионных накоплений.

Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В.С. КАТРЕНКО

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 21 февраля 2014 года № 9К (955) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности выполнения функций государственного агента открытым акционерным обществом «Объединенная зерновая компания» при проведении государственных закупочных и товарных интервенций сельскохозяйственной продукции в 2011-2012 годах»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить представления Счетной палаты Российской Федерации Министерству сельского хозяйства Российской Федерации и открытому акционерному обществу «Объединенная зерновая компания».

Направить информационные письма Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации А.В. Дворковичу, Министру внутренних дел Российской Федерации.

Направить обращение Счетной палаты Российской Федерации в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности выполнения функций государственного агента открытым акционерным обществом «Объединенная зерновая компания» при проведении государственных закупочных и товарных интервенций сельскохозяйственной продукции в 2011-2012 годах»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 2.8.4.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2014 год (переходящее из Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2013 год, пункт 2.3.4.4).

Предмет контрольного мероприятия

1. Правовые акты и другие распорядительные документы, устанавливающие порядок и условия предоставления средств из федерального бюджета открытому акционерному обществу «Объединенная зерновая компания» при проведении государственных закупочных и товарных интервенций сельскохозяйственной продукции в 2011-2012 годах.

2. Показатели, характеризующие эффективность и результативность использования средств федерального бюджета, выделенных на проведение государственных закупочных и товарных интервенций сельскохозяйственной продукции, а также выполнение открытым акционерным обществом

«Объединенная зерновая компания» функций государственного агента по размещению запасов федерального интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия и организации сохранности этих запасов в 2011-2012 годах.

3. Показатели, характеризующие эффективность и результативность использования федеральной собственности на цели государственного регулирования рынка зерновых культур и увеличение экспортного зернового потенциала Российской Федерации за 2011-2012 годы.

4. Договоры, соглашения, контракты, материалы экспертиз, конкурсная документация, бухгалтерская и финансовая отчетность, платежные документы, финансовые, банковские и другие документы, их соответствие нормативным правовым актам Российской Федерации по вопросам, связанным с регулированием рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.

Данные государственной статистической отчетности, иные документы и информация по вопросам, прямо или косвенно связанным с вопросами проводимого контрольного мероприятия.

Объекты контрольного мероприятия

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации; открытое акционерное общество «Объединенная зерновая компания» (г. Москва).

Срок проведения проверки: в Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации - с 31 июля по 31 октября 2013 года, в открытом акционерном обществе «Объединенная зерновая компания» - с 14 октября по 16 декабря 2013 года.

Цели контрольного мероприятия

Цель 1. Оценка использования в 2011-2012 годах средств федерального бюджета, выделенных на проведение государственных закупочных и товарных интервенций сельскохозяйственной продукции, а также федеральной собственности в целях государственного регулирования рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.

Цель 2. Оценка эффективности деятельности открытого акционерного общества «Объединенная зерновая компания» как государственного агента, осуществляющего функции государственного регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.

Проверяемый период деятельности: 2011-2012 годы.

В отчете используются следующие сокращения: Бюджетный кодекс Российской Федерации - Бюджетный кодекс; Гражданский кодекс Российской Федерации - Гражданский кодекс; Налоговый кодекс Российской Федерации - Налоговый кодекс; агропромышленный комплекс - АПК; Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования

рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы - Госпрограмма; крестьянское (фермерское) хозяйство - КФХ; личное подсобное хозяйство - ЛПХ; открытое акционерное общество «Объединенная зерновая компания» - ОАО «ОЗК», Общество, компания; закрытое акционерное общество «Национальная товарная биржа» - ЗАО «НТБ»; Таможенный союз - ТС; Единое экономическое пространство - ЕЭП.

Краткая информация об объектах контрольного мероприятия

Минсельхоз России в соответствии с пунктом 1 Положения о Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 12 июня 2008 года № 450 «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации», является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере АПК, включая регулирование рынка сельхозпродукции, сырья и продовольствия, пищевую и перерабатывающую промышленность.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 20 марта 2009 года № 290 «Об открытом акционерном обществе «Объединенная зерновая компания» и распоряжением Росимущества от 8 мая 2009 года № 459-р в целях развития элеваторных мощностей, транспортной и портовой инфраструктуры внутреннего рынка зерна, а также увеличения экспортного зернового потенциала Российской Федерации создано ОАО «ОЗК», основной функцией которого является осуществление мер государственного регулирования зернового рынка.

Этим же Указом Президента Российской Федерации дополнен перечень стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ, ранее утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 4 августа 2004 года № 1009 «Об утверждении перечня стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ», путем включения в него ОАО «ОЗК». Учредителем ОАО «ОЗК», 100 % акций которого находилось в федеральной собственности, являлась Российская Федерация в лице Росимущества.

По состоянию на 1 января 2011 года уставный капитал ОАО «ОЗК» был сформирован в размере 3488529 тыс. рублей. Общее количество размещенных обыкновенных именных бездокументарных акций составляло 3488529 штук номинальной стоимостью 1000 рублей каждая.

На основании Указа Президента Российской Федерации от 7 ноября 2011 года № 1471 «Об увеличении уставного капитала открытого акционерного общества «Объединенная зерновая компания» были осуществлены дополнительная эмиссия акций ОАО «ОЗК» и продажа пакета акций в размере 50 % минус одна голосующая акция на сумму 5,9 млрд. рублей в пользу стратегического инвестора - ООО «Инвестор».

Директивами Росимуществом по осуществлению полномочий внеочередного общего собрания акционеров открытого акционерного общества «Объединенная зерновая компания» от 20 июня 2012 года № 2849п-П13, утвержденными Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шуваловым, Росимуществом было предписано увеличить уставный капитал ОАО «ОЗК» путем размещения дополнительных обыкновенных именных бездокументарных акций в количестве 3514939 штук номинальной стоимостью 3514939,0 тыс. рублей. Цена размещения одной дополнительной обыкновенной именной бездокументарной акции ОАО «ОЗК» - 1693 рубля. Способ размещения - закрытая подписка. Круг лиц, среди которых предполагалось разместить дополнительные обыкновенные именные акции, - ООО «Инвестор». Форма оплаты размещаемых дополнительных обыкновенных именных акций ОАО «ОЗК» - денежные средства.

Договор купли-продажи акций ОАО «ОЗК» (продавец) и ООО «Инвестор» (покупатель) был заключен 16 августа 2012 года.

Предметом договора являлись передача, принятие и оплата 3514939 акций ОАО «ОЗК» дополнительного выпуска, что составляет 50 % минус одна голосующая акция от общего количества голосующих акций ОАО «ОЗК».

Общая сумма (цена) за акции составляет 5950791727 рублей (покупная цена).

Таким образом, доля Российской Федерации в уставном капитале ОАО «ОЗК» снизилась со 100 % до 50 % плюс одна голосующая акция.

С 20 августа 2012 года акционерами ОАО «ОЗК» являются: Российская Федерация в лице Росимущества с долей участия 50 % плюс одна голосующая акция (3514940 штук акций); ООО «Инвестор» с долей участия 50 % минус одна акция (3514939 штук акций).

По состоянию на 1 января 2013 года уставный капитал ОАО «ОЗК» был сформирован в объеме 7029879,0 тыс. рублей и состоял из 7029879 штук обыкновенных именных бездокументарных акций номинальной стоимостью 1000 рублей каждая.

В качестве вклада Российской Федерации в уставный капитал ОАО «ОЗК» были внесены находящиеся в федеральной собственности акции 30 открытых акционерных обществ, предприятия которых расположены в 17 субъектах Российской Федерации.

Из 30 ОАО по состоянию на 1 января 2013 года ОАО «Зарайскхлебопродукт» (Московская область, г. Зарайск) и ОАО «Балашовский комбикормовый завод» (Саратовская область, г. Балашов) имели отрицательное значение по стоимости чистых активов, то есть являлись убыточными.

В 2011-2012 годах ОАО «Элеваторспецмонтаж» (г. Москва), ОАО «Хакасхлебопродукт» (Республика Хакасия, г. Абакан) и ОАО «Тумановское

хлебоприемное предприятие» (Смоленская область, пос. Туманово) вообще не осуществляли финансово-хозяйственную деятельность. При этом согласно паспортным емкостям единовременное хранение зерна в ОАО «Тумановское хлебоприемное предприятие» и ОАО «Хакасхлебопродукт» предусматривалось в объемах 3700 т и 38000 т в год, соответственно.

Органами управления ОАО «ОЗК» являются: общее собрание акционеров (высший орган управления) и совет директоров (общее руководство). Единоличным исполнительным органом является генеральный директор (руководство текущей деятельностью).

Контроль за финансово-хозяйственной деятельностью ОАО «ОЗК» осуществляет ревизионная комиссия.

Распоряжением Президента Российской Федерации от 4 ноября 2010 года № 746-рп определено, что ОАО «ОЗК» является единственным исполнителем размещаемых Минсельхозом России в 2010-2013 годах государственных заказов на выполнение работ по проведению закупочных и товарных интервенций, размещению запасов федерального интервенционного фонда сельхозпродукции, сырья и продовольствия и организации количественной и качественной сохранности этих запасов.

Результаты контрольного мероприятия

Цель 1. Оценка использования в 2011-2012 годах средств федерального бюджета, выделенных на проведение государственных закупочных и товарных интервенций сельскохозяйственной продукции, а также федеральной собственности в целях государственного регулирования рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия

1.1. Достаточность законодательной и нормативно-правовой базы по осуществлению государственной политики, направленной на регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, и влияние существующей системы финансирования на проведение государственных закупочных и товарных интервенций сельскохозяйственной продукции

Действующая нормативно-правовая база по осуществлению государственной политики, направленной на регулирование рынков сельхозпродукции, сырья и продовольствия, включает в себя Закон Российской Федерации от 14 мая 1993 года № 4973-1 «О зерне», федеральные законы от 2 декабря 1994 года № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» (далее - Федеральный закон № 53-ФЗ), от 29 декабря 2006 года № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» (далее - Федеральный закон № 264-ФЗ) и иные нормативные правовые акты в области регулирования рынков сельхозпродукции, сырья и продовольствия.

Указанные законодательные акты, устанавливающие общие правовые и экономические принципы и положения формирования и исполнения на контрактной основе заказов на закупку и поставку сельхозпродукции, сырья и продовольствия для государственных нужд, позволяли в полном объеме удовлетворить потребности Российской Федерации в продовольственном, фуражном и семенном зерне за счет собственного производства на основе максимального сочетания интересов производителей зерна и государства; поддержку сельхозпроизводителей; повысить рентабельность сельского хозяйства; обеспечить социально-экономическую стабильность за счет прямых и косвенных мер поддержки, финансируемых из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.

Однако большинство механизмов регулирования рынков сельхозпродукции, сырья и продовольствия, содержащихся в указанных нормативных правовых актах, так и не были реализованы в силу того, что не были законодательно определены источники финансирования, разделение полномочий на федеральном и региональном уровнях по формированию и использованию федеральных и региональных фондов зерна.

В Российской Федерации рынок зерновых занимает одно из первых мест по объемам товарооборота и денежных средств среди продуктовых рынков и во многом определяет решение целого спектра вопросов развития этой сферы. Резкие изменения цен на зерновом рынке влекут за собой негативные последствия для многих отраслей экономики. Ослабление и предотвращение этих воздействий становятся важнейшей задачей социально-экономической политики государства.

В пункте 4 части 2 статьи 5 Федерального закона № 264-ФЗ среди основных целей государственной аграрной политики указана такая цель, как формирование эффективно функционирующего рынка сельхозпродукции, сырья и продовольствия, обеспечивающего повышение доходности сельхозпроизводителей и развитие инфраструктуры этого рынка. В соответствии с пунктом 3 части 3 статьи 5 указанного Федерального закона государственная политика основывается на принципе единства рынка сельхозпродукции, сырья и продовольствия и обеспечении равных условий конкуренции на этом рынке. Статьей 14 указанного Закона определены основные исходные положения проведения государственных закупочных и товарных интервенций на рынках сельхозпродукции, сырья и продовольствия в целях стабилизации цен на данном рынке.

Нормативным правовым актом, регламентирующим условия осуществления государственного регулирования рынков сельхозпродукции, сырья и продовольствия путем проведения закупочных и товарных интервенций, является постановление Правительства Российской Федерации от 3 августа 2001 года № 580 «Об утверждении Правил осуществления государственных закупочных и товарных интервенций для регулирования рынка сель-

скохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» (далее - Правила осуществления интервенций), в соответствии с которыми государственные закупочные интервенции организуются путем закупки сельхозпродукции у российских сельхозпроизводителей для формирования запасов федерального интервенционного фонда сельхозпродукции (далее - интервенционный фонд, ГИФ), а государственные товарные интервенции - путем продажи указанной продукции из этого фонда.

Кроме того, Госпрограммой также предусмотрены меры, позволяющие регулировать рынок сельхозпродукции, к числу которых относятся, в частности: сглаживание сезонных колебаний цен на зерно и продукты его переработки для производителей и потребителей; увеличение доходов сельхозпроизводителей; стимулирование сбыта зерна и продуктов его переработки из удаленных субъектов Российской Федерации, обладающих высоким потенциалом производства, в регионы его потребления.

С 1 января 2011 года нормативным правовым актом, устанавливающим порядок предоставления средств федерального бюджета на проведение закупочных и товарных интервенций, является постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2010 года № 1208 «Об утверждении правил предоставления из федерального бюджета субсидий на проведение закупочных и товарных интервенций сельскохозяйственной продукции» (далее - Правила предоставления субсидий). Согласно пунктам 2 и 3 указанного постановления субсидии предоставляются государственному агенту, определенному в соответствии с пунктом 17 части 2 статьи 55 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее - Федеральный закон № 94-ФЗ), в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных в федеральном законе о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и лимитов бюджетных обязательств (далее - ЛБО), утвержденных Минсельхозу России, в том числе на: хранение и страхование зерна интервенционного фонда; обслуживание кредитов, полученных агентом для формирования интервенционного фонда; выплату комиссионного вознаграждения за проведение закупочных и товарных интервенций.

Распоряжением Президента Российской Федерации от 4 ноября 2010 года № 746-рп таким агентом определено ОАО «ОЗК».

В соответствии с Правилами осуществления интервенций по результатам проведенного Минсельхозом России конкурса между Минсельхозом России и ЗАО «НТБ» был заключен государственный контракт (далее - госконтракт) от 31 декабря 2008 года № 2314/22 (срок действия по 31 декабря 2012 года включительно) о предоставлении ЗАО «НТБ» права заключения договора на организацию в 2009-2012 годах биржевых торгов при проведении закупочных и товарных интервенций с государственным

агентом, действующим на основании госконтракта, заключенного между Минсельхозом России и агентом.

Согласно части 4 статьи 14 Федерального закона № 264-ФЗ закупочные и товарные интервенции могут проводиться в отношении пшеницы продовольственной и фуражной, ячменя фуражного, ржи и кукурузы путем проведения торгов на биржах, имеющих лицензию на организацию биржевой торговли и отобранных на конкурсной основе Минсельхозом России в соответствии с критериями, согласованными с ФСФР России, на основании договоров, заключенных с ними агентом. В период с 1 января 2009 года по 31 декабря 2012 года такой биржей являлось ЗАО «НТБ». Торги в указанный период на бирже ЗАО «НТБ» проводились в соответствии с правилами биржевых торгов для регулирования рынка сельхозпродукции, сырья и продовольствия (далее - правила торгов), установленными ЗАО «НТБ» по согласованию с Минсельхозом России и агентом. Так, правила торгов при проведении государственных закупочных интервенций были утверждены 12 августа 2008 года, правила торгов при проведении государственных товарных интервенций - 15 января 2010 года.

Согласно правилам торгов при проведении государственных закупочных интервенций и государственных товарных интервенций условиями участия в них являлись, в том числе: заявление на допуск к биржевым торгам сельхозпроизводителей, аккредитация заявителя, подтвердившего статус сельхозпроизводителя (организация, КФХ или ЛПХ без образования юридического лица, осуществляющие производство сельхозпродукции, ее первичную и последующую (промышленную) переработку и реализацию этой продукции при условии, что в общем доходе сельхозпроизводителей доля от реализации этой продукции составляет не менее 70 % в течение календарного года), документ, подтверждающий факт оплаты сбора за аккредитацию (5000 рублей), и необходимые формы статистической отчетности.

При проведении в период с 2009 по 2012 год государственных товарных интервенций согласно правилам торгов условиями участия в них являлись: заявление на допуск к биржевым торгам с отметкой агента о допуске к ним и присвоении категории участника (с определенными размерами лимитов на пшеницу мягкую 3-го и 4-го класса для участников категорий «КОРМА» и «МУКОМОЛ» и лимита на покупку ржи продовольственной для участника категории «МУКОМОЛ»); аккредитация заявителя, подтвердившего статус мукомольного предприятия; документ, подтверждающий факт оплаты сбора за аккредитацию (5000 рублей), и формы федерального статистического наблюдения.

Анализ законодательной и нормативно-правовой базы по осуществлению государственной политики, направленной на регулирование рынков сельхозпродукции, сырья и продовольствия показал, что существующее законодательство не в полной мере отвечает требованиям, необходимым для развития и успешного функционирования зернового рынка России.

С середины 2012 года в связи с присоединением к ВТО у Российской Федерации появились преимущества для отечественной зерновой отрасли, в том числе:

- получение лучших в сравнении с ранее существующими и недискриминационных условий для доступа российского зерна и продуктов его переработки на иностранные рынки;
- доступ к международному механизму разрешения торговых споров;
- создание более благоприятного климата для иностранных инвестиций в результате приведения законодательной системы в соответствие с нормами ВТО;
- расширение возможностей для российских инвесторов в странах - членах ВТО;
- участие в выработке правил международной торговли с учетом своих национальных интересов;
- улучшение имиджа России в мире как полноправного участника международной торговли.

Обязательства, касающиеся АПК, взятые Россией при вступлении в ВТО: меры и уровень государственной поддержки сельхозпроизводителей, обеспечение доступа на рынок сельхозпродукции, экспортные субсидии.

Для выполнения взятых Российской Федерацией обязательств существует объективная потребность в совершенствовании государственного регулирования зерновой отрасли, предусматривающая:

- формирование актуальной нормативно-правовой базы в области регулирования зернового рынка России, соответствующей требованиям ВТО;
- установление правовых основ функционирования системы государственного контроля и надзора за качеством и безопасностью зерна в сфере производства и обращения зерна и продуктов его переработки;
- развитие инфраструктуры рынка зерна в целях удовлетворения спроса на зерно и продукты его переработки, формирования конкурентной среды, развития экспортного потенциала зернового рынка России;
- установление единых требований к организации деятельности в сфере производства и обращения зерна и продуктов его переработки на территории России;
- установление порядка количественно-качественного учета запасов зерна и продуктов его переработки.

1.2. Анализ использования федеральной собственности для реализации задач по развитию внутреннего рынка зерна, а также увеличению экспортного потенциала Российской Федерации

Зерно является важнейшим стратегическим товаром, производство, обращение и потребление которого выступает важным фактором стабильности национальной экономики и основой продовольственной безопасности страны. Условием эффективного развития рынка зерна выступает рацио-

нальное сочетание его структуры и функций, а также наличие адекватной инфраструктуры, обеспечивающей разностороннее обслуживание всех его элементов, связей и механизма взаимодействия субъектов.

Состояние инфраструктуры зернового рынка

Существенную долю в стоимости продовольственных товаров составляют инфраструктурные (транспортные и складские) издержки, высокий уровень которых снижает конкурентоспособность российских продовольственных товаров, как на международном, так и на внутреннем рынке.

Одним из факторов, влияющих на увеличение затрат на экспорт в себестоимости зерна, является большая доля инфраструктурных затрат (от 30 до 70 %). Это приводит к понижению закупочных цен для сельхозпроизводителей и становится барьером для расширенного производства основных зерновых культур.

Несмотря на меры государственной поддержки, состояние инфраструктуры зернового рынка России остается недостаточно развитым.

Низкая эффективность элеваторных мощностей на отечественном зерновом рынке носит системный характер: значительная часть элеваторов, хлебоприемных предприятий и реализационных баз хлебопродуктов была построена в 50-70 годах XX века, в связи с чем процент износа основных средств составляет в среднем около 80 процентов.

В настоящее время текущие вложения в обновление и восстановление основных средств элеваторов и хлебоприемных предприятий не превышают 15 % от потребности. При этом скорость выбытия активов превышает скорость ввода в эксплуатацию новых мощностей.

Изменения экономической модели российского рынка зерна, связанные с переориентацией с импортной на экспортную, выявили несоответствие текущей инфраструктуры и транспортной логистики растущим потребностям рынка.

Так, стоимость перевалки зерна в российских портах в 2-3 раза выше, чем в Европе, и в 1,5 раза выше, чем в Украине. Стоимость железнодорожных перевозок в России на 40 % выше, чем в США.

Себестоимость хранения и перевалки зерна современными элеваторами в странах - крупнейших производителях зерна (Канада, США, Австралия, страны Европейского союза), до 60 % ниже, чем в России.

Среднее количество персонала, необходимого для обслуживания российских элеваторов и хлебоприемных предприятий, в 3-4 раза превышает аналогичный показатель для США.

Низкая пропускная способность линейных элеваторов: объем высокотехнологичной отгрузки зерна маршрутными поездами (50-60 вагонов) не превышает 2 % объемов зерна, перевозимых по железной дороге. Практикуемая отгрузка зерна железнодорожным транспортом ограниченными партиями (6-8 вагонов) снижает пропускную способность портовых экспортных мощностей.

Структура размещения элеваторных и портовых мощностей не отвечает требованиям оптимальной логистики. При этом оптимальное размещение объектов инфраструктуры позволит участникам рынка экономить до 20 % транспортных расходов.

По данным Росстата, суммарная мощность единовременного хранения зерна в России составляет около 118 млн. т. Из них около 66 млн. т приходится на хранилища сельхозпроизводителей, а из 52 млн. т мощностей по хранению зерна элеваторов, хлебоприемных предприятий и реализационных баз хлебопродуктов только около 32 млн. т являются сравнительно современными мощностями вертикального хранения, обеспечивающими отгрузку зерна железнодорожным транспортом.

Стратегия развития ОАО «ОЗК», реализация непрофильных активов

По состоянию на 31 декабря 2012 года к производственным активам ОАО «ОЗК» относились:

- 3 портовых терминала с перевалочной мощностью 4,2 млн. т зерна в год, среди которых основным является ОАО «Новороссийский комбинат хлебопродуктов» с мощностью по перевалке 3,5 млн. т в год;
- 12 элеваторов и иных мощностей по хранению зерна общей емкостью 1,8 млн. т, часть из которых расположена на приоритетных экспортных направлениях;
- 14 перерабатывающих предприятий мощностью переработки 1,2 млн. т зерна в год.

Для достижения приоритетных целей в деятельности ОАО «ОЗК» в части увеличения объемов закупки и реализации зерна на внутреннем рынке, увеличения объемов его экспорта, модернизации и строительства элеваторов и портовых терминалов, а также привлечения частного капитала Минсельхозом России совместно с Минэкономразвития России была разработана Стратегия развития ОАО «Объединенная зерновая компания» на 2009-2012 годы и на период до 2015 года (далее - Стратегия), утвержденная решением совета директоров ОАО «ОЗК» от 21 декабря 2009 года (протокол № 9).

Указанной Стратегией развитие инфраструктуры зернового рынка и реализация экспортного потенциала названы в числе основных стратегических целей ОАО «ОЗК».

Согласно Стратегии достижение цели развития инфраструктуры зернового рынка требовало решения комплекса взаимосвязанных задач по развитию элеваторных мощностей и портовых перевалочных мощностей, а также оптимизации системы логистики.

Стратегией были установлены 5 целевых показателей, достижение которых необходимо для решения указанных задач к 2015 году по сравнению с 2009 годом, в том числе по:

- наращиванию элеваторных мощностей с 1800 до 8400 тыс. т в год;
- наращиванию портовых перевалочных мощностей с 3500 до 16000 тыс. т в год;
- интенсификации использования элеваторных мощностей за счет повышения их пропускной способности в 1,5 раза;
- внедрению системы маршрутизации и диспетчеризации перевозок зерна, увеличению доли маршрутных отправок зерна с 1000 до 6000 тыс. т;
- созданию собственного парка вагонов-зерновозов в количестве 3000 единиц.

Анализ данных по наращиванию элеваторных мощностей для хранения зерна показал, что их характеристики в 2011-2012 годах не изменялись и по дочерним и зависимым обществам (далее - ДЗО ОАО «ОЗК») составляли: по 16 ДЗО ОАО «ОЗК», доля в уставном капитале ОАО «ОЗК» которых более 50 % (дочерние общества), - 1505,5 тыс. т, по 14 ДЗО ОАО «ОЗК», доля в уставном капитале ОАО «ОЗК» которых менее 50 % (зависимые общества), - 1365,5 тыс. т. В целом на конец 2012 года мощности ДЗО ОАО «ОЗК» по хранению зерна составляли 2871 тыс. т вместо установленного показателя - до 8400 тыс. т в год.

Целевым показателем Стратегии «Наращивание портовых перевалочных мощностей с 3500 до 16000 тыс. т в год» предусматривалось к 2015 году создание российского зернового трейдера мирового уровня с объемом годового экспорта зерна в количестве 16000 тыс. т. Для развития экспортно-ориентированных каналов сбыта зерна предполагалось формирование комплексов инфраструктурных объектов ОАО «ОЗК», включающих в себя экспортно-ориентированные элеваторы, обеспечивающие консолидацию зерновых потоков и возможность отгрузки маршрутными поездами, и портовые перегрузочные терминалы.

Увеличение экспорта зерна планировалось достигнуть за счет существенного увеличения закупок зерна на зерновом рынке России.

По данным ОАО «ОЗК», суммарный объем фактически отгруженной на экспорт сельхозпродукции в 2011 году составлял 689,06 тыс. т, в 2012 году - 1013,2 тыс. т, или 6,3 % от установленного в Стратегии целевого показателя «Наращивание портовых перевалочных мощностей», в том числе по трем дочерним экспортно-ориентированным элеваторам, обеспечивающим консолидацию зерновых потоков: ОАО «Ейский портовый элеватор», ОАО «Новороссийский комбинат хлебопродуктов» и ОАО «Портовый элеватор» (г. Калининград), включенным в перечень ОАО «ОЗК», находящимся в федеральной собственности, акции которых вносятся в качестве вклада Российской Федерации в уставный капитал ОАО «ОЗК», показатель мощности в 2011-2012 годах не изменялся и составлял 5500 тыс. т, или 34,4 % от установленного в Стратегии целевого показателя.

В 2011-2012 годах по установленным в Стратегии целевым показателям: «Интенсификация использования элеваторных мощностей за счет по-

вышения их пропускной способности в 1,5 раза», «Внедрение системы маршрутизации и диспетчеризации перевозок зерна, увеличение доли маршрутных отправок зерна с 1000 до 6000 тыс. т» и «Создание собственного парка вагонов-зерновозов в количестве 3000 единиц» работы фактически не осуществлялись.

Директивами по осуществлению полномочий годового общего собрания акционеров открытого акционерного общества «Объединенная зерновая компания», утвержденными Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации В.А. Зубковым 30 июня 2011 года № 3259п-П13, Росимуществу было предписано по вопросу повестки дня «Об утверждении распределения прибыли Общества по итогам 2010 года, в том числе о размере, сроках и форме выплаты годовых дивидендов» принять решение об утверждении следующего распределения чистой прибыли:

- 44951545 рублей направить на выплату дивидендов по итогам работы Общества в 2010 году;
- 8990309 рублей направить на формирование резервного фонда Общества;
- 125864326 рублей направить на финансирование инвестиционной программы.

Директивами по осуществлению полномочий годового общего собрания акционеров открытого акционерного общества «Объединенная зерновая компания», утвержденными Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации А.В. Дворковичем 27 июня 2012 года № 3033п-П13, Росимуществу было предписано по вопросу повестки дня «Об утверждении распределения прибыли Общества по итогам 2011 года, в том числе о размере, сроках и форме выплаты годовых дивидендов» принять решение об утверждении следующего распределения чистой прибыли:

- 5113325 рублей направить на выплату дивидендов по итогам работы Общества в 2011 году;
- 1022665 рублей направить на формирование резервного фонда Общества;
- 11117310 рублей направить на финансирование инвестиционной программы;
- 3200000 рублей направить на выплату вознаграждения членам совета директоров Общества, а в случае остатка денежных средств по данной статье направить соответствующие средства на финансирование инвестиционной программы.

В нарушении указанных директив средства на инвестиционную программу в 2011-2012 годах не направлялись.

Кроме того, в нарушение распоряжений Росимущества от 30 июня 2011 года № 1164-р «О решениях годового общего собрания акционеров ОАО «ОЗК» и от 30 июня 2012 года № 1124-р «О решениях годового общего собрания акционеров ОАО «ОЗК» ОАО «ОЗК» в 2011-2012 годах не

направляло часть полученной чистой прибыли на реализацию инвестиционных программ в части строительства 19 новых инфраструктурных объектов агропродовольственного рынка, тогда как указанными распоряжениями на эти цели было предусмотрено направить в 2011 году 125864,3 тыс. рублей, в 2012 году - 11117,3 тыс. рублей.

В связи с привлечением в 2012 году стратегического инвестора ООО «Инвестор» была осуществлена корректировка Стратегии. По этой причине исполнение инвестиционной программы ОАО «Объединенная зерновая компания» (далее - инвестиционная программа), утвержденной в Стратегии и являющейся составной частью ведомственной целевой программы «Развитие инфраструктуры и логистического обеспечения агропродовольственного рынка, предусматривающее расширение возможностей по хранению и сбыту сельскохозяйственной продукции, в том числе с использованием потенциала открытого акционерного общества «Объединенная зерновая компания», на 2010-2012 годы», утвержденной приказом Минсельхоза России от 15 декабря 2010 года № 434, в части модернизации действующих и строительства новых инфраструктурных объектов агропродовольственного рынка было приостановлено.

География инвестиционной программы включала 12 субъектов Российской Федерации (Республика Мордовия, Краснодарский и Ставропольский края, Волгоградская, Воронежская, Курская, Липецкая, Московская, Орловская, Ростовская и Тамбовская области, г. Санкт-Петербург).

Положением об инвестиционной деятельности ОАО «ОЗК» определены следующие способы его участия в хозяйственных обществах, осуществляющих реализацию инвестиционных проектов, включенных в инвестиционную программу: приобретение акций/долей хозяйственных обществ при их учреждении ОАО «ОЗК» и приобретение акций/долей действующих хозяйственных обществ при обеспечении контрольной доли участия ОАО «ОЗК» в конкретном хозяйственном обществе. Таким образом, реализация инвестиционной программы должна осуществляться на балансе ДЗО ОАО «ОЗК».

Инвестиционная программа предполагала следующую структуру финансирования: собственные средства, сформированные из прибыли ОАО «ОЗК» и ДЗО ОАО «ОЗК», а также за счет средств, внесенных в уставный капитал ОАО «ОЗК» из федерального бюджета, в объеме 3000,0 млн. рублей (23 %); долговое финансирование - 13400,0 млн. рублей (77 процентов).

Инвестиционной программой предусматривались следующие основные инвестиционные проекты:

- строительство 19 новых инфраструктурных объектов агропродовольственного рынка, которое должны осуществлять вновь создаваемые ДЗО ОАО «ОЗК»;

- реконструкция производственных мощностей 9 ДЗО ОАО «ОЗК» (ОАО «Новороссийский комбинат хлебопродуктов», ОАО «Суровикинский

элеватор», ОАО «Бутурлиновский мелькомбинат», ОАО «Резервхлеб», ОАО «Грачевский элеватор», ОАО «Ардатовское хлебоприемное предприятие», ОАО «Атяшевское хлебоприемное предприятие», ОАО «Оброченское хлебоприемное предприятие», ОАО «Зарайскхлебопродукт»), акции которых по Указу Президента Российской Федерации от 20 марта 2009 года № 290 были переданы в уставный капитал ОАО «ОЗК».

Установлено, что реализация инвестиционной программы осуществлялась только в части реконструкции производственных мощностей 9 ДЗО ОАО «ОЗК» с объемом финансирования в 2011-2012 годах в размере 432,5 млн. рублей (2011 год - 417 млн. рублей, 2012 год - 15,5 млн. рублей). В качестве источника инвестиционных вложений использовалась чистая прибыль ДЗО ОАО «ОЗК».

Предусмотренные программой инвестиционные вложения на строительство новых 19 инфраструктурных объектов агропродовольственного рынка в 2011-2012 годах не осуществлялись.

В то же время в целях модернизации инфраструктуры агропродовольственного рынка Росимущество 28 декабря 2010 года перечислило на расчетный счет ОАО «ОЗК» № 40702810100000050391, открытый в ОАО «ТрансКредитБанк», средства федерального бюджета в объеме 3000,0 млн. рублей (п/п № 769 - 1000,0 млн. рублей, п/п № 770 - 2000,0 млн. рублей). Основанием для внесения в уставный капитал ОАО «ОЗК» указанной суммы являлись: распоряжения Правительства Российской Федерации от 10 декабря 2010 года № 2243-р и от 17 декабря 2010 года № 2321-р, а также утвержденная приказом Минсельхоза России от 15 декабря 2010 года № 434 ведомственная целевая программа.

ОАО «ОЗК» через 3,5-4 месяца по 12 договорам с ОАО «ТрансКредитБанк» разместило на депозитном счете № 42104810500400050391 средства федерального бюджета в размере 100,0 % к объему полученных средств (3000,0 млн. рублей).

Указанные средства с момента их размещения и до 31 декабря 2012 года находились на депозитных счетах и на цели, определенные распоряжениями Правительства Российской Федерации, не направлялись. Доходы ОАО «ОЗК» от их размещения составили 265,8 млн. рублей, в том числе: в 2011 году - 62,0 млн. рублей, в 2012 году - 203,8 млн. рублей.

По мнению Счетной палаты Российской Федерации, перечисление ОАО «ОЗК» средств в размере 3000,0 млн. рублей на депозитный счет в условиях невыполнения целевых показателей по наращиванию элеваторных мощностей, установленных Стратегией развития ОАО «ОЗК» на 2009-2012 годы и на период до 2015 года, а также отсутствия инвестиционных вложений на строительство новых 19 инфраструктурных объектов агропродовольственного рынка в рамках целевой программы Минсельхоза России «Развитие инфраструктуры и логистического обеспечения агро-

продовольственного рынка, предусматривающее расширение возможностей по хранению и сбыту сельскохозяйственной продукции, в том числе с использованием потенциала открытого акционерного общества «Объединенная зерновая компания», на 2010-2012 годы» является неэффективным использованием бюджетных средств.

В условиях дефицита федерального бюджета указанные средства могли быть использованы Минфином России на финансирование иных социально значимых проектов или размещены в качестве временно свободных средств федерального бюджета с получением соответствующих доходов бюджета.

В рамках исполнения поручения Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалова (протокол от 3 сентября 2010 года № ИШ-П13-47пр), рекомендаций Росимущества и поручений совета директоров ОАО «ОЗК» в 2011 году были завершены мероприятия по формированию реестра имущества ДЗО ОАО «ОЗК» и выявлению в них непрофильных активов на основании типовой методики, утвержденной решением совета директоров ОАО «ОЗК» от 28 декабря 2010 года.

По результатам проведенных мероприятий решением совета директоров ОАО «ОЗК» (протокол от 16 ноября 2011 года № 46) утвержден сводный реестр (программа реализации) непрофильных активов ОАО «ОЗК» и ДЗО ОАО «ОЗК», включающий в себя информацию о действиях в отношении указанных активов, в том числе: продажа и передача в аренду недвижимого имущества в виде зданий и сооружений, продажа имеющихся акций и долей в уставных капиталах различных коммерческих организаций.

Базовым условием реструктуризации непрофильных активов является отсутствие негативного влияния данного процесса на производственные и финансовые результаты деятельности ОАО «ОЗК».

Решение об определении способа реализации непрофильных активов в соответствии с вышеназванной программой будет приниматься решением совета директоров ОАО «ОЗК», в собственности которого находится конкретный актив.

Чистая прибыль ДЗО ОАО «ОЗК» за 2012 год составила 867985 тыс. рублей, или 148,3 % к уровню 2011 года.

Количество ДЗО ОАО «ОЗК», убыток по которым в 2012 году сложился в объеме 99490 тыс. рублей (71,2 % к уровню 2011 года), составляло 9 единиц.

Анализ бухгалтерской отчетности ОАО «ОЗК» за 2011-2012 годы

На основании проверки устойчивого снижения стоимости долгосрочных финансовых вложений, произведенной при инвентаризации финансовых вложений, по состоянию на 31 декабря 2012 года ОАО «ОЗК» создан

резерв под обесценение финансовых вложений в сумме 141842,9 тыс. рублей по 11 ОАО, акции которых в качестве вклада Российской Федерации внесены в уставный капитал ОАО «ОЗК».

Приказом ОАО «ОЗК» от 1 марта 2013 года № 21/1 «О создании резервов» был сформирован резерв по сомнительным долгам в 2012 году, который по состоянию на 31 декабря 2012 года в бухгалтерском учете (данные бухгалтерского баланса) составлял 2332470,3 тыс. рублей, в налоговом учете - 1336303,8 тыс. рублей.

Согласно отчету о прибылях и убытках величина резерва по сомнительным долгам в 2011 году составляла 243523 тыс. рублей, в 2012 году - 2091278 тыс. рублей, или увеличилась в 8,6 раза.

Дебиторская задолженность ОАО «ОЗК» (за минусом резерва по сомнительным долгам) на 31 декабря 2012 года составляла 4341161 тыс. рублей (64,6 % к уровню 2011 года и 11,6 % активов). При этом дебиторская задолженность, учтенная по условиям договоров, на 31 декабря 2012 года составляла 6675961 тыс. рублей (95,8 % к уровню 2011 года).

Дебиторская задолженность по 10 крупнейшим дебиторам ОАО «ОЗК» на 31 декабря 2011 года составляла 490103,8 тыс. рублей, или 73 % от общей задолженности, на 31 декабря 2012 года - 4066954,4 тыс. рублей (93,7 процента).

Просроченная дебиторская задолженность ОАО «ОЗК» на 31 декабря 2011 года составляла 243523 тыс. рублей (3,5 % от общей величины задолженности), на 31 декабря 2012 года - 2371357 тыс. рублей (35,5 %), или увеличилась в 9,7 раза. Указанная задолженность за период с 2011 по 2012 год, учтенная по условиям договоров, увеличилась на 2370421 тыс. рублей, или более чем в 2500 раз, а по балансовой стоимости - на 35620 тыс. рублей, или в 39 раз.

Кредиторская задолженность на 31 декабря 2011 года составляла 1541735 тыс. рублей (возросла в 3,5 раза по сравнению с началом года), на 31 декабря 2012 года - 3224666 тыс. рублей (возросла в 2,1 раза).

В составе прочих оборотных активов ОАО «ОЗК» на 31 декабря 2012 года отражена недостача зерна интервенционного фонда, которое было застраховано. Кроме того, в составе этих активов учтено целевое финансирование - задолженность Минсельхоза России по субсидиям на хранение и страхование зерна интервенционного фонда, по процентам долгосрочных кредитов (на 31 декабря 2011 года - 96739 тыс. рублей, на 31 декабря 2012 года - 215818 тыс. рублей).

Нераспределенная прибыль (непокрытый убыток) ОАО «ОЗК» на 31 декабря 2011 года составляла 438178 тыс. рублей (91,3 % к началу 2011 года). По итогам 2012 года образовался убыток в размере 1544909 тыс. рублей. За период с 2011 по 2012 год нераспределенная прибыль ОАО «ОЗК» уменьшилась на 2025085 тыс. рублей, что свидетельствует об отрицательных результатах его работы.

В составе долгосрочных заемных средств ОАО «ОЗК» учитывалась кредиторская задолженность перед ОАО «Россельхозбанк» по долгосрочным кредитам, полученным для осуществления коммерческой деятельности, а также по кредитам, полученным для закупок сельхозпродукции в рамках проведения государственных закупочных интервенций 2005-2006, 2008, 2009-2011 годов.

В составе долгосрочных кредитов ОАО «ОЗК» на 31 декабря 2011 года отражена кредиторская задолженность по кредитам ОАО «Россельхозбанк», полученным на осуществление закупок сельхозпродукции при проведении государственных закупочных интервенций 2005-2006 годов, 2008 года, 2009-2011 годов, а также на осуществление своей торговой деятельности. В 2011-2012 годах сумма процентов по долгосрочным кредитам ОАО «Россельхозбанк», оплаченных ОАО «ОЗК», составила 4895772 тыс. рублей (2011 год - 2658944 тыс. рублей, 2012 году - 2236828 тыс. рублей); сумма начисленных процентов - 4951191 тыс. рублей (2011 год - 2659077 тыс. рублей, 2012 год - 2292114 тыс. рублей).

Погашение кредитов происходило по мере реализации зерна интервенционного фонда. Так, задолженность по долгосрочным кредитам ОАО «Россельхозбанк» на 31 декабря 2011 года составляла 32032602 тыс. рублей (снизилась на 28 % по сравнению с началом 2011 года), на 31 декабря 2012 года - 0 рублей. В пояснительной записке к бухгалтерской отчетности ОАО «ОЗК» за 2012 год представлена информация о стоимости долгосрочных кредитов ОАО «Россельхозбанк» на 31 декабря 2012 года в сумме 21738373 тыс. рублей, которая не соответствует данным бухгалтерского баланса ОАО «ОЗК», согласно которому полученные кредиты являются краткосрочными, а задолженность по долгосрочным кредитам отсутствует.

Установлено, что объем кредитных ресурсов (без учета процентов), включая привлеченные ОАО «ОЗК» краткосрочные кредиты, составил 37112929 тыс. рублей (2011 год - 21887355 тыс. рублей, 2012 год - 5225574 тыс. рублей). Объем привлеченных ОАО «ОЗК» кредитов на осуществление закупок зерна для формирования интервенционного фонда составил 1852747 тыс. рублей, или 5,0 % от общего объема кредитов (2011 год - 445946 тыс. рублей, или 2,0 %; 2012 год - 1406801 тыс. рублей, или 9,2 процента).

В 2011-2012 годах ОАО «ОЗК» было погашено кредитных обязательств (без учета процентов) на сумму 63524824 тыс. рублей, в том числе: в 2011 году - 34187883 тыс. рублей (из них при покупке зерна - 13427020 тыс. рублей), в 2012 году - 29336941 тыс. рублей (из них при покупке зерна - 14636044 тыс. рублей). Остаток задолженности по долго- и краткосрочным кредитам (без учета задолженности по уплате процентов) на 31 декабря 2011 года составлял 38183128 тыс. рублей, в том числе по привлеченным кредитам на закупку зерна для интервенционного фонда -

31532469 тыс. рублей (82,6 %); на 31 декабря 2012 года - 24071761 и 18238373 тыс. рублей (75,8 %), соответственно.

По данным бухгалтерской отчетности ОАО «ОЗК» балансовая стоимость зерна интервенционного фонда составляла: на 31 декабря 2010 года - 2500977 тыс. рублей (на 2012566 тыс. рублей меньше, чем задолженность по кредитам ОАО «Россельхозбанк» на закупку зерна для формирования интервенционного фонда), на 31 декабря 2011 года - 30286028 тыс. рублей (на 1246441 тыс. рублей меньше), на 31 декабря 2012 года - 17204660 тыс. рублей (на 1033713 тыс. рублей меньше).

Стоимость обеспечений обязательств и платежей, выданных на 31 декабря 2011 года, составляла 41532384 тыс. рублей (76,2 % к началу 2011 года), на 31 декабря 2012 года - 28238288 тыс. рублей (68 % к уровню 2011 года).

В составе обеспечений обязательств и платежей, выданных на 31 декабря 2011 года в сумме 41532384 тыс. рублей, отражены:

- государственные гарантии, выданные Российской Федерацией в лице Минфина России ОАО «Россельхозбанк», в сумме 9999915 тыс. рублей;
- стоимость зерна интервенционного фонда в сумме 31532469 тыс. рублей, переданного в залог по договорам с ОАО «Россельхозбанк», заключенным в рамках государственных закупочных интервенций 2005-2006, 2008, 2009-2010 годов.

На 31 декабря 2012 года в составе обеспечений выданных обязательств и платежей отражена стоимость зерна интервенционного фонда в сумме 18238373 тыс. рублей, переданного в залог по договорам с ОАО «Россельхозбанк», заключенным при проведении государственных закупочных интервенций 2005-2006, 2008, 2009-2010, 2012 годов. Уменьшение показателя на 13294096 тыс. рублей, или в 1,7 раза по сравнению с 2011 годом, обусловлено снятием с залога зерна интервенционного фонда, реализованного при проведении в 2012 году государственной товарной интервенции.

Обязательства по государственным гарантиям, выданным Российской Федерацией в лице Минфина России ОАО «Россельхозбанк» во исполнение кредитных обязательств ОАО «ОЗК» в сумме 9999915 тыс. рублей, прекращены в связи с истечением срока действия гарантий.

Стоимость запасов ОАО «ОЗК», находящихся в залоге по договору зерна интервенционного фонда, на 31 декабря 2012 года составляла 28238288 тыс. рублей. Указанная стоимость зерна на 9999915 тыс. рублей больше, чем отраженная в разделе 8 пояснений к бухгалтерской отчетности ОАО «ОЗК». Данное расхождение свидетельствует о несоответствии содержащихся в различных разделах бухгалтерской отчетности ОАО «ОЗК» данных о стоимости зерна интервенционного фонда, находящегося в залоге по кредитным договорам. При этом по данным бухгалтерского баланса стоимость зерна интервенционного фонда на 31 декабря 2012 года составляла 17962226 тыс. рублей.

Информация о доходах ОАО «ОЗК» за 2011-2012 годы приведена в таблице:

| (на конец года, тыс. руб.) | | |
|---|----------|----------|
| | 2011 г. | 2012 г. |
| Реализация сельхозпродукции из интервенционного фонда | 13866159 | 16641916 |
| Реализация сельхозпродукции (экспорт) | 5375812 | 8917586 |
| Реализация сельхозпродукции на внутреннем рынке | 5329085 | 3391781 |
| Реализация сельхозпродукции (ВЭД) | 1657980 | 540274 |
| Вознаграждение агента по госконтракту (интервенция) | 538798 | 498181 |
| Реализация сельхозпродукции из интервенционного фонда (гуманитарная помощь) | 331583 | 372796 |
| Прочее | 13866 | 18867 |
| Вознаграждение агента по госконтракту (гуманитарная помощь) | 11612 | 5049 |
| Итого | 27124895 | 30386450 |

Как видно из таблицы, в 2011-2012 годах основные доходы ОАО «ОЗК» были сформированы за счет продажи зерна интервенционного фонда при проведении товарных интервенций (в структуре доходов 52,3 % в 2011 году и 56 % - в 2012 году) и реализации коммерческой продукции на экспорт и внутренний рынок (в 2012 году удельный вес в структуре выручки - 31 и 11 %, соответственно).

Основные финансовые результаты ОАО «ОЗК» за 2011-2012 годы приведены в таблице:

| | 2011 г. | 2012 г. | (тыс. руб.) | |
|---|-----------|-----------|-------------------|---------|
| | | | 2012 г. к 2011 г. | |
| | | | отклонение | в % |
| Выручка от продаж | 27124895 | 30386450 | 3261555 | 12,0 |
| Себестоимость продаж | -23666189 | -24990402 | -1324213 | 5,6 |
| Валовая прибыль | 3458706 | 5396048 | 1937342 | 56,0 |
| Коммерческие расходы | -1177541 | -2047105 | -869564 | 73,8 |
| Прибыль от продаж | 2281165 | 3348943 | 1067778 | 46,8 |
| Проценты к получению | 105761 | 352201 | 246440 | 233,0 |
| Проценты к уплате | -387523 | -520858 | -133335 | 34,4 |
| Доходы от участия в других организациях | 152588 | 412480 | 259892 | 170,3 |
| Прочие доходы | 1718324 | 9928566 | 8210242 | 477,8 |
| Прочие расходы | -2297676 | -12229052 | -9931376 | 432,2 |
| Прибыль до налогообложения | 1572639 | 1292280 | -280359 | -17,8 |
| Отложенные налоговые активы | -10 | -36 | -26 | 260,0 |
| Отложенные налоговые обязательства | 8 | -3 | -11 | -137,5 |
| Налог на прибыль | -294507 | -429708 | -135201 | 45,9 |
| К перечислению в федеральный бюджет | -1257677 | -2832670 | -1579347 | 125,6 |
| Налоговые санкции | 0 | -4354 | - | - |
| Чистая прибыль | 20453 | -1974491 | -1994944 | -9753,8 |

Выручка от реализации товаров и услуг (без НДС) в 2012 году составила 30386450 тыс. рублей (112,0 % к уровню 2011 года). Ежегодное увеличение выручки от продаж обусловлено реализацией зерна интервенционного фонда при проведении товарных интервенций на 19,8 % (на 2816970 тыс. рублей), в основном, за счет роста цен на зерно и его реализации на внешнем рынке - на 34,5 % (2424068 тыс. рублей).

Снижение показателя чистой прибыли в 2012 году, в основном, связано с созданием резерва по дебиторской задолженности, образовавшейся преимущественно в 2011 году, размер которого составлял 2334801 тыс. рублей, резерва под обесценение финансовых вложений ДЗО ОАО «ОЗК» - 141842,9 тыс. рублей и обесценивание товарных запасов - 109407 тыс. рублей.

Финансовые результаты деятельности ОАО «ОЗК» за 9 месяцев 2013 года

Информация о выручке, себестоимости и финансовых результатах ОАО «ОЗК» за 9 месяцев 2012 и 2013 годов приведена в таблице:

(млн. руб.)

| | За 9 мес. 2012 г. | За 9 мес. 2013 г. |
|---|-------------------|-------------------|
| Выручка от реализации зерна ГИФ | 10290,3 | 19076,2 |
| Выручка от реализации продукции на внешнем рынке | 7471,5 | 1344,2 |
| Выручка от реализации продукции на внутреннем рынке | 2939,8 | 936,9 |
| Прочее | 376,4 | 338,7 |
| Итого выручка от реализации | 21078,1 | 21696,0 |
| Себестоимость зерна ГИФ | 8732,2 | 11832,9 |
| Себестоимость продукции, реализованной на внешнем рынке | 6423,2 | 1200,7 |
| Себестоимость продукции, реализованной на внутреннем рынке | 2844,4 | 1018,8 |
| Итого себестоимость продаж | 17999,7 | 14052,4 |
| Валовая прибыль (убыток) | 3078,0 | 7644,0 |
| Коммерческие расходы | 1712,0 | 717,0 |
| Прибыль (убыток) от продаж | 1365,9 | 6926,7 |
| Доходы от участия в других организациях | 288,0 | 56,0 |
| Проценты к получению | 205,0 | 591,0 |
| Проценты к уплате | 382,0 | 287,0 |
| Прочие доходы | 6998,0 | 2168,0 |
| Прочие расходы | 8832,0 | 1985,0 |
| Прибыль (убыток) до налогообложения | -355,5 | 7469,0 |
| Отложенные налоговые активы | 125,0 | 2,0 |
| Отложенные налоговые обязательства | 0 | 0 |
| Налог на прибыль | 0 | 1488,0 |
| К перечислению в федеральный бюджет прибыль от реализации зерна ГИФ | 1280,0 | 5795,0 |
| Налоговые санкции | 4,0 | 0 |
| Чистая прибыль (убыток) | -1515,2 | 188,8 |

Выручка от реализации товаров и услуг ОАО «ОЗК» (без НДС) за 9 месяцев 2013 года составила 21696,0 млн. рублей (на 617,9 млн. рублей больше, чем за аналогичный период 2012 года), в том числе: выручка от реализации зерна ГИФ - 19076,2 млн. рублей (на 8875,9 млн. рублей, или в 1,9 раза больше), выручка от реализации продукции на внешнем рынке - 1344,2 млн. рублей (на 6127,3 млн. рублей, или в 5,6 раза меньше), выручка от реализации продукции на внутреннем рынке - 936,9 млн. рублей (на 2003 млн. рублей, или в 3,1 раза меньше), прочие доходы - 338,7 млн. рублей (на 37,7 млн. рублей меньше).

Основные доходы ОАО «ОЗК» сформированы от продаж зерна ГИФ в рамках проведения товарной интервенции (88 % в структуре доходов за 9 месяцев 2013 года) и реализации коммерческой продукции на экспорт и внутренний рынок (удельный вес в структуре выручки - 6 и 4 %, соответственно).

Валовая прибыль ОАО «ОЗК» за 9 месяцев 2013 года составила 7644 тыс. рублей, увеличившись по сравнению с аналогичным периодом 2012 года на 4565,3 млн. рублей, или в 2,5 раза. Рост валовой прибыли в текущем периоде 2013 года был обеспечен за счет прибыли от реализации зерна интервенционного фонда.

Снижение коммерческих расходов ОАО «ОЗК» за 9 месяцев 2013 года на 995,5 млн. рублей, или в 2,4 раза, по сравнению с аналогичным перио-

дом 2012 года, при одновременном росте валовой прибыли привело к тому, что прибыль от продаж Общества за указанный период увеличилась на 5560,8 млн. рублей, или в 5,1 раза, составив 6926,7 млн. рублей.

Чистая прибыль ОАО «ОЗК» за 9 месяцев 2013 года составила 188,8 млн. рублей, тогда как за аналогичный период 2012 года Обществом был получен убыток в сумме 1515,2 млн. рублей.

Следует отметить, что основной причиной убытка, полученного компанией в 2012 году, явилось начисление значительной суммы резерва по сомнительным долгам, убыток по итогам 9 месяцев 2012 года составлял 1817,2 млн. рублей, увеличившись за указанный период на 1573,7 млн. рублей. В то же время по итогам 9 месяцев 2013 года величина начисленного ОАО «ОЗК» резерва по сомнительным долгам составила 1639,2 млн. рублей, сократившись в 2013 году на 178 млн. рублей.

Показатель чистой прибыли ОАО «ОЗК» в размере 188,8 млн. рублей, полученной за 9 месяцев 2013 года, не обеспечил покрытие убытков, полученных за аналогичный период 2012 года в сумме 1515,2 млн. рублей. В результате величина нераспределенной прибыли ОАО «ОЗК», отраженная в бухгалтерском балансе Общества по состоянию на 31 октября 2013 года, осталась отрицательной и составила 1356,0 млн. рублей. При этом величина нераспределенной прибыли Общества за 9 месяцев 2013 года практически не изменилась (впервые она достигла отрицательных значений в 2012 году), что свидетельствует об отсутствии у компании чистой прибыли, накопленной по итогам деятельности за предшествующие периоды.

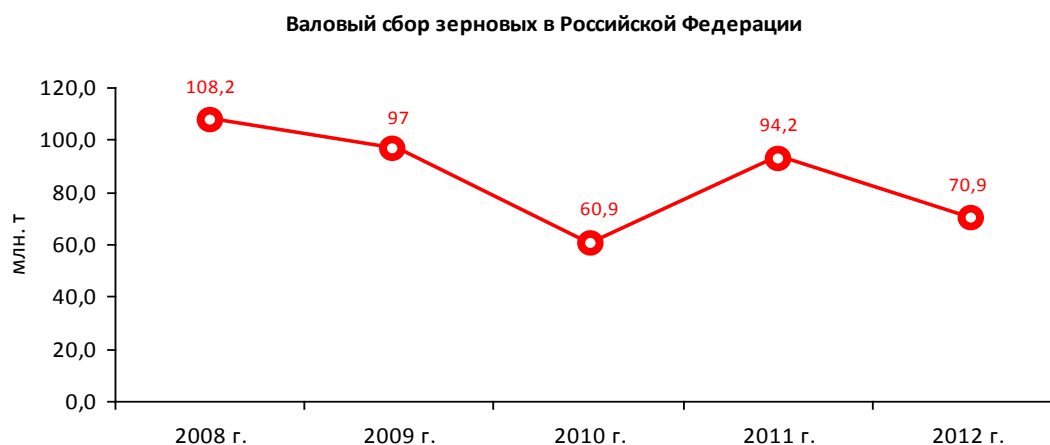
**Цель 2. Оценка эффективности деятельности открытого
акционерного общества «Объединенная зерновая компания»
как государственного агента, осуществляющего функции
государственного регулирования рынков сельскохозяйственной
продукции, сырья и продовольствия**

**2.1. Анализ организации проведения в 2011-2012 годах
открытым акционерным обществом «Объединенная зерновая компания»
как агентом Правительства Российской Федерации государственных
закупочных и товарных интервенций для регулирования рынка
сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия**

По данным Росстата, производство зерна в 2011 году составило 94,2 млн. т в массе после доработки (154,6 % к уровню 2010 года), позволило в полном объеме обеспечить внутренние потребности в продовольственном и фуражном зерне.

Состояние рынка зерна в 2011 году определялось низким уровнем переходящих запасов на начало года вследствие засухи 2010 года, мерами государственного регулирования, направленными на его стабилизацию, относительно высоким валовым сбором зерна нового урожая.

В 2012 году из-за сложившихся неблагоприятных погодных условий в период перезимовки и весенней засухи, в период вегетации зерновых культур в ряде регионов Российской Федерации валовой сбор зерна в массе после доработки составил 70,9 млн. т, что на 24,7 % меньше уровня 2011 года.



По данным Росстата, объем реализации зерна хозяйствами всех категорий в 2011 года составил 57,8 млн. т, что на 17,2 % выше уровня 2010 года и на 6,4 % выше установленного планового показателя (54,3 млн. т). На долю сельхозорганизаций приходилось 79,9 % от общего объема реализованного зерна.

В 2012 году (с учетом переходящих запасов на начало года) объем реализации зерна хозяйствами всех категорий составил 55,2 млн. т, что на 4,5 % ниже уровня 2011 года и планового значения (56 млн. т) на 1,4 %. На долю сельхозорганизаций приходилось 81,3 % реализованного зерна.

В 2012 году отмечалось значительное межрегиональное перемещение зерна, вывоз которого из субъектов Российской Федерации достиг 36,6 млн. т, в том числе на экспорт - 22,4 млн. т, ввоз импортного зерна - 0,97 млн. т. В целом движение зерна достигло 29 % от общих ресурсов. На 16 зернопроизводящих регионов приходилось почти 87 % всего вывозимого зерна, на 9 субъектов Российской Федерации, преимущественно животноводческого направления, - 43 % общего объема его ввоза.

С учетом переходящих запасов и собранного урожая зерновых культур были полностью обеспечены потребности внутреннего рынка и на экспорт направлено 22,4 млн. т зерна (на 22,4 % больше, чем в 2011 году), что стало максимальным значением за все предшествующие годы. На внешний рынок было поставлено 15,99 млн. т пшеницы и меслина, 2,2 млн. т кукурузы, 336,6 тыс. т риса, 91,0 тыс. т гречихи.

В 2011 году ситуация на агропродовольственном рынке складывалась под влиянием ряда разнонаправленных факторов, наиболее существенными из них были следующие:

- сокращение предложения сельхозпродукции на внутреннем рынке вследствие засухи 2010 года и рост цен на нее в I полугодии 2011 года;
- сохранение высокого уровня цен на основные виды сельхозпродукции на мировом рынке;
- повышение цен и тарифов на потребляемые промышленные ресурсы (энергоносители, горюче-смазочные материалы, минеральные удобрения) и коммунальные услуги;
- рекордные урожаи подсолнечника, сахарной свеклы, сои, рапса, овощей на фоне высокого урожая зерновых культур;
- низкие темпы роста реальных располагаемых доходов населения.

В связи с низким уровнем переходящих запасов зерна в первые месяцы 2011 года цена на рынке зерна повышалась высокими темпами, достигнув в апреле максимального значения - 112,8 % к декабрю 2010 года. С мая и до конца 2011 года цена имела понижающую динамику с усилением темпов снижения по мере поступления зерна нового урожая. Цена сельхозпроизводителей на зерновые и зернобобовые культуры к концу 2011 года снизилась по отношению к декабрю 2010 года на 4,2 % (в 2010 году увеличилась на 31,4 процента).

Среднегодовая цена на зерновые и зернобобовые культуры в 2011 году была выше, чем в 2010 году на 33,1 %, что способствовало росту доходности зернопроизводящих хозяйств, но при этом несло системные риски стабильности других сегментов агропродовольственного рынка и потребовало применения мер государственного регулирования.

По данным Росстата, уровень цен на зерно в течение 2012 года имел тенденцию роста. Из-за недобора зерна нового урожая темпы роста цен на зерно у сельхозпроизводителей возросли с 104,5 % в июне до 131,9 % в декабре (к декабрю 2011 года).

Среднемесячные колебания индексов цен производителей на зерновые и зернобобовые культуры (разность максимального и минимального индексов цен к декабрю 2011 года) в 2012 году были высокими и составили 31,8 процентного пункта против 16,9 процентного пункта в 2011 году.

Несмотря на снижение в 2012 году валового сбора зерна (70,9 млн. т, или 75,3 % к уровню 2011 года), рост цен на рынке положительно сказался на экономике производителей зерна.

Экономические показатели реализации зерна в сельскохозяйственных организациях за 2007-2012 годы приведены в таблице:

| | 2007 г. | 2008 г. | 2009 г. | 2010 г. | 2011 г. | 2012 г. |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Себестоимость 1 тонны, руб. | 3044 | 3336 | 3362 | 3990 | 4139 | 5171 |
| Цена реализации 1 тонны, руб. | 4462 | 4515 | 3676 | 4394 | 5026 | 6536 |
| Прибыль от реализации (без субсидий), млрд. руб. | 55,4 | 52,6 | 16,6 | 16,3 | 40,7 | 48,4 |
| Уровень рентабельности (без субсидий), % | 46,6 | 35,4 | 9,3 | 10,1 | 21,4 | 26,4 |

Как видно из таблицы, среднегодовая цена реализации зерна в сельскохозяйственных организациях в 2011 году по сравнению с уровнем 2010 года возросла на

14,4 % при росте себестоимости на 3,7 %, уровень рентабельности повысился на 11,3 процентного пункта и составил 21,4 %; в 2012 году среднегодовая цена возросла на 30,0 % при росте себестоимости на 24,9 %, уровень рентабельности составил 26,4 % (рост на 5 процентных пунктов).

Нестабильность ценовой ситуации на рынке зерна требовала его государственного регулирования. В связи с этим в 2011 году для стабилизации цен на рынке зерна Правительством Российской Федерации был принят комплекс мер, направленных в первую очередь на увеличение его предложения на внутреннем рынке. Определяющим фактором стабилизации рынка стало решение о запрете экспорта зерна с 15 августа 2010 года до 1 июля 2011 года. Это позволило предотвратить дефицит зерна на внутреннем рынке и стабилизировать цены.

В части мер таможенно-тарифного регулирования Правительством Российской Федерации было принято решение о временном снижении до нулевого уровня ставок ввозных таможенных пошлин на отдельные виды зерновых культур (пшеница и меслин, рожь, ячмень, овес, кукуруза), предложения на которые на внутреннем рынке в I полугодии 2011 года были недостаточны (с 1 апреля до 30 июня 2011 года).

Также положительное влияние на стабилизацию рынка зерна оказало решение о сохранении льгот на перевозку зерна и зернобобовых, а также продуктов их переработки по железной дороге в I полугодии 2011 года, в том числе:

- зерна и продукции мукомольно-крупяной промышленности - в виде коэффициентов к действующим тарифам при перевозке из Сибирского федерального округа - 0,3 за расстояние, превышающее 1100 км, из Северо-Кавказского и Южного федеральных округов - 0,5 за расстояние, превышающее 300 км (с 20 сентября 2010 года по 30 июня 2011 года);

- сои и соевого шрота российского происхождения отправлением со станций, расположенных на территории Дальневосточного федерального округа, назначением на станции, расположенные на территориях других федеральных округов, - в виде коэффициента 0,3 к действующим тарифам за расстояние, превышающее 1100 км (с 1 января по 30 июня 2011 года).

Действие льготных тарифов обеспечило дополнительное снижение тарифной нагрузки при перевозках зерна до 600 рублей за 1 тонну в зависимости от расстояния перевозки, а сои и соевого шрота - до 800 и 2800 рублей за 1 тонну, соответственно, в среднем на 28 и 57 % при их поставках из Дальневосточного федерального округа в европейскую часть Российской Федерации. За I полугодие 2011 года объем перевозок зерновой продукции по льготным тарифам составил порядка 3,9 млн. т. Сумма потерь доходов ОАО «РЖД», компенсированных из федерального бюджета, составила 1052,0 млн. рублей.

Восстановление производства зерна позволило возобновить его экспорт, объем которого в 2011 году, по данным Росстата, составил 18,3 млн. т, что на 31,9 % больше уровня 2010 года и на 22 % превысило плановый показатель.



В целях содействия перевозке зерна из удаленных регионов страны в 2011 году установлен льготный исключительный тариф в виде понижающего коэффициента 0,5 за расстояние перевозки, превышающее 1100 км, к действующим тарифам, на перевозки зерна и продукции мукомольно-крупяной промышленности железнодорожным транспортом на экспорт с железнодорожных станций, расположенных на территории Сибирского федерального округа и Курганской области, назначением в российские порты, пограничные передаточные станции Российской Федерации с Украиной - с 21 сентября по 31 декабря 2011 года, КНДР, КНР и Монголией - с 21 сентября 2011 года по 30 июня 2012 года.

По состоянию на 1 января 2011 года запасы зерна интервенционного фонда общей стоимостью 44521226,5 тыс. рублей, находившиеся на 464 элеваторах в семи федеральных округах, составляли 9645,9 тыс. тонн.

Анализ организации проведения в 2011-2012 годах ОАО «ОЗК» государственных закупочных и товарных интервенций для регулирования рынка сельхозпродукции, сырья и продовольствия показал следующее.

На основании распоряжения Правительства Российской Федерации от 15 декабря 2010 года № 2259-р ОАО «ОЗК» в 2011 году было реализовано 200,13 тыс. т зерна (94,8 % к установленному количеству) на общую сумму 879840,7 тыс. рублей по средней цене реализации за 1 тонну 4396,3 рубля.

По распоряжению Правительства Российской Федерации от 15 декабря 2010 года № 2260-р в г. Москву и Московскую область, г. Санкт-Петербург и Ленинградскую область в 2011 году ОАО «ОЗК» было поставлено 714,35 тыс. т зерна (77,6 % к установленному количеству) на общую сумму 3494661,8 тыс. рублей по средней цене реализации за 1 тонну 4892,1 рубля.

Решение о проведении государственных товарных интервенций на рынке зерна в двух форматах было определено Правительством Российской Федерации, в том числе: с применением механизма биржевых торгов (распоряжение от 26 января 2011 года № 63-р) и без него (постановление от 24 марта 2011 года № 188 «О реализации в 2011 году без проведения торгов на биржах фуражного зерна из запасов федерального интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия»).

На основании распоряжения Правительства Российской Федерации от 26 января 2011 года № 63-р реализация пшеницы продовольственной и ржи продовольственной из запасов интервенционного фонда на биржевых торгах проводилась ОАО «ОЗК» в период с 4 февраля по 23 июня 2011 года (более 5 месяцев), где было реализовано 807,7 тыс. т зерна на общую сумму 5300319,2 тыс. рублей по средней цене за 1 тонну 6562,6 рубля.

На основании постановления Правительства Российской Федерации от 24 марта 2011 года № 188 при проведении товарных интервенций без биржевых торгов объем реализации фуражного зерна составил 1271,83 тыс. т (53,3 % к установленному количеству) на общую сумму 5577953,2 тыс. рублей, в том числе: пшеницы 5-го класса - 675,09 тыс. т (48 %) по цене 4550 рублей за 1 тонну; ячменя - 596,73 тыс. т (60,8 %) по цене 4200 рублей.

В рамках гуманитарной помощи в соответствии с распоряжениями Президента Российской Федерации от 5 июля 2011 года № 518-рп и Правительства Российской Федерации от 28 июля 2011 года № 1325-р на основании соглашения между Минсельхозом России и Министерством развития, промышленности и торговли Республики Никарагуа от 26 июля 2011 года и государственного контракта (далее - госконтракт), заключенного между Минсельхозом России и ОАО «ОЗК» от 29 августа 2011 года № 662/12, экспорт пшеницы 3-го класса в Никарагуа из запасов интервенционного фонда составил 25,67 тыс. т по цене 5619,82 рубля за 1 тонну на сумму 144277,7 тыс. рублей.

В соответствии с распоряжениями Президента Российской Федерации от 27 июля 2011 года № 518-рп и Правительства Российской Федерации от 28 июля 2011 года № 1338-р на основании соглашения между Минсельхозом России и Министерством заготовок и продовольствия Корейской Народно-Демократической Республики от 1 августа 2011 года и госконтракта, заключенного между Минсельхозом России и ОАО «ОЗК» от 1 августа 2011 года № 596/12, экспорт пшеницы 3-го класса в Корею составил 49,51 тыс. т по цене 4604,84 рубля за 1 тонну на общую сумму 227990,4 тыс. рублей.

В целом в 2011 году объем реализованных ОАО «ОЗК» запасов зерна интервенционного фонда составил 3069,2 тыс. т (38,5 % от запланированного объема), в том числе: пшеницы мягкой 3-го класса - 633,5 тыс. т, 4-го класса - 391,83 тыс. т и 5-го класса - 1028,9 тыс. т, ржи - 90,6 тыс. т, ячменя - 924,32 тыс. т. Общая стоимость реализованного зерна составила 15625042,9 тыс. рублей по средней цене реализации за 1 тонну 5091,0 рубля.

Без учета отгрузки зерна в рамках гуманитарной помощи (75,2 тыс. т) в 2011 году реализовано 2993,96 тыс. т зерна интервенционного фонда на общую сумму 15252774,9 тыс. рублей по средней цене реализации за 1 тонну 5094,5 рубля, в том числе пшеница 3-го класса - 6067,8 рубля.

Изменение ценовой динамики в сторону уменьшения создало стимул для реализации запасов зерна, владельцы которого рассчитывали на дальнейший рост цен. По мере поступления зерна нового урожая, когда цены реализации опустились ниже индикативного значения, Правительством Российской Федерации было принято решение о проведении государственных закупочных интервенций.

В соответствии с частью 5 статьи 14 Федерального закона № 264-ФЗ и Правилами осуществления интервенций приказом Минсельхоза России от 31 марта 2011 года № 79 «Об определении предельных уровней минимальных цен на зерно при проведении государственных закупочных интервенций в 2011 году», согласованным с ФСТ России, были установлены предельные уровни минимальных цен на зерно за 1 тонну, при достижении которых в 2011 году проводились государственные закупочные интервенции в отношении зерна урожая 2011 года, с разбивкой по субъектам Российской Федерации, в том числе: на мягкую продовольственную пшеницу 3-го класса - от 4700 до 5000 рублей, 4-го класса - от 4450 до 4650 рублей и 5-го класса - от 4100 до 4300 рублей; продовольственную рожь группы «А» - 3900 рублей; ячмень фуражный - 4000 рублей; зерно кукурузы 3-го класса - 4400 рублей.

Для регулирования рынка сельхозпродукции, сырья и продовольствия в соответствии с распоряжением Минсельхоза России от 16 ноября 2011 года № 83-р «О государственных закупочных интервенциях в отношении зерна урожая 2011 года» в период с 29 ноября 2011 года по 6 марта 2012 года (более 3 месяцев) ОАО «ОЗК» на биржевых торгах были проведены закупочные интервенции зерна урожая 2011 года, которые были завершены на основании письма Минсельхоза России от 14 марта 2012 года № 22-22/83 (через 8 дней после окончания биржевых торгов). К участию в них были допущены 240 компаний с заявленным объемом урожая 1321 тыс. тонн.

В рамках повышения эффективности ценового регулирования на рынке зерна Минсельхозом России был разработан механизм проведения государственных закупочных интервенций с возможностью его обратного выкупа сельхозпроизводителями, который в отличие от залоговых операций (заключение операционных контрактов, дающих право поставки определенного количества зерна на уполномоченные (сертифицированные) элеваторы, отобранные на конкурсной основе) позволяет снять риски, связанные с хранением зерна, так как в случае с обратным выкупом право собственности на зерно и ответственность за его сохранность переходит к агенту. Особенностью закупочных интервенций является то, что сельхозпроизводители, про-

давшие зерно в государственный фонд, с января по май 2012 года имеют право обратного выкупа зерна по цене закупки за вычетом расходов на хранение, страховку и уплату налогов.

Этот механизм применялся при проведении биржевых торгов в Сибирском, Уральском федеральных округах, Оренбургской области (с 29 ноября 2011 года). Объем биржевых сделок составил 332 тыс. т зерна.

В целом объем закупленного ОАО «ОЗК» зерна урожая 2011 года, заложенный на 38 элеваторов, составил 404,5 тыс. т на общую сумму 1852,7 млн. рублей при средней цене закупки за 1 тонну 4580,8 рубля.

По состоянию на 1 января 2012 года запасы зерна интервенционного фонда, находившиеся на 421 элеваторе в 7 федеральных округах, составляли 6670,0 тыс. т на общую сумму 31633959,0 тыс. рублей, в том числе урожая: 2005 года - 89,5 тыс. т (1,3 % от всего запаса); 2008 года - 4820,2 тыс. т (72,3 %); 2009 года - 1640,6 тыс. т (24,6 %); 2011 года - 119,7 тыс. т (1,8 процента).

Информация об объемах зерна интервенционного фонда по состоянию на 1 января 2012 года приведена в таблице:

(тыс. т)

| Наименование федерального округа | Всего | в том числе: | | | | |
|-------------------------------------|---------|------------------------|------------------------|------------------------|-------|--------|
| | | пшеница 3-го класса | пшеница 4-го класса | пшеница 5-го класса | рожь | ячмень |
| Центральный | 853,3 | 186,4 | 463,5 | 65,0 | 8,1 | 130,3 |
| Северо-Западный | 91,3 | 11,6 | 74,8 | 4,9 | - | - |
| Южный | 955,2 | 71,7 | 372,8 | 458,4 | 31,1 | 21,2 |
| Северо-Кавказский | 598,9 | 126,7 | 332,1 | 86,4 | - | 53,7 |
| Приволжский | 1863,9 | 847,1 | 502,5 | 111,5 | 210,4 | 192,4 |
| Уральский | 373,5 | 336,9 | 25,0 | 0,6 | 0,9 | 10,1 |
| Сибирский | 1933,9 | 1766,3 | 139,4 | - | 28,2 | - |
| Итого | 6670,0* | 3346,7 | 1910,1 | 726,8 | 278,7 | 407,7 |

* С учетом отгрузки зерна в рамках гуманитарной помощи и его утраты в результате порчи.

В рамках реализации мероприятий Госпрограммы Минсельхоз России провел мониторинг информации о товарных и потребительских свойствах зерна урожая 2011 года. В результате исследований было установлено, что из общего объема валового сбора твердой пшеницы 84,7 % (в 2009 году - 87,5 %) соответствовало по качеству продовольственному зерну, в том числе 1-го и 2-го классов - 4,7 % (12,1 %), мягкой пшеницы продовольственной - 73,4 % (76,4 %), в том числе 3-го класса - 35,8 % (34 %), ржи - 71,5 % (89,2 %), в том числе 1-го и 2-го классов - 48,5 % (69,8 %), ячменя - 48,7 %. По сравнению с 2009 годом, когда проводился аналогичный мониторинг, качество зерна урожая 2011 года ухудшилось, что связано с недостаточно высоким уровнем сортообновляемости и агротехнических работ.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 ноября 2011 года № 1990-р Минсельхозу России поручалось обеспечить в январе-мае 2012 года реализацию зерна при проведении товарных интервенций зерна урожая 2011 года из запасов интервенционного фонда сельхозпродукции, сырья и продовольствия без проведения биржевых торгов сель-

хозпроизводителям, у которых было закуплено зерно в интервенционный фонд, по цене его закупки (с учетом затрат на оплату расходов на хранение и страхование, а также уплату установленных законодательством Российской Федерации налогов).

На основании указанного распоряжения Правительства Российской Федерации ОАО «ОЗК» было реализовано 9,32 тыс. т зерна (обратный выкуп), в том числе мягкой продовольственной пшеницы за 1 тонну: 3-го класса - 7,97 тыс. т по цене 4822,8 рубля на сумму 38437,5 тыс. рублей, 4-го класса - 1,35 тыс. т по цене 4523,9 рубля на сумму 6107,3 тыс. рублей. Общая стоимость реализованного зерна составляла 44544,8 тыс. рублей по средней цене реализации за 1 тонну 4779,5 рубля. Небольшой объем обратного выкупа объясняется тем, что ценовая конъюнктура I полугодия 2012 года не способствовала использованию сельхозпроизводителями этого механизма в полной мере.

В 2012 году в целях поддержания стабильной ценовой динамики с 4 апреля было начато проведение товарных интервенций путем реализации продовольственного и фуражного зерна интервенционного фонда урожая 2005, 2008 и 2009 годов на биржевых торгах. Проведение товарных интервенций осуществлялось в Южном, Северо-Кавказском, Центральном и Северо-Западном федеральных округах, где складывались наиболее высокие цены и минимальные остатки из-за реализации зерна на экспорт. Для участия в биржевых торгах были аккредитованы 330 участников.

Зерно интервенционного фонда реализовывалось организациям и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим производство продукции животноводства, мукомольно-крупяной и комбикормовой продукции.

В начале 2012 года отмечалось укрепление цен на все виды зерна в европейской части России. На 6 февраля 2012 года средние цены в европейской части России за 1 тонну составляли на пшеницу мягкую продовольственную: 3-го класса - 6100 рублей, 4-го класса - 5854 рубля и 5-го класса - 5409 рублей, а в отдельных регионах Центрального федерального округа цены на пшеницу 3-го класса - до 6400 рублей и пшеницу 4-го класса - до 6100 рублей.

В фзиатской части России на зерновом рынке сохранялась относительная стабильность. Средние уровни цен за 1 тонну пшеницы мягкой составляли: 3-го класса - 4650 рублей, 4-го класса - 4160 рублей и 5-го класса - 4070 рублей. В отдельных районах Алтайского края, Новосибирской, Омской и Оренбургской областей цена на пшеницу 3-го класса повысилась от 5000 до 5200 рублей, а на пшеницу 4-го класса - до 4600 рублей за 1 тонну.

Укрепление цены наблюдалось на российском рынке зерна по всем зерновым культурам со средним еженедельным ростом в 2-3 %, что соответствовало ежемесячному росту до 8-12 %. В дальнейшем также прогнозировалось укрепление цен.

В соответствии с частью 5 статьи 14 Федерального закона № 264-ФЗ и Правилами осуществления интервенций приказом Минсельхоза России

от 19 марта 2012 года № 188 «Об определении предельных уровней минимальных цен на зерно урожая 2012 года при проведении государственных закупочных интервенций в 2012-2013 годах», согласованным с ФСТ России, были установлены предельные уровни минимальных цен на зерно за 1 тонну урожая 2012 года, с разбивкой по субъектам Российской Федерации, в том числе: на мягкую продовольственную пшеницу 3-го класса - от 5000 до 5300 рублей, 4-го класса - от 4700 до 6050 рублей и 5-го класса - от 4350 до 4550 рублей; продовольственную рожь группы «А» - 4100 рублей; ячмень фуражный - 4250 рублей; зерно кукурузы 3-го класса - 4650 рублей.

На основании распоряжений Минсельхоза России от 3 апреля 2012 года № 29-р и от 4 октября 2013 года № 64-р реализация зерна интервенционного фонда урожаев 2005, 2008, 2009 и 2011 годов на биржевых торгах проводилась ОАО «ОЗК» в период с 4 апреля по 7 июня 2012 года (2 месяца) и с 23 октября 2012 года по 31 июля 2013 года (более 9 месяцев), соответственно.

Проведение товарных интервенций на начальном этапе осуществлялось в Южном, Северо-Кавказском, Центральном и Северо-Западном федеральных округах, где складывались наиболее высокие цены и минимальные остатки за счет реализации зерна на экспорт. Средние цены в «Европейской части России» (на 26 марта 2012 года) за 1 тонну составляли: пшеницы мягкой 3-го класса - 6305 рублей, 4-го класса - 6073 рубля и 5-го класса - 5768 рублей, ячменя фуражного - 5565 рублей, ржи - 5535 рублей.

В период с 4 апреля по 7 июня 2012 года в ходе проведения ОАО «ОЗК» торгов объем биржевых сделок составил 2188,5 тыс. т на сумму 11,9 млрд. рублей, в том числе: по пшенице мягкой 3-го класса - 271,2 тыс. т, 4-го класса - 1044,3 тыс. т и 5-го класса - 572,2 тыс. т, ячменю - 207,8 тыс. т, ржи - 93,3 тыс. т. Позднее ряд сделок общим объемом 156,1 тыс. т зерна по инициативе покупателей был отменен.

Средневзвешенные цены реализованного зерна из интервенционного фонда составили от 4310 рублей за тонну до 6377 рублей за тонну в зависимости от его вида, года производства и места хранения.

Потребителями зерна в регионах Центрального, Южного и Северо-Кавказского федеральных округов было приобретено 1570 тыс. т, или 72 % от общего объема его реализации.

В связи с интенсивным ростом цен на зерно во II полугодии 2012 года вследствие сокращения предложения на внутреннем рынке из-за засухи и одновременно возросшего экспорта возникла необходимость стабилизации ценовой ситуации на региональных зерновых рынках Уральского, Сибирского и Дальневосточного федеральных округов.

По этой причине 23 октября 2012 года были начаты государственные товарные интервенции. Биржевые торги проводились на семи региональ-

ных биржевых площадках в городах Москва, Екатеринбург, Новосибирск, Самара, Нижний Новгород, Ростов-на-Дону, Санкт-Петербург.

К торгам допускались предприятия мукомольно-крупяной и комбикормовой промышленности, расположенные во всех субъектах Российской Федерации, которым были установлены лимиты на покупку продовольственной пшеницы 3-го и 4-го классов. Объем биржевых сделок при реализации зерна интервенционного фонда с 23 октября по 26 декабря 2012 года составил 1196,9 тыс. т (пшеница 3-го класса - 1055,5 тыс. т, пшеница 4-го класса - 141,4 тыс. тонн).

В 2012 году в рамках товарных интервенций объем реализованного продовольственного и фуражного зерна составил 2944,1 тыс. т на сумму 18261562,6 тыс. рублей по средней цене реализации за 1 тонну 6202,8 рубля.

В рамках гуманитарной помощи в соответствии с распоряжениями Президента Российской Федерации от 21 ноября 2012 года № 531-рп и Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2012 года № 2113-р, на основании соглашения между Минсельхозом России и Минсельхозом Киргизии от 11 декабря 2012 года и госконтракта, заключенного между Минсельхозом России и ОАО «ОЗК» от 11 декабря 2012 года № 2491/12, экспорт пшеницы 3-го класса в Киргизию составил 5,0 тыс. т по цене 6600,0 рубля за 1 тонну на общую сумму 33000,0 тыс. рублей.

Также в рамках гуманитарной помощи экспорт пшеницы 3-го класса в Никарагуа в 2012 году составил 73,89 тыс. т по цене 5109,0 рубля за 1 тонну. Общий объем поставки пшеницы 3-го класса в Никарагуа за 2011-2012 годы составил 99,5 тыс. т (в пределах объема, предусмотренного госконтрактом от 29 августа 2011 года № 662/12).

Общий объем экспорта пшеницы 3-го класса по гуманитарной помощи за 2011-2012 годы составил 154,07 тыс. т на сумму 782743,71 тыс. рублей.

В целом с 1 января по 31 декабря 2012 года объем реализованных ОАО «ОЗК» запасов зерна интервенционного фонда составил 3032,3 тыс. т (98,8 % к уровню 2011 года), в том числе: пшеницы мягкой продовольственной 3-го класса - 1138,7 тыс. т (179,7 %), 4-го класса - 1034,3 тыс. т (264,0 %) и 5-го класса - 577,0 тыс. т (56,0 %), ржи продовольственной - 90,3 тыс. т (99,7 %), ячменя фуражного - 202,0 тыс. т (21,9 %). Общая стоимость реализованного зерна составила 18716582,9 тыс. рублей (119,8 % к уровню 2011 года) по средней цене реализации за 1 тонну 6172,5 рубля (121,2 процента).

На 1 января 2013 года запасы зерна интервенционного фонда, находившиеся на 265 элеваторах в семи федеральных округах, составляли 3769,0 тыс. тонн.

Информация об объемах зерна интервенционного фонда по состоянию на 1 января 2013 года приведена в таблице:

(тыс. т)

| Наименование федерального округа | Всего | в том числе: | | | | |
|-------------------------------------|---------|------------------------|------------------------|------------------------|-------|--------|
| | | пшеница 3-го класса | пшеница 4-го класса | пшеница 5-го класса | рожь | ячмень |
| Центральный | 346,4 | 40,9 | 262,0 | 11,6 | - | 31,9 |
| Северо-Западный | 61,4 | 1,9 | 59,5 | - | - | - |
| Южный | 254,2 | 37,0 | 99,1 | 112,2 | 2,2 | 3,7 |
| Северо-Кавказский | 187,4 | 19,7 | 132,1 | 23,8 | - | 11,8 |
| Приволжский | 1366,2 | 749,1 | 303,6 | 11,6 | 161,2 | 140,7 |
| Уральский | 340,0 | 256,7 | 71,7 | 0,6 | 1,0 | 10,0 |
| Сибирский | 1213,4 | 1164,0 | 25,2 | - | 24,2 | - |
| Итого | 3769,0* | 2269,3 | 953,2 | 159,8 | 188,6 | 198,1 |

* С учетом отгрузки зерна в рамках гуманитарной помощи и его утраты в результате порчи.

С 6 февраля 2013 года на торгах началась реализация зерна интервенционного фонда на базисах поставки европейской части России, в том числе запасов ржи продовольственной, пшеницы 5-го класса и фуражного ячменя.

К торгам допускались предприятия мукомольной и комбикормовой промышленности, а также предприятия животноводческой отрасли, расположенные во всех субъектах Российской Федерации.

Предприятиям по категории «Мукомол» предусмотрено установление лимитов на покупку пшеницы и ржи на уровне объема переработки в течение 4 месяцев, предприятиям по категории «Корма» - лимитов на покупку пшеницы на уровне объема переработки в течение 3 месяцев.

Для участия в биржевых торгах было аккредитовано 457 участников.

По результатам торгов 5 марта 2013 года объемы биржевых сделок составили:

(т)

| Зерно интервенционного фонда | Европейская часть России | | Азиатская часть России | |
|---------------------------------|------------------------------|--------------------------|------------------------------|--------------------------|
| | объем выставленного зерна | объем биржевых сделок | объем выставленного зерна | объем биржевых сделок |
| Пшеница мягкая 3-го класса | 12515 | 12515 | 17847 | 16092 |
| Пшеница мягкая 4-го класса | 17907 | 17907 | 1350 | 1350 |
| Пшеница мягкая 5-го класса | 5400 | 5400 | - | - |
| Рожь продовольственная | 2565 | 1485 | - | - |
| Ячмень фуражный | 6070 | 5530 | 1350 | 1350 |
| Итого | 44457 | 42837 | 20547 | 18792 |

Средневзвешенные цены реализованного зерна на торгах 5 марта 2013 года и их сравнение с рыночными ценами:

| Зерно интервенционного фонда | Европейская часть России | | Азиатская часть России | |
|---------------------------------|----------------------------------|---|----------------------------------|--|
| | средневзвешенная цена, руб./т | +/- 05.03.2013 г. к рыночной цене, % | средневзвешенная цена, руб./т | +/-05.03.2013 г. к рыночной цене, % |
| Пшеница мягкая 3-го класса | 8968 | -20,7 | 8204 | -23,7 |
| Пшеница мягкая 4-го класса | 9620 | -12,4 | 8400 | -19,7 |
| Пшеница мягкая 5-го класса | 9717 | -9,9 | - | - |
| Рожь продовольственная | 5600 | -34,7 | - | - |
| Ячмень фуражный | 7663 | -14,8 | 7500 | -13,1 |

Максимальные цены сделок на базисе реализации за 1 тонну составили: пшеницы 3-го и 4-го классов в Московской области - 11125 и 11275 рублей, пшеницы 5-го класса в Волгоградской области - 9950 рублей, ржи в Республике Башкортостан - 5600 рублей, ячменя в Рязанской области - 8500 рублей.

По итогам торгов за период с 23 октября 2012 года по 5 марта 2013 года объем биржевых сделок составил:

| Зерно интервенционного фонда | Объем торгов, т | Объем торгов, тыс. руб. | Начальная цена торгов, руб./т | Средневзвешенная цена, руб./т 05.03.2013 г. | Средневзвешенная цена, руб./т 27.02.2013 г. | +/-05.03.2013 г. к 27.02.2013 г., руб./т |
|------------------------------|-----------------|-------------------------|-------------------------------|---|---|--|
| Пшеница мягкая 3-го класса | 1647953 | 13855038,3 | 7600 | 8407,4 | 8405,1 | +2,32 |
| Пшеница мягкая 4-го класса | 367488 | 3359371,6 | 7200 | 9141,4 | 9119,7 | +21,75 |
| Пшеница мягкая 5-го класса | 36792 | 354069,3 | 7100 | 9623,5 | 9607,4 | +16,14 |
| Рожь продовольственная | 32213 | 202736,3 | 5600 | 6293,6 | 6327,1 | -33,48 |
| Ячмень фуражный | 44666 | 339709,6 | 6000 | 7605,6 | 7600,8 | +4,75 |
| Итого | 2129112 | 18110925,1 | | | | |

По состоянию на 5 марта 2013 года объем фактически реализованного ОАО «ОЗК» зерна интервенционного фонда покупателям составил 1786,1 тыс. т (84 % от объема биржевых сделок), в том числе: пшеницы мягкой 3-го класса - 1477,8 тыс. т, 4-го класса - 265,6 тыс. т и 5-го класса - 12,3 тыс. т, ржи продовольственной - 13,9 тыс. т, ячменя - 16,5 тыс. тонн.

Запасы зерна федерального интервенционного фонда (с учетом заключенных договоров и отказов) по итогам биржевых торгов составили:

| Зерно интервенционного фонда | Объем запасов |
|------------------------------|---------------|
| Пшеница 3-го класса | 1512,7 |
| Пшеница 4-го класса | 728,8 |
| Пшеница 5-го класса | 127,5 |
| Рожь продовольственная | 158,7 |
| Ячмень фуражный | 160,0 |
| Итого | 2687,7 |

2.2. Анализ эффективности использования средств федерального бюджета, выделенных на проведение государственных закупочных и товарных интервенций сельскохозяйственной продукции, а также выполнение открытым акционерным обществом «Объединенная зерновая компания» функций по размещению и сохранности запасов федерального интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия

Согласно паспорту Госпрограммы на финансирование мероприятий по проведению закупочных и товарных интервенций зерна и других значимых продуктов объем ресурсного обеспечения на 2011 год предусмотрен в размере 1430000 тыс. рублей.

По данным Минсельхоза России, при подготовке бюджета на 2011 год потребность в средствах федерального бюджета на проведение закупочных и товарных интервенций сельхозпродукции, а также залоговых операций составляла 5167500 тыс. рублей, в том числе:

- 3029900 тыс. рублей на хранение зерна интервенционного фонда;
- 8600 тыс. рублей на страхование зерна интервенционного фонда;
- 737600 тыс. рублей на вознаграждение агенту за организацию и проведение закупочных и товарных интервенций;

- 1391400 млн. рублей на оплату процентов по привлеченным кредитам на закупку зерна для формирования интервенционного фонда при осуществлении закупочных интервенций.

По дополнительным документам, представленным Минфином России по запросу Счетной палаты Российской Федерации от 11 февраля 2014 года № ЗИ 09-14/09-01, установлено, что Минсельхоз России письмом от 26 июня 2010 года № СК-16-18/6027 направил в указанное ведомство материалы к совещанию по вопросам об основных подходах к формированию федерального бюджета на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов, в том числе по движению запасов зерна интервенционного фонда и расходам на его обслуживание.

Информация о заявленном Минсельхозом России в Минфин России движении запасов зерна интервенционного фонда и расходах на его обслуживание в 2011-2013 годах приведена в таблице:

| | 2011 г. | 2012 г. | 2013 г. |
|--|---------|---------|---------|
| Запасы зерна интервенционного фонда на начало года, тыс. т | 8014,5 | 3994,5 | 3494,5 |
| Реализация зерна интервенционного фонда, тыс. т | 4020,0 | 500,0 | 3494,5 |
| Закупка зерна в интервенционный фонд, тыс. т | - | - | 3000,0 |
| Запасы зерна интервенционного фонда на конец года, тыс. т | 3994,5 | 3494,5 | 3000,0 |
| Расходы на обслуживание интервенционного фонда, млн. руб. | 5354,4 | 4242,2 | 3780,2 |
| в том числе: | | | |
| хранение | 3229,2 | 2608,0 | 2154,3 |
| страхование | 8,8 | 7,0 | 5,3 |
| проценты по кредиту | 1623,0 | 1378,5 | 1124,3 |
| вознаграждение агенту | 493,0 | 216,4 | 496,2 |
| Расходы по заявленной потребности, млн. руб. | 5354,0 | 4210,0 | 3780,2 |

Минсельхоз России письмом от 16 августа 2010 года № СК-16-23/7937 направил в Минфин России материалы к проекту федерального бюджета на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов, согласно которым:

- запасы зерна интервенционного фонда на 1 января 2011 года составляли 9646,0 тыс. т, или на 1631,5 тыс. т больше данных, отраженных в письме Минсельхоза России от 26 июня 2010 года № СК-16-18/6027;

- потребность в финансировании расходов по обслуживанию запасов интервенционного фонда в 2011 году составит 5166,5 млн. рублей, или на 187,5 млн. рублей меньше, чем по письму от 26 июня 2010 года № СК-16-18/6027.

Таким образом, в представленных Минсельхозом России в Минфин России информациях количество запасов зерна интервенционного фонда, являющегося основанием для расчета расходов федерального бюджета, варьировалось от 8014,5 до 9646,0 тыс. т при заявленной потребности в средствах федерального бюджета на обслуживание этого фонда от 5354,0 до 5166,5 млн. рублей.

Кроме того, в указанных материалах Минсельхоза России имелась информация о том, что на оплату части расходов, задолженность по которым образовалась из-за недостаточного объема финансирования

в 2010 году, Министерству потребуется еще 833,5 млн. рублей. В результате общий объем финансирования по данному направлению расходов составил 6000,0 млн. рублей.

По запросу Счетной палаты Российской Федерации от 11 февраля 2014 года № ЗИ 09-15/09-01 Минсельхоз России представил аналогичные документы по обоснованию бюджетных ассигнований на 2011 год.

Согласно Федеральному закону от 13 декабря 2010 года № 357-ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» на проведение закупочных и товарных интервенций сельхозпродукции первоначально Минсельхозу России по разделу 04 «Национальная экономика», подразделу 05 «Сельское хозяйство и рыболовство», целевой статье расходов (ЦСР) 2670403 «Проведение закупочных и товарных интервенций сельскохозяйственной продукции, а также залоговых операций», виду расходов (ВР) 006 «Субсидии юридическим лицам» были предусмотрены и доведены бюджетные ассигнования в объеме 6000000 тыс. рублей.

Ранее, в акте проверки Счетной палаты Российской Федерации «Проверка исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2011 год в Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации (082)» (акт от 28 апреля 2012 года № км-291/10-02) было отмечено, что согласно указаниям о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации, утвержденным приказом Минфина России от 28 декабря 2010 года № 190н, по ЦСР 2670403 подлежали отражению расходы на формирование, хранение, страхование интервенционного фонда, обслуживание кредитов, выплату вознаграждения агенту за организацию и проведение закупочных и товарных интервенций, а также залоговых операций, осуществляемых в рамках Госпрограммы.

В соответствии с обращением Минсельхоза России в Минфин России (письмо от 12 августа 2011 года № ОА-16-18/8088) о внесении изменений в сводную бюджетную роспись расходов федерального бюджета на 2011 год, объем бюджетных ассигнований на проведение закупочных и товарных интервенций сельхозпродукции был увеличен на сумму 1898000 тыс. рублей, или более чем на 30 % (справка Минфина России от 29 августа 2011 года № 1856 (форма № 05011055)) и доведен Минсельхозу России казначейским уведомлением от 30 августа 2011 года № 082/021.

В результате бюджетные ассигнования на проведение закупочных и товарных интервенций сельхозпродукции были установлены Минсельхозу России на 2011 год в объеме 7898000 тыс. рублей и более чем в 5 раз превысили объем ресурсного обеспечения, предусмотренный паспортом Госпрограммы. Соответствующие изменения в паспорт Госпрограммы внесены не были.

В соответствии с указанным обращением Минсельхоза России в Минфин России дополнительная потребность в бюджетных средствах была обусловлена заявленными потребностями субъектов Российской Федерации на развитие отраслей растениеводства и животноводства и необходимостью достижения основных целевых индикаторов реализации мероприятий Госпрограммы, а также необходимостью финансирования расходов по обслуживанию имеющихся запасов зерна интервенционного фонда в связи с низкими темпами реализации и его запретом на экспорт в первой половине 2011 года.

Следует отметить, что ссылка Минсельхоза России на необходимость увеличения финансирования расходов по обслуживанию имеющихся запасов зерна интервенционного фонда в связи с низкими темпами реализации и запретом на экспорт зерна в первой половине 2011 года не обоснована, так как достаточные меры по реализации запасов зерна из интервенционного фонда Минсельхозом России не были приняты, несмотря на значительно возросшие в этот период рыночные цены на зерно из-за масштабной засухи 2010 года и достаточно низкой начальной цены на биржевых торгах зерна из интервенционного фонда в размере 6 тыс. рублей за 1 тонну.

В 2011 году при уменьшении количества зерна, хранимого в интервенционном фонде, на 3069,2 тыс. т Минсельхозом России осуществлено увеличение объема бюджетных ассигнований на проведение закупочных и товарных интервенций сельхозпродукции на 1898000 тыс. рублей, что является неэффективным использованием средств федерального бюджета (нарушение статьи 34 Бюджетного кодекса).

Данный факт также отражен в заключении Счетной палаты Российской Федерации о результатах внешней проверки исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2011 год в Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации (082)» (утверждено Коллегией Счетной палаты Российской Федерации, протокол от 18 мая 2012 года № 22К (855), пункт 41).

Как показала проверка, в 2011 году фактические расходы федерального бюджета на проведение закупочных и товарных интервенций сельхозпродукции (с учетом аванса, перечисленного из федерального бюджета в 2010 году в размере 1261999,5 тыс. рублей) составили 9156214,9 тыс. рублей и были осуществлены Минсельхозом России только на мероприятия по обслуживанию интервенционного фонда сельхозпродукции, сырья и продовольствия. Неисполненные назначения по бюджетным ассигнованиям - 3784,6 тыс. рублей ($6000000,0 + 1898000,0 + 1261999,5 - 3784,6 = 9156214,9$).

В 2011 году финансирование закупочных и товарных интервенций сельхозпродукции осуществлялось Минсельхозом России в соответствии

с Правилами предоставления субсидий. Однако размеры компенсируемых ОАО «ОЗК» расходов по обслуживанию кредитов, полученных для формирования интервенционного фонда и его страхования указанными Правилами в 2011 году установлены не были.

Согласно договорам об открытии кредитной линии на осуществление закупок сельхозпродукции для формирования интервенционного фонда, заключенных ОАО «ОЗК» с ОАО «Россельхозбанк» в 2005-2006 годах и с 2009 по 2011 год, размер процентной ставки увеличился с 6,5 % в 2005 году до 11,25 % в 2011 году. При этом в период с 2005 по 2011 год размер ставки рефинансирования (учетной ставки) Банка России уменьшился с 14 до 8 процентов.

Федеральным законом от 30 ноября 2011 года № 371-ФЗ «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» по ЦСР 2670403, ВР 810 «Субсидии юридическим лицам (кроме государственных учреждений) и физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг» утверждены бюджетные ассигнования в объеме 7880000 тыс. рублей, уточненной бюджетной росписью и ЛБО - 6923000 тыс. рублей. Касовые расходы составили 6922333,3 тыс. рублей (99,9 % к ЛБО), неисполненные назначения - 666,7 тыс. рублей.

Распоряжением Президента Российской Федерации от 4 ноября 2010 года № 746-рп определено, что в соответствии с пунктом 17 части 2 статьи 55 Федерального закона № 94-ФЗ ОАО «ОЗК» является единственным исполнителем размещаемых Минсельхозом России в 2010-2013 годах государственных заказов на выполнение работ по проведению закупочных и товарных интервенций, размещению запасов интервенционного фонда сельхозпродукции, сырья и продовольствия и организации количественной и качественной сохранности этих запасов.

В соответствии с Правилами осуществления интервенций Минсельхоз России (государственный заказчик) заключил с ОАО «ОЗК» (агент) госконтракт от 24 декабря 2010 года № 1612/22-А (срок действия до 31 декабря 2013 года включительно), по которому ОАО «ОЗК» предоставляется право на выполнение работ от своего имени за счет привлекаемых им кредитов ОАО «Россельхозбанк» по проведению государственных закупочных и товарных интервенций, размещению запасов интервенционного фонда сельхозпродукции, сырья и продовольствия и организации количественной и качественной сохранности этих запасов, совершать юридические и иные действия в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 3 августа 2001 года № 580.

Минсельхоз России по указанному госконтракту обязуется обеспечить компенсацию расходов ОАО «ОЗК», связанных с:

- хранением запасов интервенционного фонда сельхозпродукции, сырья и продовольствия;

- страхованием интервенционного фонда сельхозпродукции, сырья и продовольствия;

- обслуживанием кредитов, полученных ОАО «ОЗК» для формирования интервенционного фонда в ОАО «Россельхозбанк»;

- выплатой комиссионного вознаграждения (с НДС) за проведение государственных закупочных интервенций - 1,399 % стоимости закупленной сельхозпродукции и государственных товарных интервенций - 1,399 % стоимости проданной сельхозпродукции; организацию хранения зерна интервенционного фонда - 0,099 % стоимости сельхозпродукции, заложенной в интервенционный фонд на хранение, исчисляемой по цене закупки, ежемесячно с момента ее приема на хранение.

В 2011 и 2012 годах на хранение зерна интервенционного фонда при проведении закупочных интервенций в 2005-2006, 2008-2009, 2009-2010 годах на основании Федерального закона № 94-ФЗ Минсельхозом России были проведены открытые конкурсы и открытые аукционы в электронной форме по отбору организаций-хранителей, по итогам которых заключены 439 госконтрактов.

В проверяемом периоде на основании распоряжений Правительства Российской Федерации и Минсельхоза России ОАО «ОЗК» были проведены товарные интервенции 2011-2012 годов и закупочные интервенции 2012 года.

Информация об объемах бюджетных средств, использованных ОАО «ОЗК» на проведение закупочных и товарных интервенций сельхозпродукции, сырья и продовольствия в 2011-2012 годах, приведена в таблице:

(тыс. руб.)

| | 2011 г. | 2012 г. | 2012 г. в % к 2011 г. |
|---|------------------------------|-------------------------------------|--------------------------|
| | ЗГИФ 2005, 2008, 2009 гг. | ЗГИФ 2005, 2008, 2009 и 2011 гг. | |
| Израсходовано - всего | 7894215,3 | 6922333,3 | 87,7 |
| в том числе на: | | | |
| хранение запасов ЗГИФ | 4740492,6 | 4275147,6 | 90,2 |
| оплату процентов по кредитам, полученным в ОАО «Россельхозбанк» и направленным на формирование ЗГИФ | 2648861,7 | 2058090,4 | 77,7 |
| оплату страховых взносов по договорам страхования ЗГИФ | 31837,3 | 28531,4 | 89,6 |
| оплату комиссионного вознаграждения ОАО «ОЗК» | 473023,8 | 560563,9 | 118,5 |

Анализ эффективности использования средств федерального бюджета, полученных ОАО «ОЗК» на проведение государственных закупочных и товарных интервенций сельхозпродукции в 2011-2012 годах, показал следующее.

При уменьшении количества зерна, хранимого в интервенционном фонде с 9645,9 тыс. т на 1 января 2011 года до 6670,0 тыс. т на 1 января 2012 года, или на 30,9 %, расходование средств федерального бюджета сократилось с 10267426,7 тыс. рублей в 2010 году до 7894215,3 тыс. рублей в 2011 году, или на 23,1 процента.

На 1 января 2013 года количество зерна, хранимого в интервенционном фонде, составляло 3769,0 тыс. т, или уменьшилось по сравнению с началом 2012 года на 43,5 %, а расходование средств, полученных ОАО «ОЗК» от Минсельхоза России, - на 12,3 % и в 2012 году составляло 6922333,3 тыс. рублей.

В проверяемом периоде объем хранимого зерна интервенционного фонда сократился в 2,6 раза (с 9645,9 до 3769,0 тыс. тонн).

За период с 2011 по 2012 год количество элеваторов, где находилось зерно интервенционного фонда, уменьшилось с 464 до 265 элеваторов, или на 42,9 % (в 1,8 раза).

За 2011-2012 годы общий объем средств федерального бюджета, направленный на обслуживание интервенционного фонда, составил 14816548,6 тыс. рублей. По сравнению с 2011 годом размер использованных ОАО «ОЗК» субсидий уменьшился на 971882,1 тыс. рублей, или на 12,3 %, что связано с сокращением запасов интервенционного фонда.

В проверяемом периоде расходы федерального бюджета на хранение зерна интервенционного фонда составили 9015640,2 тыс. рублей (60,8 % к общему объему средств); уплату процентов по кредитам, полученным в ОАО «Россельхозбанк», и направленным на формирование интервенционного фонда, - 4706952,1 тыс. рублей (31,8 %); оплату страховых взносов по договорам страхования зерна интервенционного фонда - 60368,7 тыс. рублей (0,4 %); оплату комиссионного вознаграждения ОАО «ОЗК» за проведение интервенций - 1033587,7 тыс. рублей (7,0 процента).

Использование кредитных ресурсов ОАО «Россельхозбанк»

На основании госконтракта от 24 декабря 2010 года № 1612/22-А, заключенного между Минсельхозом России (государственный заказчик) и ОАО «ОЗК» (агент), последнее заключило с ОАО «Россельхозбанк» договор от 16 декабря 2011 года № 110000/2003 об открытии кредитной линии на осуществление закупок сельхозпродукции для формирования интервенционного фонда на общую сумму 2000000,0 тыс. рублей.

Как показала проверка, фактическое перечисление денежных средств на расчетный счет ОАО «ОЗК» под залог зерна урожая 2011 года, приобретенного на биржевых торгах при проведении государственных закупочных интервенций для регулирования рынка сельхозпродукции, сырья и продовольствия, произведено ОАО «Россельхозбанк» в 2011-2012 годах в рамках указанного договора в объеме 1852747 тыс. рублей (92,6 %) за поставку 404,46 тыс. т зерна, в том числе: в 2011 году - 544083,8 тыс. рублей (29,4 %) за 119,74 тыс. т, в 2012 году - 1308663 тыс. рублей (70,6 %) за 284,72 тыс. тонн.

По состоянию на 31 декабря 2011 года между ОАО «ОЗК» и ОАО «Россельхозбанк» действовали 16 договоров об открытии кредитных ли-

ний, кредиторская задолженность по которым составляла 31532469 тыс. рублей (70,8 % к началу 2011 года), или 58,2 % к их общей стоимости (54150000 тыс. рублей). Обеспечением исполнения обязательств по указанным договорам являлось зерно, приобретенное для формирования интервенционного фонда за счет кредитных средств в соответствии с целевым назначением кредита.

На 31 декабря 2012 года действовали 14 договоров об открытии кредитных линий, общая сумма по которым составляла 53150000 тыс. рублей, остаток ссудной задолженности - 18238373 тыс. рублей (57,8 % к началу 2012 года).

За период с 2011 по 2012 год стоимость зерна интервенционного фонда, находящегося в залоге у ОАО «Россельхозбанк», уменьшилась на 26275170 тыс. рублей, или в 2,4 раза.

В соответствии с указаниями Банка России ставка рефинансирования, действовавшая с февраля 2010 года по декабрь 2012 года, изменялась в диапазоне с 8,5 % (действовала с 24 февраля до 28 марта 2010 года) до 8,25 % (действует с 14 сентября 2012 года по настоящее время). При этом минимальная ставка рефинансирования, действовавшая с 1 июня 2010 года по 27 февраля 2011 года, составляла 7,75 процента.

Анализ договоров об открытии кредитных линий на осуществление закупок сельхозпродукции для формирования интервенционного фонда, заключавшихся ОАО «ОЗК» с ОАО «Россельхозбанк», показал, что предусмотренная условиями этих договоров процентная ставка (плата за пользование кредитом) в 2010 году составляла 11,75 % годовых (договоры от 5 февраля 2010 года № 100000/2001 и от 5 февраля 2010 года № 100000/2004), в 2011 году - 11,25 % годовых (договор от 16 декабря 2011 года № 110000/2003).

В 2011-2012 годах в целях пополнения оборотных средств для осуществления своей торговой деятельности ОАО «ОЗК» были заключены 3 кредитных договора с ОАО «Россельхозбанк» на общую сумму 5500000 тыс. рублей, задолженность по которым на 31 декабря 2012 года составляла 3500000 тыс. рублей, или 16 % от общей задолженности по кредитам ОАО «Россельхозбанк». Установлено, что процентная ставка, предусмотренная условиями этих договоров, в 2011 году составляла 8 % годовых (договор от 16 марта 2011 года № 110000/2002), в 2012 году - 9,1 % годовых (договор от 28 июня 2012 года № 120000/2002). При этом ОАО «ОЗК» не предоставляло ОАО «Россельхозбанк» обеспечение по указанным кредитам.

Обслуживание интервенционного фонда осуществлялось за счет средств федерального бюджета, направлявшихся, в том числе, на оплату процентов по кредитам, полученным в ОАО «Россельхозбанк».

В этой связи использование в кредитных договорах, заключавшихся ОАО «ОЗК» с ОАО «Россельхозбанк» в 2010-2012 годах в целях осуществ-

вления закупок сельхозпродукции для формирования интервенционного фонда, процентных ставок, превышающих ставку рефинансирования Банка России, а также ставку по кредитам ОАО «Россельхозбанк», привлекавшимся ОАО «ОЗК» для осуществления собственной торговой деятельности, свидетельствует о дополнительных расходах федерального бюджета, связанных с обслуживанием интервенционного фонда.

Расчетно дополнительные расходы федерального бюджета, связанные с оплатой повышенных процентов по кредитам ОАО «Россельхозбанк», привлекавшимся в 2010-2012 годах для осуществления закупок сельхозпродукции для формирования интервенционного фонда, составили более 587 млн. рублей за период с начала действия кредитных договоров до 31 декабря 2012 года.

Повышение процентной ставки по кредитам, привлекавшимся ОАО «ОЗК» на осуществление закупок зерна для формирования интервенционного фонда, было произведено ОАО «Россельхозбанк» в 2009 году и составляло 6,5 % годовых по договору об открытии кредитной линии от 15 октября 2009 года № 090000/2007 и 12 % годовых по договору об открытии кредитной линии от 26 ноября 2009 года № 090000/2008.

Организация количественной и качественной сохранности зерна интервенционного фонда в 2011-2012 годах

В соответствии с пунктом 8 постановления Правительства Российской Федерации от 3 августа 2001 года № 580, условиями госконтракта от 24 декабря 2010 года № 1612/22-А между Минсельхозом России и ОАО «ОЗК» (пункт 2.3.2) и типовых договоров хранения имущественная ответственность за обеспечение количественной и качественной сохранности зерна интервенционного фонда, организацию учета и отчетности по нему возложена на хранителей (пункт 2.2.3).

Организация количественной и качественной сохранности интервенционного фонда включает приемку зерна от поставщиков на предприятиях, отобранных на конкурсной основе Минсельхозом России и заключивших с ним госконтракт, а с агентом - договор хранения, передачу его на ответственное хранение хранителям и контроль обеспечения сохранности зерна интервенционного фонда путем проведения агентом (ОАО «ОЗК») проверок количественно-качественной сохранности зерна интервенционного фонда на предприятиях-хранителях.

Анализ типового договора хранения запасов интервенционного фонда сельхозпродукции (пункт 2.2.13) показал, что в обязанности хранителя входило в случае естественного ухудшения, естественной убыли или иных изменений естественных свойств зерна, а также потерь при технологических операциях с зерном, направленных на обеспечение количественно-качественной его сохранности, восстановление за свой счет его количества и качества.

В соответствии с Правилами осуществления интервенций максимальная стоимость хранения зерна определялась приказами Минсельхоза России. Так, установленный приказами Минсельхоза России от 12 октября 2010 года № 347 и от 8 июля 2011 года № 230 размер платы за услуги по хранению зерна интервенционного фонда, согласованной с ФТС России, был определен на 2011 и 2012 год не более 66,5 рубля за 1 тонну хранимого зерна в месяц.

В указанную цену согласно пункту 4.1 типового договора хранения запасов интервенционного фонда сельхозпродукции включены все расходы хранителя по обособленному хранению зерна (контроль качества; составление и выдача документов; перевес; проверка количественно-качественной сохранности зерна, его перекачка; чрезвычайные расходы и вознаграждение хранителя).

Кроме того, в цену хранения включены затраты хранителя на возмещение агенту ущерба, связанного с естественным ухудшением, естественной убылью или иным изменением количества и качества зерна вследствие его естественных свойств, потерями при технологических операциях с зерном, направленных на обеспечение количественно-качественной его сохранности.

Согласно пункту 5.2 типового договора хранения запасов интервенционного фонда сельхозпродукции хранитель за утрату, гибель или повреждение зерна обязан возместить агенту (ОАО «ОЗК») убытки в полном объеме (стоимость утраченного, переработанного, испорченного или поврежденного зерна, исходя из его рыночной стоимости; размер неполученных агентом доходов (упущенная выгода)).

Правилами осуществления интервенций предусмотрено, что закупаемые сельхозпродукция, сырье и продовольствие размещаются на хранение в организациях, отобранных на конкурсной основе Минсельхозом России.

В проверяемом периоде конкурсы (аукционы) по отбору организаций, осуществляющих хранение запасов интервенционного фонда, проводились Минсельхозом России в конце каждого года, а по результатам указанных процедур заключались госконтракты с соответствующими победителями.

Вместе с тем, как показала проверка, в отдельных случаях победители конкурсов (аукционов) в ходе выполнения госконтрактов не обеспечивали соблюдение технических требований (нарушение целостности кровли, стен, дверей, остекления, протекание кровли, стен, подтопление подсилованных этажей элеваторов, нижних галерей складов, неработоспособность систем аспирации и термометрии), санитарных требований (зараженность стен и перекрытий хранилищ, зараженность зерна вредителями, наличие живых и мертвых птиц, грызунов и следов их пребывания в хранилищах, запыленность, грязь, мусор, посторонние предметы в зерне, хранилищах, на территории предприятия) и норм пожарной безопасности (истечение срока действия лицензии на право эксплуатации взрывопожароопасных

объектов, отсутствие автоматической системы обнаружения и предупреждения о пожаре, первичных средств пожаротушения).

В результате имели место случаи утраты (порчи) зерна интервенционного фонда, находившегося на хранении в организациях-хранителях.

При этом Минсельхоз России не предпринимал каких-либо мер по расторжению договорных отношений, как предусмотрено пунктом 5.2 госконтракта, заключенного между Минсельхозом России и хранителем, а также по взысканию в установленном законодательством Российской Федерации порядке убытков, понесенных государством в результате утраты зерна федерального интервенционного фонда.

Кроме того, возложение функций размещения запасов и организации количественной и качественной сохранности запасов интервенционного фонда, установленных пунктом 6 Правил осуществления интервенций, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 3 августа 2001 года № 580, на агента (ОАО «ОЗК») при условии размещения им этих запасов на хранение в организациях, с которыми Минсельхоз России заключил госконтракты на право хранения запасов интервенционного фонда по результатам конкурсов (аукционов), приводит на практике к длительности процедуры перемещения зерна интервенционного фонда от одного хранителя к другому (не менее двух месяцев, с момента выявления нарушений количественной и качественной сохранности зерна, допущенных хранителем), что способствует увеличению потерь зерна интервенционного фонда в случаях недобросовестного исполнения своих обязанностей хранителем.

В 2011-2012 годах ОАО «ОЗК» (агент) было проведено более 3300 проверок, установлено более 1900 нарушений режима и условий хранения зерна интервенционного фонда, выдано более 900 предписаний на устранение выявленных нарушений.

По итогам проверок на предприятиях-хранителях было выявлено, что в результате нарушений требований статьи 12 Федерального закона от 5 декабря 1998 года № 183-ФЗ «О государственном надзоре и контроле за качеством и безопасностью зерна и продуктов его переработки», раздела 2 Инструкции № 9-7-88 по хранению зерна, маслосемян, муки, крупы, утвержденной приказом Министерства хлебопродуктов СССР от 24 июня 1988 года № 185, пункта 8 «Свода правил», утвержденного приказом МЧС России от 25 марта 2009 года № 175, ГОСТа Р 52554-2006 «Пшеница. Технические условия», пункта 1.4.1 СанПиН 2.3.2.1078-01, а также условий госконтракта от 24 декабря 2010 года № 1612/22-А между Минсельхозом России и ОАО «ОЗК» (пункт 2.3.2) и типовых договоров хранения зерна интервенционного фонда (пункт 2.2.3) не были обеспечены условия количественно-качественного его хранения.

За 2011-2012 годы из интервенционного фонда было утрачено 179,9 тыс. т зерна на общую сумму 963972,6 тыс. рублей. По фактам его утраты по залоговой стоимости возмещено 879370,9 тыс. рублей.

Таким образом, фактическая утрата (порча, недостача) зерна интервенционного фонда составила 15,2 тыс. т по залоговой стоимости 84601,7 тыс. рублей.

Информация по фактам утраты зерна интервенционного фонда в разрезе организаций-хранителей приведена в таблице:

| Организация - хранитель зерна интервенционного фонда | Событие*/ дата выявления | Утрата зерна, т | Ущерб по залоговой стоимости, тыс. руб. | Комментарий | Усредненная рыночная стоимость одной тонны утраченной партии зерна, руб./т |
|---|----------------------------|-----------------|---|--|--|
| ОАО «Иланское хлебоприемное предприятие», Красноярский край | порча 12 апреля 2011 г. | 12856,0 | 70888,2 | Уголовное дело не возбуждено. Следственными органами до настоящего времени проводится проверка. Страховое возмещение не выплачивалось | 6350,0 |
| ООО «Промышленновское хлебоприемное предприятие», Кемеровская область | хищение 22 марта 2012 г. | 1868,0 | 10742,3 | Уголовное дело не возбуждено. Следственными органами до настоящего времени проводится проверка, 17 раз выносились постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, которые отменялись прокуратурой как необоснованные и незаконные. Страховое возмещение не выплачивалось. Арбитражный суд Кемеровской области вынес решение о признании ООО «Промышленновское ХПП» (после переименования - ООО «Регул») несостоятельным (банкротом) | 5150,0 |
| ЗАО «Кемеровский мелькомбинат», Кемеровская область | хищение 30 октября 2012 г. | 488,0 | 2971,2 | Уголовное дело не возбуждено. Следственными органами трижды выносились постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, которые отменялись прокуратурой как необоснованные и незаконные. В настоящее время следственными органами проводится проверка. Страховое возмещение не выплачивалось | 9316,0 |
| Итого | | 15212,0 | 84601,7 | | |

* Событие квалифицировано ОАО «ОЗК».

В соответствии с пунктом 12 Правил осуществления интервенций средства, полученные от продажи зерна интервенционного фонда, кроме средств, необходимых для погашения агентом кредитов и уплаты налогов, установленных законодательством Российской Федерации, направляются в доход федерального бюджета.

Таким образом, упущенная выгода федерального бюджета, рассчитанная как разница между рыночной стоимостью утраченной партии зерна интервенционного фонда в объеме 15,2 тыс. т и ее залоговой стоимостью, по вышеуказанным в таблице хранителям составила 12365,8 тыс. рублей.

Сложившаяся в Красноярском крае и Кемеровской области практика отказов территориальных органов МВД России в возбуждении уголовных дел (по фактам порчи, хищения), наличие которых по условиям договоров

страхования запасов федерального интервенционного фонда является одним из оснований для страховых выплат, не позволяет своевременно погасить ущерб, понесенный государством в результате недобросовестных действий предприятий - хранителей запасов федерального интервенционного фонда, а также привлечь к ответственности должностных лиц, по вине которых допущено нанесение ущерба государству в особо крупных размерах.

Однако в связи с длительным (от 1 года до 2,5 лет) уклонением территориальных следственных подразделений МВД России в указанных регионах от возбуждения уголовных дел по заявлениям, направленным ОАО «ОЗК» о выявленных на предприятиях-хранителях нарушениях нормативных правовых требований по обеспечению количественной и качественной сохранности зерна интервенционного фонда, страховое возмещение за его утрату до настоящего времени не выплачено.

2.3. Эффективность использования государством механизмов закупочных и товарных интервенций сырья и продовольствия как способа повышения конкурентоспособности российской сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия

Качественный анализ применяемых мер государственного регулирования рынка зерна показывает их высокую эффективность.

В рамках компетенций агента (ОАО «ОЗК») по организации биржевых торгов, а также реализации зерна интервенционного фонда по распоряжениям Правительства Российской Федерации можно отметить следующее.

Публичная биржевая торговля значительными объемами зерна в рамках закупочных и товарных интервенций повышает прозрачность ценообразования на российском зерновом рынке, формирует ценовые ориентиры для планирования текущей деятельности участников рынка, повышает инвестиционную привлекательность развития его переработки и производства продуктов питания на российском рынке, что, в свою очередь, повышает внутренний спрос на сельскохозяйственное сырье.

Стабилизация рыночных зерновых цен является следствием двух факторов, а именно: наличия существенных объемов зерна интервенционного фонда в распоряжении органов государственной власти и проведения государственных интервенций на рынке зерна.

При этом стабилизация рыночных цен на зерно повышает инвестиционную привлекательность сельхозпроизводства и, как следствие, повышает объем инвестиций в современные агротехнологии, использование которых наращивает конкурентоспособность российской сельхозпродукции.

Рост инвестиций в переработку зерна и производство продуктов питания повышает конкурентоспособность российской сельхозпродукции на фоне вступления в ВТО, ТС и ЕЭП.

Отечественный рынок зерна в последние годы имеет ряд достижений: последовательная политика поддержки аграрного сектора обеспечила

стабильный рост посевных площадей, растет урожайность зерновых культур, снизилась зависимость валовых сборов зерна от природно-климатических условий, также Российская Федерация вошла не только в группу нетто-экспортеров зерна, но и в число ведущих мировых экспортеров пшеницы и ячменя.

Вместе с тем в зерновом хозяйстве сохранился неэффективный зерновой рынок, не обеспечивающий условия нормального воспроизводства зернового хозяйства. Незрелость отечественного рынка определяется и проявляется в действии исключительной ценовой волатильности, при которой сезонные колебания цен не отражают динамики и затрат по хранению запасов зерна. Основная масса зерна поставляется в первые недели и месяцы после уборки урожая, что связано с необходимостью пополнения оборотных средств и расчетов по кредитам, нехваткой мощностей сельхозпроизводителей для сушки, подработки и хранения зерна непосредственно в хозяйствах. Это не дает возможности производителям капитализировать сезонное повышение цен, и основную часть дохода от последующего роста цен на зерно получают посреднические структуры.

Также зерновая отрасль отличается крайне низким уровнем концентрации капитала и высокой раздробленностью всего вертикального сектора - от сельхозпроизводителя до первичной переработки зерна, что снижает рыночную силу агентов производства, а также доступ сельхозпроизводителей к основному и оборотному капиталу.

Существующий механизм проведения государственных интервенций регламентирован Федеральным законом № 264-ФЗ и Правилами осуществления интервенций, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 3 августа 2001 года № 580.

Рисками развития зернового комплекса в среднесрочной перспективе остается высокая зависимость производства от неблагоприятных агрометеорологических факторов, упрощенная культура земледелия (нарушение севооборотов, низкий объем внесения удобрений), недостаточно развитая инфраструктура экспорта (недостаток перевалочных мощностей в глубоководных портах, ограниченная пропускная способность подъездных путей).

Высокая степень доходности при реализации масличных культур стимулирует сельхозпроизводителей не только к производству традиционных видов, ведению их эффективной переработки, но и создает потенциал к освоению прежде менее востребованных культур, например, масличного льна.

Для развития перспективных механизмов по реализации мер государственного регулирования рынка зерна возможны перспективные направления повышения его эффективности в части:

- внедрения механизма обращения складских свидетельств путем разработки проекта федерального закона «О зерновых товарных складах общего пользования», что позволит создать единую правовую, экономическую и ор-

ганизационную базу для гарантированного рынка услуг складского хранения, обращения складских свидетельств и расширит возможности кредитования производителей зерна под залог складских свидетельств на зерно на основе общих правил и принципов, установленных Гражданским кодексом Российской Федерации и Федеральным законом № 264-ФЗ;

- создания механизма гарантированного исполнения обязательств по обороту интервенционного фонда и складских свидетельств за счет создания саморегулируемой организации (СРО) зерновых товарных складов общего пользования, в том числе элеваторов - хранителей запасов интервенционного фонда, что позволит создать условия для развития института добровольной сертификации качества по оказанию услуг хранения зерна и финансовых гарантий по исполнению обязательств его хранителями;

- разработки и внедрения механизма реализации функций маркет-мейкера на биржевом рынке зерна и производных финансовых инструментов, что позволит создать единый, прозрачный механизм биржевой торговли зерном и производными финансовыми инструментами агропродовольственной продукции на российском рынке.

Возражения или замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия не имелись.

Выводы

Цель 1. Оценка использования в 2011-2012 годах средств федерального бюджета, выделенных на проведение государственных закупочных и товарных интервенций сельскохозяйственной продукции, а также федеральной собственности в целях государственного регулирования рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия

1.1. Действующая нормативно-правовая база по осуществлению государственной политики, направленная на регулирование рынков сельхозпродукции, сырья и продовольствия, включает в себя Закон Российской Федерации от 14 мая 1993 года № 4973-1 «О зерне», федеральные законы от 2 декабря 1994 года № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд», от 29 декабря 2006 года № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» и иные нормативные правовые акты в области регулирования рынков сельхозпродукции, сырья и продовольствия.

Однако большинство механизмов регулирования рынков сельхозпродукции, сырья и продовольствия, содержащихся в указанных нормативных правовых актах, так и не были реализованы в силу того, что не были законодательно определены источники финансирования, разделение полномочий на федеральном и региональном уровнях по формированию и использованию федеральных и региональных фондов зерна.

1.2. Законодательная и нормативно-правовая база по проведению государственной политики, направленная на регулирование рынков сельхозпродукции, сырья и продовольствия, не в полной мере отвечает требованиям, необходимым для развития и успешного функционирования зернового рынка России, в части: формирования прозрачности в области регулирования зернового рынка России в соответствии с требованиями вступления России в ВТО; установления правовых основ функционирования системы государственного контроля и надзора за качеством и безопасностью зерна в сфере производства и обращения зерна и продуктов его переработки; развития инфраструктуры рынка зерна в целях повышения эффективности рынка зерна, формирования конкурентной среды, развития экспортного потенциала зернового рынка России; установления единых требований к организации деятельности в сфере производства и обращения зерна и продуктов его переработки на территории России; установления порядка количественно-качественного учета запасов зерна и продуктов его переработки.

1.3. Анализ реализации Стратегии развития ОАО «ОЗК» на 2009-2012 годы и на период до 2015 года показал, что из 5 целевых показателей, предусмотренных в ней, по состоянию на 31 декабря 2012 года не был выполнен ни один, в том числе:

- по наращиванию элеваторных мощностей - на 31 декабря 2012 года мощности дочерних и зависимых обществ ОАО «ОЗК» по хранению зерна составляли 2871 тыс. т вместо установленного показателя до 8400 тыс. т в год;

- по наращиванию портовых перевалочных мощностей суммарный объем фактически отгруженной на экспорт сельхозпродукции в 2012 году составлял 1013,2 тыс. т, или 6,3 % от установленного целевого показателя до 16000 тыс. т в год;

- работы по интенсификации использования элеваторных мощностей за счет повышения их пропускной способности в 1,5 раза, внедрению системы маршрутизации и диспетчеризации перевозок зерна, увеличению доли маршрутных отправок зерна с 1000 до 6000 тыс. т и созданию собственного парка вагонов-зерновозов в количестве 3000 единиц, предусмотренные указанными целевыми показателями, фактически не осуществлялись.

1.4. В нарушение распоряжений Росимущества «О решениях годового общего собрания акционеров ОАО «ОЗК», в том числе от 30 июня 2011 года № 1164-р и от 30 июня 2012 года № 1124-р, ОАО «ОЗК» не направляло часть полученной чистой прибыли на реализацию инвестиционных программ в части строительства 19 новых инфраструктурных объектов агропродовольственного рынка, тогда как указанными распоряжениями на эти цели было предусмотрено направить в 2011 году 125864,3 тыс. рублей, в 2012 году - 11117,3 тыс. рублей.

1.5. По мнению Счетной палаты Российской Федерации, перечисление ОАО «ОЗК» средств в размере 3000,0 млн. рублей на депозитный счет

в условиях невыполнения целевых показателей по наращиванию элеваторных мощностей, установленных Стратегией развития ОАО «ОЗК» на 2009-2012 годы и на период до 2015 года, а также отсутствия инвестиционных вложений на строительство новых 19 инфраструктурных объектов агропродовольственного рынка в рамках целевой программы Минсельхоза России «Развитие инфраструктуры и логистического обеспечения агропродовольственного рынка, предусматривающее расширение возможностей по хранению и сбыту сельскохозяйственной продукции, в том числе с использованием потенциала открытого акционерного общества «Объединенная зерновая компания», на 2010-2012 годы» является неэффективным использованием бюджетных средств.

В условиях дефицита федерального бюджета указанные средства могли быть использованы Минфином России на финансирование иных социально значимых проектов или размещены в качестве временно свободных средств федерального бюджета с получением соответствующих доходов бюджета.

**Цель 2. Оценка эффективности деятельности
открытого акционерного общества «Объединенная зерновая компания»
как государственного агента, осуществляющего функции
государственного регулирования рынков сельскохозяйственной
продукции, сырья и продовольствия**

2.1. Запасы зерна интервенционного фонда по состоянию на 1 января 2011 года составляли 9645,9 тыс. т, на 1 января 2013 года - 3769,0 тыс. т, или уменьшились в 2,6 раза. Объем его реализации в 2011-2012 годах составил 6101,5 тыс. т на общую сумму 34341625,8 тыс. рублей.

Из общего объема реализации запасов зерна интервенционного фонда в рамках гуманитарной помощи экспорт пшеницы за 2011-2012 годы составил 154,07 тыс. т на общую сумму 782743,71 тыс. рублей (Республика Никарагуа, Коре́йская Народно-Демократи́ческая Респу́блика и Киргизская Республика).

2.2. Расходы федерального бюджета на проведение закупочных и товарных интервенций сельхозпродукции в 2011-2012 годах составили 14816548,7 тыс. рублей. При этом финансирование этих мероприятий в 2011 году более чем в 5 раз превысило объем ресурсного обеспечения, предусмотренный паспортом Госпрограммы. Однако соответствующие изменения в паспорт Госпрограммы внесены не были.

Анализ использования бюджетных средств на проведение закупочных и товарных интервенций сельхозпродукции показал, что основная доля расходов федерального бюджета приходилась на хранение зерна интервенционного фонда - 60,8 % к общему объему средств и уплату процентов по кредитам, полученным в ОАО «Россельхозбанк», - 31,8 процента.

2.3. В соответствии с Правилами осуществления интервенций обслуживание интервенционного фонда осуществлялось за счет средств федерального бюджета, направляемых, в том числе, на оплату процентов по кредитам, полученным в ОАО «Россельхозбанк».

Установлено, что применение ОАО «Россельхозбанк» по кредитным договорам, заключенным в 2010-2012 годах с ОАО «ОЗК» в целях осуществления закупок сельхозпродукции для формирования интервенционного фонда, процентных ставок (диапазоном с 11,75 до 11,25 %), превышающих действующие в этот период ставки рефинансирования Банка России (от 8,5 % до 8,25 %), а также превышающих ставку по кредитам, выданным ОАО «ОЗК» для ведения собственной коммерческой деятельности (от 8 до 9,1 %), привело к дополнительным расходам федерального бюджета на сумму более 587 млн. рублей.

2.4. Анализ финансово-хозяйственной деятельности ОАО «ОЗК» за 2011-2012 годы показал, что величина резерва по сомнительным долгам и просроченная дебиторская задолженность в 2012 году составляли 2091278 тыс. рублей и 2371357 тыс. рублей, или возросли по сравнению с 2011 годом в 8,6 и 9,7 раза, соответственно. Просроченная дебиторская задолженность за период с 2011 по 2012 год, учтенная по условиям договоров, увеличилась на 2370421 тыс. рублей, или более чем в 2500 раз, а по балансовой стоимости - на 35620 тыс. рублей, или в 39 раз.

Кредиторская задолженность ОАО «ОЗК» на 31 декабря 2012 года составляла 3224666 тыс. рублей, или 209,2 % к уровню 2011 года.

Нераспределенная прибыль (непокрытый убыток) ОАО «ОЗК» на 31 декабря 2011 года составляла 438178 тыс. рублей (91,3 % к началу 2011 года), на 31 декабря 2012 года - (-)1544909 тыс. рублей (убыток). За период с 2011 по 2012 год нераспределенная прибыль ОАО «ОЗК» уменьшилась на 2025085 тыс. рублей, что свидетельствует об отрицательных результатах его работы.

2.5. В ходе процедур размещения заказов, проводимых Минсельхозом России по отбору организаций, осуществляющих хранение запасов зерна интервенционного фонда, победителями конкурсов (аукционов) в отдельных случаях становились организации, которые в дальнейшем не обеспечивали соблюдение технических и санитарных требований, а также норм пожарной безопасности. В результате имели место случаи утраты (порчи) зерна интервенционного фонда.

При этом Минсельхоз России не предпринимал каких-либо мер по расторжению договорных отношений, как предусмотрено условиями госконтракта, заключенного между Минсельхозом России и хранителем, а также не взыскивал в установленном законодательством Российской Федерации порядке убытки, понесенные государством, в результате утраты зерна федерального интервенционного фонда.

2.6. За 2011-2012 годы из интервенционного фонда было утрачено 179,9 тыс. т зерна на общую сумму 963972,6 тыс. рублей. По фактам его утраты по залоговой стоимости возмещено 879370,9 тыс. рублей. Таким образом, фактическая утрата (порча, недостача) зерна интервенционного фонда составила 15,2 тыс. т по залоговой стоимости 84601,7 тыс. рублей.

Упущенная выгода федерального бюджета, рассчитанная как разница между рыночной стоимостью утраченной партии зерна интервенционного фонда и ее залоговой стоимостью, составила 12365,8 тыс. рублей.

2.7. Возложение функций размещения запасов и организации количественно-качественной сохранности зерна интервенционного фонда, установленных пунктом 6 Правил осуществления интервенций, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 3 августа 2001 года № 580, на агента (ОАО «ОЗК») при условии размещения им этих запасов на хранение в организациях, отобранных на конкурсной основе Минсельхозом России, с заключением госконтрактов на право хранения запасов интервенционного фонда, приводит на практике к длительности процедуры перемещения зерна интервенционного фонда от одного хранителя к другому (не менее двух месяцев с момента выявления нарушений количественно-качественной сохранности зерна, допущенных хранителем), что способствует увеличению потерь зерна интервенционного фонда в случаях недобросовестного исполнения своих обязанностей хранителем.

2.8. Сложившаяся в Красноярском крае и Кемеровской области практика отказов органов МВД России в возбуждении уголовных дел по фактам утраты зерна интервенционного фонда не позволяет своевременно погасить ущерб, понесенный государством в результате недобросовестных действий организаций-хранителей, а также привлечь к ответственности должностных лиц, по вине которых допущен такой ущерб в особо крупных размерах.

В связи с длительным (от 1 года до 2,5 лет) уклонением территориальных следственных подразделений МВД России в Красноярском крае и Кемеровской области от возбуждения уголовных дел по заявлениям, направленным ОАО «ОЗК» о выявленных на предприятиях-хранителях нарушениях нормативно-правовых требований по обеспечению количественной и качественной сохранности зерна интервенционного фонда, страховое возмещение за его утрату до настоящего времени не выплачено.

Предложения

1. Направить представление Министру сельского хозяйства Российской Федерации Н.В. Федорову, в котором предлагается:

- разработать и внести в Правительство Российской Федерации предложения по совершенствованию нормативно-правовой базы в части:

определения критериев отбора организаций - хранителей запасов интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в целях усиления контроля за количественной и качественной их сохранностью и повышения ответственности хранителей;

установления процедуры оперативного перемещения запасов интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия от хранителя, недобросовестно исполняющего свои обязанности по хранению запасов интервенционного фонда, или в случае возникновения рисков его утраты к другому хранителю;

осуществления первоочередной реализации запасов интервенционного фонда с организаций-хранителей, находящихся в предбанкротном состоянии, и организаций-хранителей, нарушающих правила хранения зерна (необеспечение соблюдения технических и санитарных требований и норм пожарной безопасности);

- обеспечить планирование бюджетных ассигнований на реализацию расходных обязательств Российской Федерации по проведению закупочных и товарных интервенций на рынках сельскохозяйственной продукции, а также залоговых операций исходя из обоснованных расчетов и подтверждающих документов;

- при заключении государственного контракта с государственным агентом более детально прописывать возложение на него обязательства по организации количественной и качественной сохранности запасов интервенционного фонда;

- для разработки предложений Правительству Российской Федерации по улучшению финансово-экономических результатов деятельности ОАО «ОЗК» в связи с возможными рисками потери зерна интервенционного фонда инициировать совместно с Федеральным агентством по управлению государственным имуществом проведение комплексного анализа причин возникновения убытков зерновой компании;

- рассмотреть вопроса о выполнении ответственными сотрудниками департамента регулирования агропродовольственного рынка, рыболовства, пищевой и перерабатывающей промышленности Министерства сельского хозяйства Российской Федерации закрепленных за ними должностных обязанностей по организации проведения государственных закупочных и товарных интервенций.

2. Направить представление временно исполняющему обязанности генерального директора ОАО «ОЗК» А.Э. Гукасяну, в котором предлагается:

- с целью эффективного использования средств федерального бюджета, направленных в уставный капитал ОАО «ОЗК», разработать и представить для утверждения в Министерство сельского хозяйства Российской Федерации актуализированную Стратегию развития зерновой компании на дол-

госрочную перспективу с учетом детальной проработки каждого инвестиционного проекта, сроков, объемов и исполнителей работ;

- не допускать случаев нарушения исполнения директив Правительства Российской Федерации и распоряжений Федерального агентства по управлению государственным имуществом в части использования чистой прибыли на выполнение мероприятий по модернизации инфраструктуры агропродовольственного рынка;

- для повышения эффективности деятельности ОАО «ОЗК» разработать и представить в Министерство сельского хозяйства Российской Федерации и Федеральное агентство по управлению государственным имуществом предложения по сокращению рисков потери зерна интервенционного фонда, а также провести комплексный анализ причин возникновения убытков за предыдущие годы;

- разработать и представить для утверждения в Министерство сельского хозяйства Российской Федерации развернутую программу развития зерновой компании в увязке с основными целями государственной аграрной политики в долгосрочной перспективе;

- взыскивать убытки с хранителей зерна интервенционного фонда по факту утраты, гибели или повреждения строго исходя из его рыночной стоимости, а также в размере недополученных доходов, которые ОАО «ОЗК» получило бы при обычных условиях гражданского оборота;

- при недобросовестном исполнении своих обязанностей хранителем в части нарушений количественно-качественной сохранности зерна в возможно короткий срок письменно информировать Министерство сельского хозяйства Российской Федерации о возникновении случаев угрозы потерь зерна интервенционного фонда и принимать действенные меры его перемещения от одного хранителя к другому.

3. Направить информационное письмо Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации А.В. Дворковичу, в котором предлагается:

- поручить Министерству сельского хозяйства Российской Федерации представить в Правительство Российской Федерации концепцию развития ОАО «Объединенная зерновая компания», предусматривающую инвестиции в инфраструктуру агропродовольственного рынка, с указанием перечня основных мероприятий, детализацией объектов, сроков исполнения, объемов финансирования и ответственного соисполнителя мероприятий;

- провести анализ эффективности осуществления Министерством сельского хозяйства Российской Федерации полномочий по организации и проведению государственных товарных и закупочных интервенций на рынке зерна и контрольных функций за сохранностью интервенционного фонда;

- при принятии решений о направлении средств федерального бюджета в уставные капиталы открытых акционерных обществ с государственным участием основываться на детально проработанных материалах;

- рассмотреть вопрос о возможности расширения списка кредитных организаций, предоставляющих финансовые ресурсы для проведения государственных закупочных интервенций на рынке зерна;

- провести анализ деятельности представителей Российской Федерации в органах управления ОАО «Объединенная зерновая компания» в 2011-2012 годах.

4. Направить информационное письмо Министру внутренних дел Российской Федерации В.А. Колокольцеву, в котором предложить проверить обоснованность и законность отказов следственных подразделений территориальных органов МВД России в Красноярском крае и Кемеровской области в возбуждении уголовных дел по фактам утраты (порча, хищение) зерна федерального интервенционного фонда.

5. Отчет о результатах контрольного мероприятия направить в Генеральную прокуратуру Российской Федерации, Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

Б.-Ж. ЖАМБАЛНИМБУЕВ

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 6 декабря 2013 года № 50К (941) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка целевого и эффективного использования бюджетных средств, выделенных в 2012 году в рамках федеральной целевой программы «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012-2020 годах», а также организации и эффективности функционирования комплексной системы управления водными ресурсами в 2010-2012 годах в Дальневосточном экономическом районе Российской Федерации»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить представления Счетной палаты Российской Федерации Федеральному агентству водных ресурсов, Правительству Республики Саха (Якутия), правительству Хабаровского края.

Направить информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации.

Направить обращение Счетной палаты Российской Федерации в Следственный комитет Российской Федерации.

Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Проверка целевого и эффективного использования бюджетных средств, выделенных в 2012 году в рамках федеральной целевой программы «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012-2020 годах», а также организации и эффективности функционирования комплексной системы управления водными ресурсами в 2010-2012 годах в Дальневосточном экономическом районе Российской Федерации»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 2.3.6.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2013 год, утвержденный решением Коллегии Счетной палаты от 28 декабря 2012 года № 58К (891).

Предмет контрольного мероприятия

Средства федерального бюджета, выделенные в 2010-2012 годах на реализацию водохозяйственных мероприятий, реализация требований природоохранного законодательства; нормативные правовые акты в области водных отношений, договоры и иные распорядительные документы, финансовая,

бухгалтерская, статистическая и ведомственная отчетность, иные документы по теме контрольного мероприятия.

Объекты контрольного мероприятия

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (г. Москва) (по запросу); Министерство регионального развития Российской Федерации (г. Москва) (по запросу); Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (г. Москва) (по запросу); Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (г. Москва) (по запросу); Федеральная служба государственной статистики (г. Москва) (по запросу); Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (г. Москва) (по запросу); Федеральное агентство водных ресурсов (г. Москва) (по запросу); администрация Приморского края (Приморский край, г. Владивосток) (по запросу); правительство Забайкальского края (Забайкальский край, г. Чита) (по запросу); правительство Амурской области (Амурская область, г. Благовещенск) (по запросу); правительство Сахалинской области (Сахалинская область, г. Южно-Сахалинск) (по запросу); правительство Камчатского края (Камчатский край, г. Петропавловск-Камчатский) (по запросу); правительство Еврейской автономной области (г. Биробиджан) (по запросу); правительство Чукотского автономного округа (г. Анадырь) (по запросу); федеральное государственное унитарное предприятие «Российский научно-исследовательский институт комплексного использования и охраны водных ресурсов» (Свердловская область, г. Екатеринбург) (по запросу); департамент по недропользованию по Дальневосточному федеральному округу (Хабаровский край, г. Хабаровск) (по запросу); федеральное государственное унитарное геологическое предприятие «Гидроспецгеология» (г. Москва) (по запросу); департамент Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Дальневосточному федеральному округу (Хабаровский край, г. Хабаровск) (по запросу); Территориальное управление Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Хабаровский край, г. Хабаровск) (по запросу); администрация Магаданской области (Магаданская область, г. Магадан) (по запросу); федеральное государственное бюджетное учреждение «Информационно-аналитический центр развития водохозяйственного комплекса» (г. Москва) (по запросу); Правительство Республики Саха (Якутия) (Республики Саха (Якутия), г. Якутск); Ленское бассейновое водное управление Федерального агентства водных ресурсов (далее - Ленское БВУ) (Республика Саха (Якутия), г. Якутск); правительство Хабаровского края (Хабаровский край, г. Хабаровск); Амурское бассейновое водное управление Федерального агентства водных ресурсов (далее - Амурское БВУ) (Хабаровский край, г. Хабаровск).

Срок проведения контрольного мероприятия: с 13 июня по 6 декабря 2013 года.

Цели контрольного мероприятия

1. Проанализировать соблюдение нормативных правовых актов, регламентирующих выделение и использование средств федерального бюджета органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и бассейновым водным управлениям Федерального агентства водных ресурсов в 2010-2012 годах на выполнение водохозяйственных мероприятий.

2. Провести проверку целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, выделенных в 2012 году в рамках федеральной целевой программы «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012-2020 годах».

3. Проанализировать эффективность оказания государственных услуг, использования и управления имуществом в сфере водных отношений и показателей функционирования водного комплекса.

4. Провести анализ коррупционных рисков и выполнения мероприятий по противодействию коррупции.

Проверяемый период деятельности: 2010-2012 годы (предшествующий период при необходимости).

Краткая характеристика проверяемой сферы формирования и использования государственных средств и деятельности объектов проверки

В соответствии с общероссийским классификатором экономических регионов ОК 024-95 (ОКЭР), утвержденным постановлением Комитета Российской Федерации по стандартизации, метрологии и сертификации от 27 декабря 1995 года № 640, Дальневосточный экономический район - один из 11 экономических районов Российской Федерации, состоит из 9 субъектов федерации: Республика Саха (Якутия), Еврейская автономная область, Камчатский край, Чукотский автономный округ, Приморский край, Хабаровский край, Амурская область, Магаданская область и Сахалинская область.

На территории Дальневосточного федерального округа функции по оказанию государственных услуг и управлению федеральным имуществом в сфере водных ресурсов осуществляют Ленское и Амурское бассейновые водные управления, являющиеся территориальными органами Федерального агентства водных ресурсов (далее - Росводресурсы) межрегионального уровня, финансирование которых осуществлялось в 2010-2011 годах из федерального бюджета по разделу 04 «Национальная экономика», подразделу 0406 «Водное хозяйство», целевым статьям расходов: 0010800 «Выплаты независимым экспертам», 0011500 «Территориальные органы», 0019500 «Уплата налога на имущество организаций и земельного налога», 2800100 «Мероприятия в области использования, охраны водных объектов

и гидротехнических сооружений», 2800200 «Мероприятия по информационному обеспечению и другие работы в области водных ресурсов».

В 2012 году финансирование осуществлялось по разделу 04 «Национальная экономика», подразделу 06 «Водное хозяйство», ЦСР 1001299 «Реализация федеральной целевой программы «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012-2020 годах» и ЦСР 5051002 «Компенсация расходов на оплату стоимости проезда и провоза багажа к месту использования отпуска и обратно лицам, работающим в организациях, финансируемых из федерального бюджета, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях», а также подразделу 11 «Федеральные целевые программы» ЦСР 1001299 «Реализация федеральной целевой программы «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012-2020 годах».

Полномочия Российской Федерации в области водных отношений, переданные субъектам Российской Федерации за счет субвенций, выделенных из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, осуществляли: на территории Республики Саха (Якутия) - департамент по водным отношениям Республики Саха (Якутия), на территории Хабаровского края - министерство природных ресурсов Хабаровского края.

Результаты контрольного мероприятия

Цель 1. Проанализировать соблюдение нормативных правовых актов, регламентирующих выделение и использование средств федерального бюджета органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и бассейновым водным управлениям Федерального агентства водных ресурсов в 2010-2012 годах на выполнение водохозяйственных мероприятий

В соответствии с федеральными законами о федеральном бюджете на текущий год и плановый период на выполнение водохозяйственных мероприятий в 2010-2012 годах правительствам Республики Саха (Якутия) и Хабаровского края из федерального бюджета по РЗ 04 «Национальная экономика», Пр 0406 «Водное хозяйство» были выделены 961,7 млн. рублей, в том числе:

- в 2010-2011 годах: по ЦСР 2800400 «Осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области водных отношений» - 117,5 млн. рублей; ЦСР 2800300 «Осуществление капитального ремонта гидротехнических сооружений, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности, и бесхозяйных гидротехнических сооружений» - 38,8 млн. рублей; ЦСР 1020100 «Бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства государственной собственности субъектов Российской Федерации (объекты капи-

тального строительства собственности муниципальных образований» - 602,2 млн. рублей - субсидии на капитальное строительство ГТС;

- в 2012 году: по ЦСР 2800400 «Осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области водных отношений» - 63,4 млн. рублей; ЦСР 1001200 «ФЦП «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012-2020 годах» ВР 521 «Субсидии, за исключением субсидий на софинансирование объектов капитального строительства государственной собственности и муниципальной собственности» - 41,3 млн. рублей; ВР 522 «Субсидии на софинансирование объектов капитального строительства государственной (муниципальной) собственности» - 98,5 млн. рублей.

Сведения о финансировании водохозяйственных мероприятий в 2010-2012 годах на территории Республики Саха (Якутия) и Хабаровского края представлены в таблице:

| | | (млн. руб.) | | | |
|-------------------------------|-----------------------------------|-------------|---------|---------|------------------------|
| Субъект Российской Федерации | | 2010 г. | 2011 г. | 2012 г. | Итого за 2010-2012 гг. |
| Республика Саха (Якутия) | Субвенции на отдельные полномочия | 34,4 | 43 | 43,9 | 121,3 |
| | Субсидии на капремонт | | | | |
| | федеральный бюджет | - | 21,0 | 32,4 | 53,4 |
| | региональный бюджет | - | 5,0 | 5,0 | 10,0 |
| | Субсидии на кастроительство | | | | |
| Хабаровский край | федеральный бюджет | 376,7 | 101,5 | - | 478,2 |
| | региональный бюджет | 58,7 | 5,9 | 25,9 | 90,5 |
| | Всего из федерального бюджета | 411,1 | 165,5 | 76,3 | 652,9 |
| | Субвенции на отдельные полномочия | 21 | 19,1 | 19,5 | 59,6 |
| | Субсидии на капремонт | | | | |
| Хабаровский край | федеральный бюджет | - | 17,8 | 8,9 | 26,7 |
| | региональный бюджет | - | 4,6 | 0,8 | 5,4 |
| | Субсидии на кастроительство | | | | |
| | федеральный бюджет | - | 124,0 | 98,5 | 222,5 |
| | региональный бюджет | - | 64,2 | 47,8 | 112,0 |
| | Всего из федерального бюджета | 21,0 | 160,9 | 126,9 | 308,8 |
| Итого из федерального бюджета | | 432,1 | 326,4 | 203,2 | 961,7 |

Правовым основанием для выделения и использования средств федерального бюджета органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и бассейновым водным управлениям Федерального агентства водных ресурсов в 2010-2012 годах на выполнение водохозяйственных мероприятий являлись следующие нормативные правовые акты:

- федеральные законы: от 2 декабря 2009 года № 308-ФЗ «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» (далее - Федеральный закон от 2 декабря 2009 года № 308-ФЗ); от 13 декабря 2010 года № 357-ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» (далее - Федеральный закон от 13 декабря 2010 года № 357-ФЗ); от 30 ноября 2011 года № 371-ФЗ «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» (далее - Федеральный закон от 30 ноября 2011 года № 371-ФЗ);

- постановления Правительства Российской Федерации: от 27 октября 2006 года № 629 «Об утверждении Правил расходования и учета средств,

предоставляемых в виде субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области водных отношений» (далее - постановление Правительства Российской Федерации от 27 октября 2006 года № 629); от 30 октября 2006 года № 636 «Об утверждении методики определения общего объема субвенций из федерального бюджета, предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации для осуществления отдельных полномочий Российской Федерации в области водных отношений, реализация которых передана органам государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее - постановление Правительства Российской Федерации от 30 октября 2006 года № 636); от 11 ноября 2006 года № 668 «Об утверждении методики распределения между субъектами Российской Федерации субвенций из Федерального фонда компенсаций для осуществления отдельных полномочий Российской Федерации в области водных отношений, реализация которых передана органам государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее - постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2006 года № 668); от 17 марта 2010 года № 139 «О предоставлении в 2010 году субсидий за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, в отношении которых главным распорядителем является Федеральное агентство водных ресурсов, бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование объектов капитального строительства государственной собственности субъектов Российской Федерации и (или) на предоставление соответствующих субсидий из бюджетов субъектов Российской Федерации местным бюджетам на софинансирование объектов капитального строительства муниципальной собственности, не включенных в долгосрочные (федеральные) целевые программы» (далее - постановление Правительства Российской Федерации от 17 марта 2010 года № 139); от 19 апреля 2012 года № 350 «О федеральной целевой программе «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012-2020 годах» (далее - постановление Правительства Российской Федерации от 19 апреля 2012 года № 350); от 6 июня 2006 года № 353 «Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление капитального ремонта гидротехнических сооружений, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности, и бесхозяйных гидротехнических сооружений» (далее - постановление Правительства Российской Федерации от 6 июня 2006 года № 353); от 29 июня 2011 года № 522 «О предоставлении субсидий за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, в отношении которых главным распорядителем средств федерального бюджета является Федеральное агентство водных ресурсов,

бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование объектов капитального строительства государственной собственности субъектов Российской Федерации и (или) на предоставление соответствующих субсидий из бюджетов субъектов Российской Федерации местным бюджетам на софинансирование объектов капитального строительства муниципальной собственности, не включенных в долгосрочные (федеральные) целевые программы» (далее - постановление Правительства Российской Федерации от 29 июня 2011 года № 522);

- соглашения, заключенные Росводресурсами с органами государственной власти субъектов Российской Федерации Дальневосточного федерального округа, о предоставлении:

из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации субвенций на осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации отдельных полномочий Российской Федерации в области водных отношений;

из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации субсидий на осуществление капитального ремонта гидротехнических сооружений, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности, и бесхозяйных гидротехнических сооружений;

субсидий за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, в отношении которых главным распорядителем средств федерального бюджета является Федеральное агентство водных ресурсов, бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование объектов капитального строительства государственной собственности субъектов Российской Федерации, включенных в федеральные целевые программы.

В проверяемом периоде Росводресурсы своими приказами (от 5 августа 2010 года № 179, от 24 августа 2010 года № 218 и от 6 сентября 2011 года № 226) утверждали и доводили до исполнительных органов субъектов Российской Федерации, входящих в Дальневосточный федеральный округ, Регламент по формированию бюджетных проектировок Федерального агентства водных ресурсов на предстоящий год и на плановый период, в том числе, до правительств Республики Саха (Якутия) и Хабаровского края. Согласно Регламенту уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации представляли: проектно-сметную документацию, экспертные заключения по рабочему проекту, сметно-финансовые расчеты проведения работ; акт обследования состояния водного объекта с фотоматериалами и расчеты экономической эффективности мероприятия с предложениями по бюджетным проектировкам на 2010-2012 годы для включения в перечни по установленным формам; перечни мероприятий, требующих в первоочередном порядке принятия мер по пре-

дотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий в отношении водных объектов, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территории субъекта Российской Федерации.

Проверкой установлено, что в 2010-2012 годах Ленское БВУ за счет средств федерального бюджета осуществляло мероприятия по предотвращению негативного воздействия вод (расчистка, спрямление и дноуглубление рек, а также ослабление прочности льда на реках). Амурскому БВУ на данный вид полномочий средства федерального бюджета в проверяемом периоде не выделялись.

В 2010-2012 годах правительства Хабаровского края и Республики Саха (Якутия) участвовали в софинансировании объектов капитального строительства (реконструкция, берегоукрепление) и капитального ремонта ГТС, а также мероприятий по предотвращению негативного воздействия вод (расчистка, спрямление и дноуглубление рек, а также ослабление прочности льда на реках).

В 2010-2012 годах за счет средств федерального бюджета в виде субвенций на осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области водных отношений Хабаровскому краю и Республике Саха (Якутия) были предусмотрены следующие мероприятия:

| Наименование мероприятия | Хабаровский край | | | | | | Республика Саха (Якутия) | | | | | |
|--|------------------|----|-----------|-----|-----------|------|--------------------------|------|-----------|------|-----------|------|
| | 2010 г. | | 2011 г. | | 2012 г. | | 2010 г. | | 2011 г. | | 2012 г. | |
| | млн. руб. | % | млн. руб. | % | млн. руб. | % | млн. руб. | % | млн. руб. | % | млн. руб. | % |
| Объем субвенций, всего | 21,0 | - | 19,1 | - | 19,5 | - | 34,4 | - | 43,0 | - | 43,9 | - |
| в том числе: | | | | | | | | | | | | |
| проектные работы на проведение противопаводковых, предупредительных работ | 2,1 | 10 | 2,1 | 11 | 0,5 | 2,5 | 8,2 | 23,8 | 15,0 | 35 | 2,3 | 5,2 |
| расчистка русел рек | 18,9 | 90 | 15,2 | 80 | 18,7 | 95,9 | 20,1 | 58,4 | 17,0 | 39,5 | 33,6 | 76,5 |
| проведение работ в рамках текущей деятельности по заключению договоров или выдаче решений на водопользование | - | - | 0,3 | 1,6 | 0,3 | 1,5 | - | - | 0,3 | 0,7 | 0,7 | 1,6 |
| определение и закрепление на местности границ водоохранной зоны и прибрежной защитной полосы рек | - | - | 1,5 | 7,9 | - | - | - | - | 7,1 | 16,5 | 4,0 | 9,1 |
| работы по ослаблению прочности льда | - | - | - | - | - | - | 6,1 | 17,7 | 3,6 | 8,4 | 3,3 | 7,5 |

Как видно из таблицы, в проверяемом периоде наибольшая доля средств федерального бюджета, выделяемых в виде субвенций на осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области водных отноше-

ний, направлялась на расчистку русел рек (Хабаровский край - от 80 % до 95,9 % и Республика Саха (Якутия) - от 39,5 % до 76,5 процента).

В ходе проверки установлено, что действующие нормативные правовые акты, регулирующие вопросы в сфере охраны окружающей среды, в том числе сохранения водных биологических ресурсов, не предусматривают единого подхода в части определения конкретного субъекта правоотношений по возмещению причиненного вреда окружающей среде.

Так, в соответствии с пунктом 2 статьи 77 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», вред окружающей среде, причиненный субъектом хозяйственной и иной деятельности, в том числе на проект которой имеется положительное заключение государственной экологической экспертизы, включая деятельность по изъятию компонентов природной среды, подлежит возмещению заказчиком и (или) субъектом хозяйственной и иной деятельности.

Таким образом, неопределенность и отсутствие закрепления ответственности по компенсации вреда водным биоресурсам за конкретными лицами (заказчик строительства либо подрядная организация) приводят к невыполнению требований законодательства о возмещении вреда водным биоресурсам при условии добровольности.

Отдельные организации, осуществляющие капитальный ремонт или строительство гидротехнических сооружений, не возмещали вред, причиненный водным биоресурсам, обосновывая свои действия добровольным порядком возмещения вреда, установленным пунктом 1 статьи 53 Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

Так, в соответствии с пунктом 5 «Рыбохозяйственная характеристика. Определение размера ущерба, наносимого рыбному хозяйству р. Виллой» общей пояснительной записки проекта 3057-ОПЗ при производстве работ по капитальному ремонту инженерной защиты г. Виллойска ущерб водным биологическим ресурсам р. Виллой составит 0,0133 тонны.

Для компенсации наносимого ущерба (0,0133 тонны) необходимо провести компенсационные мероприятия по выпуску личинок ряпушки в количестве 221666 шт. в счет компенсации ущерба, наносимого водным биологическим ресурсам р. Виллой, на сумму 0,1 млн. рублей.

На момент проверки вред водным биоресурсам, нанесенный в результате проведения работ по капитальному ремонту инженерной защиты г. Виллойска в 2011-2012 годах, не возмещен.

В ходе проверки установлено, что многие мероприятия, предусмотренные Водной стратегией Российской Федерации, утвержденные и другими нормативными правовыми актами, принятыми на федеральном и региональном уровнях, не в полной мере выполняются на территории Дальневосточного федерального округа.

Так, из 6 мероприятий Водной стратегии Российской Федерации до 2020 года, предусмотренных к реализации до 2014 года, исполнителями которых являются Росводресурсы и органы государственной власти субъектов Российской Федерации Дальневосточного федерального округа, не выполняются 3 мероприятия, или 50 процентов.

Согласно пунктам 10 и 11 плана реализации мероприятий Водной стратегии Российской Федерации до 1 января 2015 года Росводресурсами должны быть разработаны и утверждены для каждого речного бассейна страны нормативы допустимого воздействия на водные объекты (НДВ) и схемы комплексного использования и охраны водных объектов (СКИОВО), которые утверждает Минприроды России. Сроки разработки и утверждения данных проектов установлены приказами Росводресурсов от 13 декабря 2007 года № 251, от 29 апреля 2009 года № 66 и от 5 мая 2010 года № 111.

На момент проверки не все разработанные проекты НДВ и СКИОВО утверждены. Так, по состоянию на 1 октября 2013 года по зоне деятельности Ленского БВУ из 7 НДВ и 5 СКИОВО утверждены только 7 НДВ, а по зоне деятельности Амурского БВУ из 14 НДВ и 2 СКИОВО утверждены только 3 НДВ. При этом ни одной СКИОВО не утверждено, тогда как за 2010-2012 годы на их разработку затрачены по зоне деятельности Ленского БВУ - 60,4 млн. рублей средств федерального бюджета и по зоне деятельности Амурского БВУ - 100,4 млн. рублей.

Одним из мероприятий, предусмотренных пунктом 16 Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 августа 2009 года № 1235-р, является создание в 2009-2020 годах единой автоматизированной информационной системы государственного мониторинга водных объектов. По состоянию на 1 января 2013 года вышеуказанная информационная система не создана.

Кроме того, в ходе проверки установлено, что за 2010 год в территориальные отделы водных ресурсов Амурского БВУ по формам приказа Минприроды России от 6 февраля 2008 года № 30 из 2029 водопользователей сведения представили только 280 (14 %), за 2011 год - из 1902 водопользователей 443 (23 %), за 2012 год - из 1916 водопользователей 525 (27 процентов).

В ходе проверки установлено, что в соответствии со статьей 7 Федерального закона от 21 июля 1997 года № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» и пунктами 1, 2 и 4 постановления Правительства Российской Федерации от 23 мая 1998 года № 490 «О порядке формирования и ведения Российского регистра гидротехнических сооружений» государственную функцию по государственной регистрации гидротехнических сооружений и ведению Регистра исполняют следующие организации:

- Федеральное агентство водных ресурсов в части:

государственной регистрации и учета гидротехнических сооружений в Российском регистре ГТС (далее - Регистр);

предоставления информации о ГТС из Регистра;

предоставления доступа к сведениям базы данных Регистра;

- Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее - Ростехнадзор) и Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (далее - Ространснадзор) (далее - органы государственного контроля и надзора) в части формирования и направления в Росводресурсы информационных данных о поднадзорных гидротехнических сооружениях.

Так, по данным Ростехнадзора, количество ГТС, расположенных в Дальневосточном федеральном округе (в том числе бесхозных), по субъектам Российской Федерации на конец 2012 года представлено в таблице:

| Субъект Российской Федерации | Количество ГТС | | % бесхозных ГТС |
|--|----------------|-----------------------|-----------------|
| | всего | в том числе бесхозные | |
| Приморский край | 221 | 35 | 15,8 |
| Забайкальский край | 37 | 16 | 43,2 |
| Амурская область | 26 | 7 | 26,9 |
| Еврейская АО | 19 | 2 | 10,5 |
| Хабаровский край | 37 | 7 | 18,9 |
| Сахалинская область | 24 | 0 | 0 |
| Камчатский край | 23 | 0 | 0 |
| Чукотский АО | 3 | 0 | 0 |
| Итого по зоне деятельности Амурского БВУ | 390 | 67 | 17,0 |
| Республика Саха (Якутия) | 319 | 0 | 0 |
| Магаданская область | 26 | 0 | 0 |
| Итого по зоне деятельности Ленского БВУ | 345 | 0 | 0 |
| Всего по двум зонам деятельности | 735 | 67 | 9,0 |

В то же время по состоянию на 1 сентября 2013 года в Российском регистре ГТС зарегистрированы 265 ГТС, расположенных в зоне деятельности Амурского БВУ. Все зарегистрированные ГТС поднадзорны Ростехнадзору.

В ходе проверки установлено, что в Российском регистре ГТС не числятся 125 ГТС, расположенных в зоне деятельности Амурского БВУ. Это свидетельствует о ненадлежащем исполнении Амурским БВУ функций по ведению Российского регистра гидротехнических сооружений (пункт 2.7 Положения об Амурском БВУ).

Существует проблема бесхозных ГТС.

Так, согласно части 1 статьи 225 Гражданского кодекса Российской Федерации бесхозной является вещь, которая не имеет собственника или собственник которой неизвестен, либо, если иное не предусмотрено законами, от права собственности на которую собственник отказался.

В соответствии с частью 3 статьи 225 Гражданского кодекса бесхозные недвижимые вещи принимаются на учет органом, осуществляющим государственную регистрацию права на недвижимое имущество, по заяв-

лению органа местного самоуправления, на территории которого они находятся, далее по истечении года со дня постановки бесхозной недвижимой вещи на учет орган, уполномоченный управлять муниципальным имуществом, может обратиться в суд с требованием о признании права муниципальной собственности на эту вещь.

Таким образом, указанные нормы закона не предусматривают возложение на органы местного самоуправления обязанности обращения бесхозных ГТС в собственность органов местного самоуправления.

Между тем, наблюдающиеся наличие и рост количества бесхозных ГТС в Дальневосточном федеральном округе (по данным Ростехнадзора, полученным в ходе проверки) свидетельствуют о неисполнении органами государственной власти как федерального уровня (Росводресурсы и МЧС России), так и субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления требований федеральных законов от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (части 1 и 2 статьи 11), от 21 июля 1997 года № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» (части 1 и 4 статьи 5), от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (пункт 7 части 1 статьи 15) в части обеспечения безопасности бесхозных гидротехнических сооружений.

По состоянию на 1 января 2013 года общее количество бесхозных ГТС на территории Дальневосточного федерального округа составило 67 шт., в том числе на территории Хабаровского края - 7 бесхозных ГТС. На территории Республики Саха (Якутия) бесхозные ГТС отсутствуют.

Следует отметить, что в 2012 году на территории зоны деятельности Амурского БВУ капитальный ремонт бесхозных ГТС и ликвидация бесхозных ГТС не производились, так как все субсидии, предоставленные бюджетам субъектов Российской Федерации в 2012 году, субъектами Российской Федерации были направлены на осуществление капитального ремонта ГТС, находящихся в муниципальной собственности.

Таким образом, отсутствие финансирования капитального ремонта бесхозных ГТС в Дальневосточном федеральном округе может привести к возникновению чрезвычайных паводкоопасных ситуаций.

В соответствии со статьей 26 Водного кодекса Российской Федерации отдельные полномочия в области водных отношений переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации, средства на осуществление которых предоставлялись в виде субвенций из федерального бюджета. К таким полномочиям относятся:

- предоставление водных объектов или их частей, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, в пользование на основании договоров водопользования,

решений о предоставлении водных объектов в пользование, за исключением обеспечения обороны страны и безопасности государства (осуществляется на основании решения Правительства Российской Федерации);

- осуществление мер по охране водных объектов или их частей, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации;

- осуществление мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий в отношении водных объектов, находящихся в федеральной собственности и полностью расположенных на территориях субъектов Российской Федерации.

В 2010-2012 годах выполнялись работы по реконструкции, капитальному и текущему ремонту 13 ГТС в Чукотском АО, Еврейском АО, Забайкальском, Хабаровском, Приморском краях, Амурской области, завершены работы на 12 объектах.

Субсидии на осуществление капитального ремонта ГТС, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности, и бесхозных ГТС в 2010-2012 годах выделялись 8 субъектам Российской Федерации, расположенным в зоне деятельности Амурского БВУ, в объеме 490,1 млн. рублей для проведения работ на 13 объектах ГТС. Завершен капитальный ремонт на 12 объектах.

Одной из задач ФЦП «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012-2020 годах» является повышение эксплуатационной надежности гидротехнических сооружений (в том числе бесхозных) путем их приведения к безопасному техническому состоянию.

Нормами статей 24-27 Водного кодекса Российской Федерации установлены полномочия органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области водных отношений. В частности, указанные статьи уполномочивают органы местного самоуправления осуществлять меры по охране водных объектов.

В условиях отсутствия собственника бесхозного гидротехнического сооружения снижается возможность контроля за сооружением, что способствует увеличению риска аварий на бесхозных гидротехнических сооружениях, представляет потенциальную опасность причинения вреда населению, объектам экономики, инженерным коммуникациям при возможных авариях.

В соответствии с частью 1 статьи 15 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения муниципального района отнесены: участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на территории муниципального района, организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, за-

щите населения и территории муниципального района от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Согласно части 2 статьи 11 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» органы местного самоуправления самостоятельно осуществляют финансирование мероприятий в области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций.

В соответствии с частью 1 статьи 5 Федерального закона «О безопасности гидротехнических сооружений» органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области безопасности гидротехнических сооружений решают вопросы безопасности гидротехнических сооружений на соответствующих территориях, за исключением вопросов безопасности гидротехнических сооружений, находящихся в муниципальной собственности.

По данным Амурского БВУ, предоставленным в ходе проверки, из общего количества ГТС менее 1/3 соответствуют нормальному уровню безопасности. Объектами потенциально повышенной опасности являются большинство подпорных ГТС, представленных плотинами малых и средних водохранилищ, многие из которых эксплуатируются без ремонта и реконструкции 30 и более лет. Бесхозные ГТС представлены преимущественно грунтовыми дамбами небольшой высоты и протяженности, возведенными для создания прудов и водохранилищ мелиоративных и животноводческих комплексов, рыборазведения, противопожарных водоемов, а также других водных объектов муниципального значения. Указанные ГТС были построены ликвидированными или обанкротившимися в настоящее время организациями для решения местных задач.

Цель 2. Провести проверку целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, выделенных в 2012 году в рамках федеральной целевой программы «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012-2020 годах»

В соответствии с Водной стратегией Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 августа 2009 года № 1235-р, одной из важных задач ее реализации является обеспечение защищенности населения и объектов экономики от наводнений и иного негативного воздействия вод и снижение ущерба от них.

По информации департамента по водным отношениям Республики Саха (Якутия), предоставленной в ходе проверки, общая сумма ущерба населению и экономике, нанесенного весенним половодьем и наводнениями за период 2001-2011 годов, только по Республике Саха (Якутия) составила 11,8 млрд. рублей, в зоне подтопления оказались 14650 домов и пострадали 88921 человек.

На финансирование мероприятий по капитальному строительству и ремонту гидротехнических сооружений за проверяемый период на территории Республики Саха (Якутия) израсходованы 633,0 млн. рублей, в том числе из федерального бюджета - 532,0 млн. рублей (84 %), на территории Хабаровского края - 366,0 млн. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета - 249,0 млн. рублей (68 процентов).

(млн. руб.)

| | Республика Саха (Якутия) | | Хабаровский край | |
|---------|--------------------------|---------------------|--------------------|---------------------|
| | федеральный бюджет | региональный бюджет | федеральный бюджет | региональный бюджет |
| 2010 г. | 377 | 59 | - | - |
| 2011 г. | 123 | 11 | 142 | 68 |
| 2012 г. | 32 | 31 | 107 | 49 |
| Итого | 532 | 101 | 249 | 117 |
| Всего | 633 | | 366 | |

В ходе проверки установлены факты использования бюджетных средств (при строительстве ГТС в Дальневосточном экономическом районе Российской Федерации) на цели, не соответствующие условиям, предусмотренным при их выделении, и с отклонением от утвержденной проектно-сметной документации, прошедшей государственную экспертизу, что может быть расценено как нецелевое использование бюджетных средств.

Так, государственным учреждением «Исполнительная дирекция по ликвидации последствий весеннего паводка и организации восстановительных работ в Республике Саха (Якутия)» (далее - Исполнительная дирекция) допущено использование бюджетных средств на сумму 103,6 млн. рублей с нарушением условий, регламентирующих их использование.

В соответствии с документами, являющимися правовым основанием предоставления бюджетных средств (Соглашение между Федеральным агентством водных ресурсов и Правительством Республики Саха (Якутия) от 10 августа 2011 года МС-03-56/08 о предоставлении субсидий за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета на строительство объекта «Инженерная защита с. Ытык-Кюель от затопления паводковыми водами р. Татта Таттинского улуса», утвержденного и получившего заключение № 6-2-1-0134-10 по экспертизе сметной стоимости строительства объекта капстроительства от 21 ноября 2010 года, выданное ГУП «Региональный центр Республики Саха (Якутия) по ценообразованию в строительстве», сметная документация), предусмотрено строительство гидротехнического сооружения с выполнением работ по возведению железобетонного водосбросного сооружения (левый и правый рукав р. Татта) и по устройству подпорных стенок из коробчатых габионов (левый и правый рукав, полуостров р. Татты) и других.

Однако при проверке актов приемки выполненных работ формы КС-2 было установлено, что вышеуказанные работы на сумму 98,6 млн. рублей (с НДС) в нарушение требований части 5 статьи 9 и части 3 статьи 38 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов

на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее - Федеральный закон № 94-ФЗ) не выполнены и были заменены на другие виды работ - устройство водосбросной металлоаффрированной трубы, разработка грунта с погрузкой на автомобили-самосвалы экскаваторами с ковшом вместимостью 0,65 куб. м (левый и правый рукав, полуостров р. Татты) и прочие.

При этом Правительство Республики Саха (Якутия) не выполнило обязанности, предусмотренные пунктом 3.3.10 вышеуказанного Соглашения, и не согласовало с Росводресурсами техническое задание по корректировке проектно-сметной документации объекта капитального строительства.

Кроме того, проверкой установлено, что в соответствии с Титульным списком переходящего объекта капитального строительства «Инженерная защита от паводковых вод г. Ленска» на 2009 год, утвержденным директором Исполнительной дирекции Ю.П. Михайловым, в котором определены объемы и направление финансирования капитальных вложений, Соглашением между Федеральным агентством водных ресурсов и Правительством Республики Саха (Якутия) от 24 сентября 2009 года МС-03-48-05 о предоставлении субсидий за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета на строительство объекта инженерной защиты от паводковых вод расходы на проектно-изыскательские работы при строительстве ГТС «Инженерная защита от паводковых вод г. Ленска» не предусмотрены.

Однако Исполнительная дирекция в нарушение требований подпункта «д» пункта 10.1 Порядка разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 года № 594 «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд», в рамках исполнения государственного контракта от 18 сентября 2009 года № 27-ИД-2009 в период с 3 октября по 7 декабря 2009 года по платежным поручениям №№ 418, 528, 578, 583 перечислила ЗАО «Сибречпроект» средства федерального бюджета на выполнение проектно-изыскательских работ по разработке декларации безопасности на эксплуатацию объекта ГТС «Инженерная защита от паводковых вод г. Ленска» в сумме 4,96 млн. рублей.

По состоянию на момент контрольного мероприятия (по прошествии четырех лет) проект декларации безопасности опасного и технически сложного объекта ГТС «Инженерная защита от паводковых вод г. Ленска» (2-й класс опасности) не утвержден в нарушение требований статьи 10 Федерального закона от 21 июля 1997 года № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений».

Следует отметить, что в нарушение требований статьи 10 Федерального закона от 21 июля 1997 года № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических

сооружений» по всем 6 построенным и проверенным гидротехническим сооружениям на территории субъектов Российской Федерации в Дальневосточном экономическом районе отсутствуют утвержденные уполномоченными федеральными органами государственной власти декларации безопасности ГТС, тем самым правительства Республики Саха (Якутия) и Хабаровского края, являясь ответственными исполнителями на территории субъектов Российской Федерации, не выполнили требования пункта 23 Плана мероприятий по реализации Водной стратегии Российской Федерации и задачу федеральной целевой программы «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012-2020 годах» в части реализации мероприятий по обеспечению эксплуатационной надежности и безопасности гидротехнических сооружений.

Указанные объекты на момент проведения контрольного мероприятия эксплуатируются в условиях отсутствия утвержденных деклараций безопасности ГТС.

В ходе контрольного мероприятия установлено, что Росводресурсами в проверяемом периоде не выполнялись обязанности по осуществлению контроля за соблюдением субъектом Российской Федерации условий предоставления субсидий, предусмотренные пунктом 14 Правил предоставления субсидий из федерального бюджета на софинансирование объектов капитального строительства государственной собственности субъектов Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июня 2011 года № 522, тем самым нарушив условия предоставления межбюджетных трансфертов Правительству Хабаровского края из федерального бюджета (субсидий) на общую сумму 108,4 млн. рублей, что привело к финансовым нарушениям при использовании бюджетных средств.

Так, в нарушение требований подпункта «в» пункта 3 вышеуказанных Правил и пункта 2.4 Соглашения от 10 августа 2011 года МС-03-56/15 по объекту капитального строительства на территории Хабаровского края «Инженерная защита левого берега протоки Казакевича в районе Храма-часовни на Большом Уссурийском острове» отсутствовало положительное заключение о достоверности сметной стоимости объекта капитального строительства.

Таким образом, по объекту капитального строительства «Инженерная защита левого берега протоки Казакевича в районе Храма-часовни на Большом Уссурийском острове» субсидия из федерального бюджета Росводресурсами по дополнительному соглашению от 16 декабря 2011 года № б/н к Соглашению от 10 августа 2011 года МС-03-56/15 в сумме 108,4 млн. рублей предоставлена правительству Хабаровского края на софинансирование объекта капитального строительства в 2011 году в нарушение требований подпункта «в» пункта 3 Правил предоставления субсидий за счет бюджет-

ных ассигнований федерального бюджета, в отношении которых главным распорядителем средств федерального бюджета является Федеральное агентство водных ресурсов, бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование объектов капитального строительства государственной собственности субъектов Российской Федерации и (или) на предоставление соответствующих субсидий из бюджетов субъектов Российской Федерации местным бюджетам на софинансирование объектов капитального строительства муниципальной собственности, не включенных в долгосрочные (федеральные) целевые программы, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июня 2011 года № 522, без наличия положительного заключения о достоверности сметной стоимости объекта капитального строительства.

В ходе проверки также установлено, что из шести построенных ГТС на территории Республики Саха (Якутия) и Хабаровского края четыре объекта построены с нарушением сроков (67 процентов).

Задержки строительства и сдачи объектов капитального строительства в эксплуатацию достигают от трех месяцев («Инженерная защита с. Ытык-Кюель от затопления паводковыми водами р. Татта Таттинского улуса» в Республике Саха (Якутия) до трех лет («Берегоукрепление р. Хор в поселке Хор района им. Лазо Хабаровского края»), что свидетельствует о недостаточном контроле со стороны правительств Республики Саха (Якутия) и Хабаровского края за ходом строительства объектов капитального строительства, а также необеспечения своевременного и эффективного использования субсидий.

Кроме того, в нарушение требований пункта 4 статьи 52 Градостроительного кодекса Российской Федерации правительство Хабаровского края в период с 2009 по 2011 год не обеспечило консервацию объекта капитального строительства «Берегоукрепление р. Хор в поселке Хор района им. Лазо Хабаровского края», которая предполагает временную остановку строительства, направленную на сохранение объекта и оборудования в технологически пригодном состоянии на срок более шести месяцев.

Недостижение значений показателей результативности предоставления субсидий и нарушение установленных сроков строительства ГТС и ввода объектов в эксплуатацию привели к негативному воздействию вод в форме паводков в 2011 году на населенный пункт п. Хор района им. Лазо Хабаровского края (письмо прокурора Хабаровского края от 7 июля 2011 года № 7/3-11-11 в адрес исполняющего обязанности министра строительства Хабаровского края).

Также проверкой установлено, что в нарушение требований пункта 6 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации правительства Республики Саха (Якутия) и Хабаровского края не соблюдали обязанности, предусмотренные пунктами 3.3.10, 3.3.11, 3.3.19, 3.3.20 Соглашений

о предоставлении субсидий из федерального бюджета на софинансирование объектов капитального строительства - ГТС:

- не обеспечили страхование строительно-монтажных рисков, гражданской ответственности за причинение вреда третьим лицам со стороны подрядной организации ООО «КСК-Регион» при строительстве объекта капитального строительства «Инженерная защита с. Ытык-Кюель от затопления паводковыми водами р. Татта Таттинского улуса» и подрядной организации ООО «Сигматек» при строительстве объекта капитального строительства «Берегоукрепление р. Хор в поселке Хор района им. Лазо Хабаровского края»;

- не выполнили обязанности по согласованию с Росводресурсами технического задания на корректировку проектно-сметной документации в соответствии с установленным порядком по объекту капитального строительства «Инженерная защита с. Ытык-Кюель от затопления паводковыми водами р. Татта Таттинского улуса» и по объекту капитального строительства «Инженерная защита левого берега протоки Казакевича в районе Храма-часовни на Большом Уссурийском острове»;

- не выполнили требования по осуществлению контроля за ходом строительства: в период производства работ не проведено гидравлическое испытание шлюза-регулятора, отсутствовали геодезические исполнительные схемы к подписанным актам скрытых работ при строительстве ГТС «Инженерная защита с. Ытык-Кюель от затопления паводковыми водами р. Татта Таттинского улуса», отсутствовали отметки в общем журнале работ № 2 по строительству полузапруды № 2, шпорам №№ 3, 4 по этапу 2012 года о результатах геодезической (инструментальной) проверки, а также исполнительные схемы и чертежи при капитальном ремонте ГТС «Инженерная защита г. Вилуйск (полузапруда 1, 2, шпоры 3, 4) Вилуйского улуса» и другие;

- не обеспечили своевременное и эффективное использование субсидий: в адрес подрядной организации ООО «КСК-Регион» при строительстве объекта капитального строительства «Инженерная защита с. Ытык-Кюель от затопления паводковыми водами р. Татта Таттинского улуса» и подрядной организации ООО «Сфера Плюс» при капитальном ремонте объекта «Гидротехнические сооружения прудов г. Амурска. Капитальный ремонт. 2-й этап, 1 комплекс» претензии по штрафным санкциям в соответствии с условиями контрактов за несвоевременное выполнение работ не направлялись;

- представляли недостоверную отчетность в адрес Росводресурсов о полном освоении средств со 100-процентной технической готовностью объектов капитального строительства и вводе их в эксплуатацию («Инженерная защита с. Ытык-Кюель от затопления паводковыми водами р. Татта Таттинского улуса», «Берегоукрепление р. Хор в поселке Хор района им. Лазо Ха-

баровского края», «Строительство защитных дамб в поселке им. Полины Осипенко Хабаровского края»).

В ходе проверки заключения и исполнения условий госконтрактов и договоров на строительство ГТС в Дальневосточном экономическом районе были установлены факты нарушения законодательства Российской Федерации на общую сумму 50,5 млн. рублей, в том числе 19,8 млн. рублей в Республике Саха (Якутия) и 30,7 млн. рублей в Хабаровском крае.

По Республике Саха (Якутия)

1. В ходе проверки было установлено, что муниципальным образованием «Город Вилуйск» (далее - МО «г. Вилуйск») был заключен муниципальный контракт от 15 июля 2011 года МК № 3/11 с подрядной организацией ООО «Эрэл» (г. Вилуйск) на проведение работ «Капитальный ремонт инженерной защиты г. Вилуйска (полузапруда 1, 2, шпоры 3, 4)» на основании Соглашения от 24 марта 2011 года № МС-03-53/63 между Федеральным агентством водных ресурсов и Правительством Республики Саха (Якутия) о предоставлении из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации субсидии на осуществление капитального ремонта ГТС.

В состав начальной максимальной цены (далее - НМЦ) вышеуказанного муниципального контракта на выполнение работ по капитальному ремонту в нарушение пункта 3.1 постановления Госстроя Российской Федерации от 10 июня 1999 года № 44 «Об одобрении и вводе в действие Свода правил «Авторский надзор за строительством зданий и сооружений» были неправомерно включены прочие затраты на проведение авторского надзора в сумме 0,1 млн. рублей.

Бюджетные средства на проведение авторского надзора в проверяемом периоде не направлялись автору и разработчику проектной документации, а перечислялись подрядчику - ООО «Эрэл», что привело к необоснованному удорожанию сметной стоимости капитального ремонта и незаконному расходованию бюджетных средств.

Кроме того, в рамках вышеуказанного муниципального контракта МО «г. Вилуйск» в нарушение требований писем Минрегиона России от 7 мая 2009 года № 13786-ИМ/08 и Минэкономразвития России от 27 августа 2010 года при определении НМЦ неправомерно применило индекс-дефлятор 107,9 как для инвестиций в основной капитал (капитальные вложения).

Необходимо было применить индекс-дефлятор 107,5 как для строительной отрасли, так как муниципальный контракт заключался на капитальный ремонт и не предполагал инвестиций на строительство нового объекта и увеличения стоимости основных средств.

В результате сметная стоимость вышеуказанного муниципального контракта необоснованно увеличилась на 0,1 млн. рублей, что привело к незаконному расходу бюджетных средств.

2. Исполнительная дирекция в нарушение требований пункта 4.25 Методики определения стоимости строительной продукции на территории Российской Федерации, введенной в действие постановлением Госстроя России от 5 марта 2004 года № 15/1 (далее - МДС 81-35.2004), не осуществляла мониторинг средних цен, сложившихся на рынке, на материальные ресурсы при формировании сметной стоимости объекта - геомембраны.

Также в соответствии с заключением экспертизы сметной стоимости строительства объекта «Инженерная защита с. Ытык-Кюель от затопления паводковыми водами р. Татта Таттинского улуса» от 21 ноября 2010 года № 6-2-1-0134-10, выданным ГУП «Региональный центр Республики Саха (Якутия) по ценообразованию в строительстве», были установлены требования для Исполнительной дирекции о необходимости корректировки стоимости геомембраны, используемой при производстве работ, в сторону средних цен, сложившихся на рынке.

Обоснование включения в смету стоимости геомембраны в размере 119,06 рубля за 1 кв. м по государственному контракту с ООО «КСК-Регион» от 22 февраля 2011 года № 01-ИД-2011 по строительству объекта «Инженерная защита с. Ытык-Кюель от затопления паводковыми водами р. Татта Таттинского улуса» в Исполнительной дирекции отсутствует.

По первичным документам подрядной организации, которой были приобретены и поставлены строительные материалы на строительную площадку, средняя цена геомембраны в г. Якутске составляла 47,82 рубля за 1 кв. м.

В результате была необоснованно увеличена сметная стоимость объекта, что привело к незаконному расходу бюджетных средств на сумму 1,8 млн. рублей.

3. Исполнительная дирекция при расчете НМЦ государственного контракта от 17 августа 2009 года № 23-ИД-2009 с ОАО «АЛРОСА-Ленскстрой» на выполнение работ по строительству ГТС «Инженерная защита от паводковых вод г. Ленска» незаконно, в нарушение требований пункта 3 статьи 32 Жилищного кодекса Российской Федерации, утвержденного Федеральным законом от 29 декабря 2004 года № 188-ФЗ, пункта 2 Правил возмещения собственникам земельных участков убытков, причиненных изъятием или временным занятием земельных участков, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 7 мая 2003 года № 262, в состав работ, компенсируемых подрядчику по этапу работ 2010 года (приложение № 1 к госконтракту), включила компенсацию (в сумме 8,5 млн. рублей) за снос домов и изъятие земельных участков по улице Набережная г. Ленска, попадающих под строительство спортивно-оздоровительного комплекса в г. Ленске.

Акты, соглашения и разрешения государственного органа исполнительной власти или органа местного самоуправления об изъятии указанных

жилых помещений и земельных участков для государственных или муниципальных нужд, зарегистрированных в органе, осуществляющем государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, являющиеся основанием для возмещения убытков собственников, в Исполнительной дирекции отсутствуют.

В результате чего незаконный расход бюджетных средств на выплату ОАО «АЛРОСА-Ленскстрой» компенсации собственникам за снос домов и изъятие земельных участков по улице Набережная г. Ленска составил 8,5 млн. рублей.

4. Приложением № 1 к государственному контракту от 17 августа 2009 года № 23-ИД-2009 на строительство инженерного сооружения «Инженерная защита от паводковых вод г. Ленска», определяющим виды и стоимость работ, и условиями госконтракта не предусмотрена компенсация подрядной организации (ОАО «АЛРОСА-Ленскстрой») расходов на страхование строительно-монтажных работ со стороны государственного заказчика.

Проверкой было установлено, что в нарушение требований пункта 5 статьи 9 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» при исполнении госконтракта были изменены условия: в состав затрат, компенсируемых Исполнительной дирекцией подрядчику (ОАО «АЛРОСА-Ленскстрой»), необоснованно включена компенсация затрат на страхование строительно-монтажных работ в сумме 6,4 млн. рублей, что привело к незаконному расходу бюджетных средств.

5. В соответствии с заключением экспертизы сметной стоимости строительства объекта капитального строительства «Инженерная защита с. Ытык-Кюель от затопления паводковыми водами р. Татта Таттинского улуса» от 21 ноября 2010 года № 6-2-1-0134-10, выданным ГУП «Региональный центр Республики Саха (Якутия) по ценообразованию в строительстве», сметная стоимость ГТС составила 135,3 млн. рублей.

Однако при проверке было установлено, что НМЦ государственного контракта на выполнение работ на строительство ГТС по документации об открытом аукционе, утвержденной 11 января 2011 года исполняющим обязанности директора Исполнительной дирекции Д.Н. Лепчиковым, составляет 138,2 млн. рублей, что на 2,9 млн. рублей превышает сметную стоимость строительства ГТС, на которую получено вышеуказанное заключение.

В Исполнительной дирекции отсутствует обоснование увеличения НМЦ указанного госконтракта на 2,9 млн. рублей, что привело к необоснованному увеличению сметной стоимости строительства.

По Хабаровскому краю

1. В соответствии с договором генпродряда от 14 апреля 2005 года № 2/1 краевое государственное казенное учреждение «Служба заказчика министерства строительства Хабаровского края» (далее - Служба заказчика минстроя) осуществляло расчеты с генподрядной организацией (ООО «Сигматек») за строительство объекта «Берегоукрепление р. Хор в поселке Хор района им. Лазо Хабаровского края» в рамках реализации Соглашения о предоставлении из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на софинансирование объектов капитального строительства государственной собственности субъекта Российской Федерации от 27 июня 2008 года № РХ-03-47/28.

При проверке расчетов Службы заказчика минстроя было установлено, что в нарушение требований пункта 6.1 вышеуказанного договора генпродряда должностными лицами Службы заказчика минстроя 10 октября 2008 года произведена 100-процентная предоплата средствами федерального бюджета в сумме 12,0 млн. рублей по счету ООО «Сигматек» от 9 октября 2008 года № 23 при существующей дебиторской задолженности за подрядчиком по невыполненным работам на сумму 32,6 млн. рублей.

В последующем в отношении ООО «Сигматек» было введено конкурсное производство, и общество признано банкротом.

В результате чего ущерб бюджетной системе Российской Федерации составил 11,7 млн. рублей, что указывает на коррупционные риски в ходе использования государственных средств со стороны должностных лиц Службы заказчика минстроя.

2. В соответствии с государственным контрактом от 29 июля 2011 года № 15-11, заключенным между Службой заказчика минстроя и подрядчиком ООО «Востокстроймеханизация», осуществлялись работы по завершению капитального строительства объекта «Берегоукрепление р. Хор в поселке Хор района им. Лазо Хабаровского края».

По аукционной и проектной документации и ведомостям объемов работ к вышеуказанному госконтракту (приложение № 2), утвержденным начальником Службы заказчика минстроя А.П. Бородихиным, подрядчику необходимо поставить на строительную площадку и смонтировать оборудование - две насосные станции СНП 500/10 и три насосные станции СНП 240/30 блочной конструкции общей стоимостью 7,1 млн. рублей.

Однако по актам выполненных работ (форма КС-2) и счетам-фактурам на поставку оборудования было установлено, что подрядчик поставил на строительную площадку другие 2 насосные станции ПСМ ДНУ-1200/15-ГСП и 3 насосные станции ПСМ ДНУ-720/720-ГДП общей стоимостью 6,1 млн. рублей, которые не соответствуют условиям госконтракта и ниже стоимости, определенной сметной документацией и ведомостями объемов работ.

Снижение цены вышеуказанного госконтракта между Службой заказчика минстроя и ООО «Востокстроймеханизация», предусмотренное условиями пункта 3.5, в связи с заменой оборудования не осуществлялось.

В результате подрячку были незаконно компенсированы затраты в сумме 1,0 млн. рублей на приобретение оборудования, которые он фактически не осуществлял за счет бюджетных средств, что указывает на коррупционные риски в ходе использования государственных средств со стороны Службы заказчика минстроя.

3. Службой заказчика минстроя в 2011 году были заключены два госконтракта на строительство двух ГТС с подрядной организацией ООО «Строймонтаж»: от 29 ноября 2011 года № 0122200002511001996 «Реконструкция дамбы для защиты с. Бичевая от затопления р. Хор района им. Лазо Хабаровского края» и от 29 ноября 2011 года № 0122200002511001997 «Строительство защитных дамб в поселке им. Полины Осипенко Хабаровского края».

В нарушение требований пункта 20 раздела 1 приложения № 6 Методических указаний по определению величины накладных расходов в строительстве МДС 81-33.2004, утвержденных постановлением Госстроя России от 12 января 2004 года № 6, при определении НМЦ госконтрактов в сметы по расчету затрат на содержание вахтовых поселков необоснованно включались расходы на командировочные расходы административно-хозяйственного персонала, а также дважды учитывались командировочные расходы вахтового персонала в пути и в месте нахождения в командировке, что привело к необоснованному удорожанию сметной стоимости строительства ГТС и незаконному расходу бюджетных средств в сумме 2,1 млн. рублей.

4. В соответствии с договором на выполнение работ по строительству от 11 мая 2011 года № 656 между краевым государственным казенным учреждением «Хабаровское управление автомобильных дорог» (далее - Служба заказчика минпромтранса) и подрядной организацией (ООО «Дальстроймеханизация») осуществлялись работы по строительству ГТС «Инженерная защита левого берега протоки Казакевича в районе Храма-часовни на Большом Уссурийском острове».

В расчетах НМЦ указанного договора Служба заказчика минпромтранса (в нарушение требований писем Минрегиона России от 7 мая 2009 года № 13786-ИМ/08 и от 2 марта 2011 года № 4511-КК/08) в I квартале 2011 года неправомерно применила индекс изменения сметной стоимости строительно-монтажных работ 5,94 (установленный индекс - 5,83).

В результате применения завышенного индекса изменения сметной стоимости строительно-монтажных работ Службой заказчика минпромтранса сметная стоимость строительства ГТС была необоснованно увеличена и незаконно оплачена за счет бюджетных средств в сумме 2,3 млн. рублей.

5. При формировании НМЦ договора от 11 мая 2011 года № 656 на выполнение строительных работ ГТС «Инженерная защита левого берега протоки Казакевича в районе Храма-часовни на Большом Уссурийском острове» Службой заказчика минпромтранса (в нарушение требований пункта 4.96 МДС 81-35.2004) были неправомерно увеличены с 2 % до 3 % нормативы лимитированных затрат на непредвиденные работы и затраты как для объекта производственного назначения.

В итоге была необоснованно увеличена сметная стоимость строительства и незаконно оплачены подрядной организации (ООО «Дальстроймеханизация») за счет бюджетных средств 1,3 млн. рублей.

6. Дополнительным соглашением от 3 октября 2011 года № 3 к договору подряда от 11 мая 2011 года № 656 по строительству ГТС «Инженерная защита левого берега протоки Казакевича в районе Храма-часовни на Большом Уссурийском острове» внесены изменения в части видов и объемов работ, а также стоимости единичных расценок при строительстве ГТС.

Служба заказчика минпромтранса в ходе исполнения указанного госконтракта (в нарушение требований пункта 5 статьи 9 Федерального закона № 94-ФЗ) внесла изменения в условия госконтракта, увеличив цену единицы работы (стоимости единичных расценок), используемую при строительстве ГТС, в результате чего незаконно увеличилась и сметная стоимость работ на сумму 12,3 млн. рублей.

Обоснование увеличения стоимости единицы работ в 5-30 раз (единичных расценок «Разработка грунта в отвал экскаваторами «драглайн» или «обратная лопата» с ковшом вместимостью 1 (1-1,2) куб. м группа грунтов I (отсыпка выравнивающего слоя)» с 21,51 рубля до 642,61 рубля за 1 куб. м; «Возведение плотин, дамб, насыпей и нижней части экранов и ядер насухо из несвязных грунтов катками массой свыше 16 тонн (насыпь дамбы грунт из отвала, песок, несвязных грунтов)» с 218,42 рубля до 1089,80 рубля за 1 куб. м; «Устройство насыпи из несвязных грунтов катками массой свыше 16 тонн» с 218,42 рубля до 1089,80 рубля за 1 куб. м) в Службе заказчика минпромтранса отсутствует.

Указанные факты свидетельствуют об отсутствии должного контроля со стороны правительств Республики Саха (Якутия) и Хабаровского края за эффективным и рациональным использованием бюджетных средств, направленных на строительство гидротехнических сооружений, и невыполнении принципа эффективности использования бюджетных средств, предусмотренного статьей 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В ходе проверки бухгалтерского учета и отчетности, а также расчетов при выполнении работ по капитальному строительству гидротехнических сооружений в Дальневосточном экономическом районе Российской Федерации установлены факты нарушения правил ведения бухгалтерского

учета и бухгалтерской отчетности у госзаказчиков на общую сумму 20,2 млн. рублей.

В ходе проверки было установлено, что в нарушение требований пункта 2.1 Положения по бухгалтерскому учету долгосрочных инвестиций, утвержденного письмом Минфина России от 30 декабря 1993 года № 160, бухгалтерский учет долгосрочных инвестиций по отдельным объектам возводимых ГТС (дамбам, польдерам, очередям, пусковым комплексам, водосбросным сооружениям и др.) у заказчиков-застройщиков - Правительство Республики Саха (Якутия), правительство Хабаровского края - не велся.

По госконтракту от 17 августа 2009 года № 23-ИД-2009 на строительство ГТС в нарушение статьи 9 Федерального закона от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете» в Исполнительной дирекции отсутствуют первичные оправдательные документы, подтверждающие расходы на выплату компенсаций собственникам за снос домов и изъятие земельных участков по улице Набережная г. Ленска в размере 8,5 млн. рублей.

В нарушение требований пункта 167 Инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утвержденной приказом Минфина России от 28 декабря 2010 года № 191н, в бюджетной отчетности Службы заказчика минстроя и сведениях по дебиторской и кредиторской задолженности (форма 0503169) не раскрывалась аналитическая информация о наличии дебиторской задолженности в отношении ООО «Сигматек» в сумме 11,7 млн. рублей.

Таким образом, в проверяемом периоде у заказчиков-застройщиков, осуществлявших финансирование строительства объектов капитального строительства за счет средств федерального бюджета на территории Республики Саха (Якутия) и Хабаровского края не выполнялись основные задачи бухгалтерского учета, предусмотренные статьей 1 Федерального закона от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете» - обеспечение информацией, необходимой внутренним и внешним пользователям бухгалтерской отчетности для контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации при осуществлении организацией хозяйственных операций и их целесообразностью, наличием и движением имущества и обязательств, использованием материальных, трудовых и финансовых ресурсов в соответствии с утвержденными нормами, нормативами и сметами.

Цель 3. Проанализировать эффективность оказания государственных услуг, использования и управления имуществом в сфере водных отношений и показателей функционирования водного комплекса

Дальневосточный федеральный округ в социально-экономическом и гидрологическом отношении имеет особое положение в Российской Федерации. Площадь ДФО составляет 6215,9 тыс. кв. км (36,4 % территории России), на-

селение округа 6,4 млн. человек (4,4 % населения России). Основные направления экономики: горнодобывающая, золотодобывающая, рыбная и лесная промышленность, цветная металлургия и судостроение.

В силу природных условий Дальневосточный регион располагает достаточными запасами водных ресурсов для полного удовлетворения потребности в воде населения и экономики.

За последние несколько лет наблюдается уменьшение объема забора и использования воды водных объектов на территории всех субъектов Российской Федерации Дальневосточного федерального округа, это связано с падением объемов производства продукции и внедрением водосберегающих технологий.

Изменение основных показателей водопотребления на территории Дальневосточного федерального округа представлены в таблице:

| | Ленское БВУ | | | Амурское БВУ | | |
|---|-------------|---------|---------|--------------|---------|---------|
| | 2010 г. | 2011 г. | 2012 г. | 2010 г. | 2011 г. | 2012 г. |
| Забор воды из водных объектов, всего | 298,6 | 320,6 | 332,9 | 2224,3 | 2190,9 | 2128,3 |
| в том числе из поверхностных | 204,1 | 224,1 | 237,1 | 1188,9 | 1153,9 | 1125,8 |
| Использование воды, всего | 240,0 | 237,1 | 278,1 | 1870,7 | 1855,3 | 1820,8 |
| из них на: | | | | | | |
| хозяйственно-питьевые нужды | 73,6 | 67,2 | 63,0 | 481,9 | 449,7 | 438,7 |
| производственные нужды | 153,5 | 146,5 | 153,8 | 1089,7 | 1075,4 | 1038,6 |
| прочие нужды | 12,9 | 23,4 | 61,3 | 299,1 | 330,2 | 343,5 |
| Расходы в системе оборотного и повторно-последовательного водоснабжения | 1469 | 1930,9 | 1715,1 | 5195,7 | 5461,0 | 5662,5 |

Согласно обобщенным данным формы статистической отчетности 2-тп (водхоз) за 2012 год суммарный объем забора водных ресурсов по сравнению с 2011 годом снизился на 3 % и составил 2128,3 млн. куб. м. Наиболее освоенными регионами являются Приморский и Хабаровский края.

К основным водосберегающим мероприятиям относятся: мероприятия по введению оборотного и повторно-последовательного водоснабжения, установка приборов учета воды на заборе и сбросе.

Росводресурсами приказом от 27 августа 2008 года № 181 «Об организации работы по согласованию целевых прогнозных показателей и мероприятий, направленных на их достижение и финансируемых за счет средств, предоставляемых в виде субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области водных отношений в 2009-2011 годах» в целях обеспечения своевременного формирования целевых прогнозных показателей и перечня мероприятий утверждены формы для определения значения целевого прогнозного показателя, в том числе для определения значения целевого прогнозного показателя «Доля водозаборных сооружений, оснащенных системами учета воды» и «Доля очистных сооружений, оборудованных средствами учета и контроля качества сбрасываемых сточных вод» в 2009-2012 годах.

Количество водозаборных сооружений, в том числе оборудованных средствами учета, представлено в таблице:

| Субъект Российской Федерации | Общее количество водозаборных сооружений | | | Количество водозаборных сооружений, оснащенных системами учета воды | | |
|------------------------------|--|---------|---------|---|---------|---------|
| | 2010 г. | 2011 г. | 2012 г. | 2010 г. | 2011 г. | 2012 г. |
| Приморский край | 88 | 95 | 90 | 34 | 42 | 39 |
| Амурская область | 109 | 113 | 109 | 62 | 63 | 66 |
| Еврейская АО | 128 | 126 | 124 | 45 | 46 | 39 |
| Хабаровский край | 438 | 414 | 415 | 244 | 231 | 233 |
| Сахалинская область | 402 | 398 | 382 | 203 | 205 | 209 |
| Камчатский край | 62 | 58 | 57 | 15 | 23 | 21 |
| Чукотский АО | 94 | 92 | 92 | 34 | 37 | 39 |
| Республика Саха (Якутия) | 571 | 571 | 525 | 117 | 75 | 69 |

Таким образом, на территории Дальневосточного федерального округа более половины объема воды забирается из поверхностных источников без учета измерительными приборами, что противоречит требованиям статьи 39 Водного кодекса Российской Федерации и раздела IV Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года.

Согласно данным Амурского БВУ для оснащения водозаборных сооружений на территории Дальневосточного федерального округа системами учета расчетно потребуется порядка 50 лет.

Количество очистных сооружений, оборудованных средствами учета и контроля качества сбрасываемых сточных вод приведено в таблице:

| Субъект Российской Федерации | Общее количество очистных сооружений | | | Количество очистных сооружений, оборудованных средствами учета и контроля качества сбрасываемых сточных вод | | |
|------------------------------|--------------------------------------|---------|---------|---|---------|---------|
| | 2010 г. | 2011 г. | 2012 г. | 2010 г. | 2011 г. | 2012 г. |
| Приморский край | 180 | 200 | 199 | 123 | 133 | 127 |
| Амурская область | 56 | 56 | 58 | 42 | 41 | 43 |
| Еврейская АО | 19 | 18 | 19 | 2 | 2 | 3 |
| Хабаровский край | 131 | 125 | 121 | 22 | 23 | 28 |
| Сахалинская область | 45 | 39 | 43 | 39 | 31 | 35 |
| Камчатский край | 44 | 59 | 66 | 5 | 16 | 24 |
| Чукотский АО | 5 | 5 | 8 | 0 | 0 | 1 |
| Республика Саха (Якутия) | 143 | 143 | 113 | 30 | 34 | 32 |

Анализ таблицы показал, что более половины очистных сооружений, находящихся в Дальневосточном федеральном округе, не оборудованы средствами учета и контроля качества стоков, что противоречит требованиям статьи 39 Водного кодекса Российской Федерации и раздела III Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года.

По информации Амурского БВУ для оснащения очистных сооружений на территории Дальневосточного федерального округа системами учета расчетно потребуется более 43 лет.

В 2010-2012 годах органами государственной власти субъектов Российской Федерации Дальневосточного федерального округа не всегда обеспечивалось эффективное исполнение отдельных полномочий в области водных отношений, определенное пунктом 7 Правил расходования и учета субвенций, утвержденных постановлением Правительства Российской Фе-

дерации от 27 октября 2006 года № 629, и исполнение в полном объеме целевых прогнозных показателей, утвержденных приказом Минприроды России от 1 августа 2008 года № 168 «Об утверждении целевых прогнозных показателей и формы представления отчета о расходовании предоставленных субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации отдельных полномочий Российской Федерации в области водных отношений и о достижении целевых прогнозных показателей», что свидетельствует о слабом контроле со стороны БВУ.

Так, Правительством Республики Саха (Якутия) в 2010-2012 годах из 10-ти плановых показателей не обеспечено достижение 3-х показателей, или 30 %, а правительством Хабаровского края - 5-ти показателей, или 50 %. В результате этого произошло ухудшение основных показателей, характеризующих эффективное функционирование водного комплекса на территориях Республики Саха (Якутия) и Хабаровского края, а именно:

- в нарушение части 18 статьи 65 Водного кодекса Российской Федерации и пункта 3 постановления Правительства Российской Федерации от 10 января 2009 года № 17 «Об утверждении Правил установления на местности границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов» уполномоченными органами исполнительной власти Республики Саха (Якутия) и Хабаровского края, а также Ленским и Амурским БВУ Росводресурсов не принимаются меры по установлению границ водоохранных зон и прибрежных защитных полос.

В таблице в разрезе субъектов Российской Федерации представлены данные по статусу водоохранных зон, нанесенных в 2010-2012 годах на землеустроительные карты:

| Субъект Российской Федерации | Общая протяженность береговой линии, требующей установления ВЗ (участков водных объектов, испытывающих антропогенное воздействие) | Протяженность береговой линии поверхностных водных объектов, имеющих статус ВЗ и нанесенных на землеустроительные карты | (км) |
|------------------------------|---|---|------|
| | | | % |
| Приморский край | 1508,3 | 1241,0 | 82,3 |
| Амурская область | 2250,0 | 945,0 | 42,0 |
| Еврейская АО | 2961,0 | 366,0 | 12,4 |
| Хабаровский край | 470,0 | 267,0 | 56,8 |
| Сахалинская область | 650,0 | 186,2 | 28,6 |
| Камчатский край | 985,0 | 766,0 | 77,8 |
| Чукотский АО | 417,0 | 182,5 | 43,7 |
| Республика Саха (Якутия) | 2265,9 | 498,6 | 22,0 |

В 2010-2012 годах на территории Республики Саха (Якутия) доля установленных границ водоохранных зон водных объектов составила 22 %, требующих установления границ на территории Хабаровского края - 56,8 процента;

- нелегитимное водопользование в проверяемом периоде осуществляли на территории Республики Саха (Якутия) 15,6 % хозяйствующих субъектов, Хабаровского края - 15,8 % хозяйствующих субъектов;

- в Республике Саха (Якутия), Хабаровском крае и ряде других субъектов Российской Федерации Дальневосточного федерального округа

ежегодно в поверхностные водоемы сбрасывается более 70 % загрязненных сточных вод.

Некоторые показатели, характеризующие состояние сброса, учета и очистки стоков в ДФО, показаны в следующей таблице:

| | 2010 г. | 2011 г. | 2012 г. |
|--|----------|---------|---------|
| Сброс (водоотведение) в поверхностные водоемы, всего: | 1575,049 | 1521,99 | 1465,37 |
| в том числе загрязненных | 835,27 | 803,93 | 752,45 |
| из них без очистки | 498,73 | 459,94 | 415,72 |
| Квота сброса сточных вод в поверхностные водоемы | 1776,18 | 1776,18 | 1776,18 |
| Мощность очистных сооружений | 737,38 | 762,92 | 789,83 |
| Недостает очистных сооружений, в % к потребности | 20 | 13 | 5 |
| Ввод в действие станций по очистке сточных вод | 15,14 | 14,25 | 62,62 |
| Количество очистных сооружений, ед. | 537 | 565 | 575 |
| из них не оборудовано средствами учета и контроля качества вод | 297 | 308 | 298 |
| в процентах | 55 | 54 | 52 |

Общий объем сброса воды без очистки по Дальневосточному федеральному округу составил согласно 2-тп (водхоз) в 2010 году 498,73 млн. куб. м, в 2011 году - 459,94 млн. куб. м и в 2012 году - 415,72 млн. куб. м. Наибольшее количество воды без очистки было сброшено в Приморском крае (2010 год - 318,02 млн. куб. м, или 65 %, 2011 год - 279,40 млн. куб. м, или 64 %, 2012 год - 251,45 млн. куб. м, или 61 процент).

Проверкой установлено, что фактически поступило в федеральный бюджет платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности, меньше запланированного показателя: по Хабаровскому краю на 3,7 % в 2010 году, по Камчатскому краю - на 8,2 %, по Чукотскому автономному округу - на 16 % в 2011 году и 29,8 % в 2012 году.

| Субъект Российской Федерации | План | | | Поступило в федеральный бюджет | | |
|------------------------------|---------|---------|---------|--------------------------------|---------|---------|
| | 2010 г. | 2011 г. | 2012 г. | 2010 г. | 2011 г. | 2012 г. |
| Приморский край | 10,3 | 14,9 | 16,7 | 13,3 | 26,5 | 29,9 |
| Амурская область | 1,8 | 3,3 | 4,8 | 2,5 | 6,5 | 6,6 |
| Еврейская АО | 0 | 0,5 | 0 | 0 | 0,4 | 0 |
| Хабаровский край | 58,3 | 55,3 | 56,4 | 56,2 | 56,2 | 60,9 |
| Сахалинская область | 3,3 | 2,7 | 3,5 | 3,1 | 3,9 | 4,3 |
| Камчатский край | 4,6 | 4,9 | 5,0 | 4,6 | 4,5 | 5,3 |
| Чукотский АО | 0,8 | 2,5 | 4,7 | 0,8 | 2,1 | 3,3 |
| Магаданская область | 31,2 | 25,1 | 33,3 | 32,8 | 35,1 | 36,2 |
| Республика Саха (Якутия) | 21,1 | 25,1 | 29,1 | 25,5 | 31,6 | 30,5 |

Цель 4. Провести анализ коррупционных рисков и выполнения мероприятий по противодействию коррупции

При проверке функционирования комплексной системы управления водными ресурсами в Дальневосточном экономическом районе Российской Федерации были установлены риски коррупционных проявлений при использовании государственных средств на общую сумму 26,5 млн. рублей.

Так, в соответствии с госконтрактом № 01-ИД-2011 от 22 февраля 2011 года между Исполнительной дирекцией и ООО «КСК-Регион» последнее обязуется выполнять все работы по строительству ГТС «Инженерная за-

щита с. Ытык-Кюель от затопления паводковыми водами р. Татта Таттинского улуса» на общую сумму 133,3 млн. рублей.

Фактически, по данным пункта 3 акта приемки законченного строительством объекта от 27 декабря 2011 года, строительство ГТС «Инженерная защита с. Ытык-Кюель от затопления паводковыми водами р. Татта Таттинского улуса» осуществило ОАО «Таттаавтодор» на основании договора строительного подряда от 28 февраля 2011 года № 4 с ООО «КСК-Регион» стоимостью 107,4 млн. рублей.

Стоимость вышеуказанного договора (107,4 млн. рублей) соответствует стоимости строительства по Титульному списку переходящего объекта капитального строительства на 2011 год, утвержденному Первым заместителем Председателя Правительства Республики Саха (Якутия) А.А. Стручковым 21 декабря 2010 года, и размеру субсидии по Соглашению между Федеральным агентством водных ресурсов и Правительством Республики Саха (Якутия) от 10 августа 2011 года № МС-03-56/08 о предоставлении субсидий за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета на строительство объекта «Инженерная защита с. Ытык-Кюель от затопления паводковыми водами р. Татта Таттинского улуса», со 100-процентной степенью технической готовности ГТС.

В результате превышение фактической стоимости работ по строительству объекта капитального строительства указанного ГТС составило 26,0 млн. рублей.

Следует отметить, что, по данным списка аффилированных лиц ОАО «Таттаавтодор» на 31 декабря 2010 года (код эмитента 32645-F), учредитель и директор ООО «КСК-Регион» А.А. Кузьмин на момент заключения договора строительного подряда с ОАО «Таттаавтодор» от 28 февраля 2011 года № 4 по строительству ГТС «Инженерная защита с. Ытык-Кюель от затопления паводковыми водами р. Татта Таттинского улуса» являлся совладельцем ОАО «Таттаавтодор» с долей участия в уставном капитале акционерного общества 49 % и входил в состав совета директоров с правом распоряжения более чем 20 % голосующих акций общества.

Вышеперечисленные факты указывают на коррупционные риски при использовании государственных средств со стороны государственного заказчика.

Кроме того, в соответствии с техническим заданием к госконтракту от 2 декабря 2010 года № С-10-18 «Разработка проекта СКИОВО, включая НДВ, бассейна реки Колыма» стоимостью 9,7 млн. рублей, заключенному Ленским бассейновым водным управлением с ООО «ВЕД», были осуществлены работы по сбору, анализу физико-географической, гидрологической, гидрогеологической и гидрометеорологической информации по водосбору и водным объектам.

Статьей 33 Водного кодекса Российской Федерации и пунктом 2 постановления Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2006 года № 883 «О порядке разработки, утверждения и реализации схем комплексного использования и охраны водных объектов, внесения изменений в эти схемы» установлено, что схемы комплексного использования и охраны водных объектов разрабатываются на срок не менее 10 лет и отражают количественные и качественные показатели состояния водных ресурсов и параметры водопользования по речному бассейну, подбассейнам, водохозяйственным участкам и территориям субъектов Российской Федерации.

Однако, при наличии разработанных СКИОВО по реке Колыма Ленское БВУ заключило государственный контракт с ООО «ВЕД» от 20 декабря 2012 года № НИР-12-15 «Исследование водного режима русловых процессов реки Колыма и разработка научно обоснованных рекомендаций по предотвращению вредного воздействия и противопаводковой защите» со стоимостью первого этапа работ 2012 года в сумме 0,5 млн. рублей.

Техническим заданием первого этапа работ указанного госконтракта предусмотрено осуществление работы по сбору, анализу физико-географической, гидрологической, гидрогеологической и гидрометеорологической информации по водосбору и водным объектам.

Таким образом, Ленским БВУ была осуществлена оплата научно-исследовательских работ средствами федерального бюджета на сумму 0,5 млн. рублей, которые ранее были выполнены той же организацией - ООО «ВЕД» - по госконтракту от 2 декабря 2010 года № С-10-18.

Следует отметить, что научно-исследовательские работы по первому этапу 2012 года вышеуказанного госконтракта были выполнены и приняты Ленским БВУ по акту от 24 декабря 2012 года № 1, то есть в течение четырех дней с момента заключения госконтракта - 20 декабря 2012 года, что указывает на коррупционные риски при использовании государственных средств со стороны государственного заказчика.

Возражения или замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия

По содержанию акта проведения контрольного мероприятия «Проверка целевого и эффективного использования бюджетных средств, выделенных в 2012 году в рамках федеральной целевой программы «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012-2020 годах», а также организации и эффективности функционирования комплексной системы управления водными ресурсами в 2010-2012 годах в Дальневосточном экономическом районе Российской Федерации» (далее - Проверка) в Правительстве Республики Саха (Якутия) от 8 июля 2013 года № КМ-505/10-04 Председателем Правительства Республики Саха (Якутия) Г.И. Данчиковой (от 11 июля 2013 года № 2192) представлены пояснения на 101 листе. Заключение на данные

пояснения утверждено аудитором Счетной палаты Российской Федерации Б.-Ж. Жамбалнимбуевым 11 ноября 2013 года.

По содержанию акта Проверки в Ленском бассейновом водном управлении Росводресурсов от 8 июля 2013 года № КМ-503/10-04 руководителем Ленского БВУ И.М. Андросовым (от 8 июля 2013 года № 3393) представлены возражения на 5 листах. Заключение на данные возражения утверждено аудитором Счетной палаты Российской Федерации Б.-Ж. Жамбалнимбуевым 11 ноября 2013 года.

По содержанию акта Проверки в Амурском бассейновом водном управлении Росводресурсов от 15 октября 2013 года № КМ-711/10-04 руководителем Амурского БВУ А.В. Макаровым (от 17 октября 2013 года № 4902) представлены возражения на 8 листах. Заключение на данные возражения утверждено аудитором Счетной палаты Российской Федерации Б.-Ж. Жамбалнимбуевым 11 ноября 2013 года.

Акт Проверки в правительстве Хабаровского края от 15 октября 2013 года № КМ-710/10-04 подписан заместителем председателя правительства Хабаровского края с возражениями. Однако до настоящего времени возражения или замечания от Правительства Хабаровского края в Счетную палату Российской Федерации не поступали.

Выводы

1. В ходе проверки соблюдения нормативных правовых актов, регламентирующих выделение и использование средств федерального бюджета органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и бассейновым водным управлениям Федерального агентства водных ресурсов в 2010-2012 годах на выполнение водохозяйственных мероприятий установлено, что при осуществлении полномочий в области водных отношений допущены следующие нарушения:

- в нарушение пункта 3 постановления Правительства Российской Федерации от 23 мая 1998 года № 490 «О порядке формирования и ведения Российского регистра гидротехнических сооружений» Росводресурсы не обеспечили учет 32 % ГТС в Российском регистре гидротехнических сооружений в зоне деятельности Амурского БВУ;

- в ходе проверки установлено, что действующие нормативные правовые акты, регулирующие вопросы в сфере охраны окружающей среды, в том числе сохранения водных биологических ресурсов, не предусматривают единого подхода в части определения конкретного субъекта правоотношений по возмещению причиненного вреда окружающей среде. Вследствие этого, на момент проверки вред водным биоресурсам, нанесенный в результате проведения работ по капитальному ремонту инженерной защиты г. Виллойска в 2011-2012 годах, не возмещен.

2. Проверкой целевого и эффективного использования бюджетных средств, выделенных органам государственной власти субъектов Дальневосточного экономического района Российской Федерации, установлены факты нарушений законодательства, в том числе содержащие признаки состава преступления и нанесения ущерба государству:

- Правительством Республики Саха (Якутия) были допущены факты использования бюджетных средств, направленных на строительство ГТС, на цели, не соответствующие условиям, предусмотренным при их выделении в сумме 103,6 млн. рублей, что может расцениваться как нецелевое использование бюджетных средств, а также указывает на отсутствие должного контроля за целевым использованием субсидий, выделенных на строительство ГТС со стороны Федерального агентства водных ресурсов и не выполнения им в должной мере полномочий как главного распорядителя бюджетных средств, предусмотренных пунктом 5.13 Положения о Федеральном агентстве водных ресурсов, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июня 2004 года № 282;

- в нарушение требований статей 5, 10 Федерального закона от 21 июля 1997 года № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» правительствами Республики Саха (Якутия) и Хабаровского края не обеспечена реализация мероприятий по обеспечению эксплуатационной надежности и безопасности гидротехнических сооружений: по всем шести построенным объектам инженерной защиты от негативного воздействия вод отсутствуют утвержденные уполномоченными органами государственной власти декларации безопасности;

- Росводресурсами в нарушение пункта 1 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации, пункта 14 Правил предоставления субсидий из федерального бюджета на софинансирование объектов капитального строительства в части контроля за соблюдением субъектом Российской Федерации условий предоставления субсидий, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июня 2011 года № 522, не был обеспечен контроль за соблюдением правительством Хабаровского края условий предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (субсидий) на общую сумму 108,4 млн. рублей;

- в нарушение требований статьи 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации правительствами Республики Саха (Якутия) и Хабаровского края не обеспечено на должном уровне эффективное использование субсидий, что явилось одной из причин, повлиявшей на задержку сроков строительства и своевременную сдачу объектов капитального строительства в эксплуатацию с нарушением запланированных сроков от трех месяцев до трех лет;

- в нарушение требований пункта 6 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации со стороны правительств субъектов Российской

Федерации в Дальневосточном экономическом районе Российской Федерации (Правительство Республики Саха (Якутия), правительство Хабаровского края) установлены факты несоблюдения требований по обеспечению страхования СМР, гражданской ответственности, по согласованию с Росводресурсами техзадания на корректировку проектно-сметной документации, по осуществлению контроля за ходом строительства, по представлению достоверной отчетности в адрес Росводресурсов, предусмотренных соглашениями о предоставлении субсидий из федерального бюджета на софинансирование объектов капитального строительства и ремонта ГТС;

- при заключении и исполнении условий госконтрактов, договоров на строительство и капитальный ремонт ГТС в субъектах Дальневосточного экономического района Российской Федерации были установлены факты нарушений, приведшие к необоснованному увеличению сметной стоимости строительства и капитального ремонта ГТС и неправомерному использованию бюджетных средств на общую сумму 50,5 млн. рублей, в том числе: 19,8 млн. рублей - в Республике Саха (Якутия) и 30,7 млн. рублей - в Хабаровском крае;

- в проверяемом периоде у заказчиков-застройщиков, осуществлявших финансирование строительства объектов капитального строительства за счет средств федерального бюджета на территории Республики Саха (Якутия) и Хабаровского края, в полной мере не выполнялись основные задачи бухгалтерского учета, предусмотренные статьей 1 Федерального закона от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете» (действовавшего на момент совершения нарушения), обеспечение информацией, необходимой внутренним и внешним пользователям бухгалтерской отчетности для контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации, установлены факты нарушения правил ведения бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности на общую сумму 20,2 млн. рублей.

3. Анализ эффективности оказания государственных услуг, использования и управления имуществом в сфере водных отношений и показателей функционирования водного комплекса показал:

- в нарушение подпункта 5 пункта 2 статьи 39 Водного кодекса Российской Федерации на территории Дальневосточного экономического района более половины объема воды забирается из поверхностных источников без учета измерительными приборами, более половины очистных сооружений не оборудованы средствами учета и контроля качества стоков. По данным Амурского БВУ, для оснащения водозаборных сооружений на территории Дальневосточного федерального округа системами учета расчетно потребуется порядка 50 лет, для оснащения очистных сооружений системами учета потребуется более 43 лет;

- органами государственной власти субъектов Российской Федерации Дальневосточного федерального округа не обеспечены эффективное ис-

полнение отдельных полномочий в области водных отношений и исполнение в полном объеме целевых прогнозных показателей, утвержденных приказом Минприроды России от 1 августа 2008 года № 168 «Об утверждении целевых прогнозных показателей и формы представления отчета о расходовании предоставленных субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации отдельных полномочий Российской Федерации в области водных отношений и о достижении целевых прогнозных показателей»: Правительством Республики Саха (Якутия) в 2010-2012 годах из 10-и плановых показателей не обеспечено достижение 3-х показателей, или 30 %, а правительством Хабаровского края - 5-и показателей, или 50 процентов.

В нарушение пункта 9 статьи 26 Водного кодекса Российской Федерации территориальными органами Росводресурсов не обеспечен необходимый контроль за исполнением отдельных полномочий субъектов Российской Федерации в области водных отношений, что является одной из причин ухудшения основных показателей (доля установленных границ водоохранных зон и прибрежных защитных полос водных объектов; объем доходов федерального бюджета от платы за пользование водными объектами; количество на конец года водозаборных сооружений, оснащенных системами учета воды), характеризующих эффективное функционирование водного комплекса на территориях Республики Саха (Якутия) и Хабаровского края:

- в нарушение части 18 статьи 65 Водного кодекса Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации от 10 января 2009 года № 17 «Об утверждении Правил установления на местности границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов» уполномоченными органами исполнительной власти Республики Саха (Якутия) и Хабаровского края, а также Ленским и Амурским БВУ Росводресурсов не принимаются меры по установлению границ водоохранных зон и прибрежных защитных полос: на территории Республики Саха (Якутия) доля установленных границ водоохранных зон водных объектов составила 22 % (из 2265,9 км водоохранные зоны установлены на 498,6 км), на территории Хабаровского края - 56,8 % (из 470,0 км водоохранные зоны установлены на 267,0 км);

- в нарушение пункта 1 статьи 11 Водного кодекса Российской Федерации нелегитимное водопользование (без договоров водопользования) в проверяемом периоде осуществляли на территории Республики Саха (Якутия) 15,6 % хозяйствующих субъектов, Хабаровского края - 15,8 % хозяйствующих субъектов;

- наблюдающиеся наличие и рост количества бесхозных ГТС в Дальневосточном федеральном округе (по данным Ростехнадзора, полученным

в ходе проверки) свидетельствуют о неисполнении органами государственной власти как федерального уровня (Росводресурсы и МЧС России), так и субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления требований федеральных законов от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (части 1 и 2 статьи 11), от 21 июля 1997 года № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» (части 1 и 4 статьи 5), от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (пункт 7 части 1 статьи 15) в части обеспечения безопасности бесхозных гидротехнических сооружений.

4. Поверкой функционирования комплексной системы управления водными ресурсами в Дальневосточном экономическом районе Российской Федерации были установлены риски коррупционных проявлений при использовании государственных средств на общую сумму 26,5 млн. рублей.

Предложения

1. Направить:

1.1. Представление Счетной палаты Российской Федерации руководителю Федерального агентства водных ресурсов, в котором предложить:

- обеспечить целевое и эффективное использование средств федерального бюджета, выделяемых на капитальный ремонт и строительство ГТС в субъектах Российской Федерации в рамках федеральной целевой программы «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012-2020 годах»;

- неукоснительно соблюдать условия предоставления межбюджетных трансфертов (субсидий) за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, в отношении которых главным распорядителем средств федерального бюджета является Федеральное агентство водных ресурсов, бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование объектов капитального строительства государственной собственности субъектов Российской Федерации;

- исключить дублирование работ (услуг) при заключении государственных контрактов на выполнение научно-исследовательских работ (услуг) по разработке СКИОВО и НИР по исследованию водного режима и русловых процессов водных объектов, а также привлечь к установленной законом ответственности лиц, виновных в нарушении законодательства Российской Федерации;

- принять меры по: организации в приоритетном порядке финансирования капитального ремонта и реконструкции потенциально опасных гидротехнических сооружений (в том числе бесхозных), находящихся в аварийном состоянии; организации формирования и ведения Российского

регистра гидротехнических сооружений в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 23 мая 1998 года № 490 «О порядке формирования и ведения Российского регистра гидротехнических сооружений»; по скорейшему установлению на местности границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов; по недопущению использования водных ресурсов без договоров водопользования;

- организовать взаимодействие между органами, осуществляющими государственный мониторинг водных объектов, и органами государственного экологического контроля для своевременного выявления субъектов правонарушений в области водопользования.

1.2. Представление Счетной палаты Российской Федерации Председателю Правительства Республики Саха (Якутия), в котором предложить:

- разработать и осуществить мероприятия, предусматривающие: обустройство водоохранных зон и прибрежных защитных полос, усиление охраны водных объектов от негативного техногенного и антропогенного воздействия, снижение загрязненности поверхностных водных источников водоснабжения;

- принять меры по усилению контроля за рациональным и безопасным водопользованием и водоотведением;

- подтвердить безопасность двух построенных и эксплуатируемых гидротехнических сооружений в Республике Саха (Якутия), в том числе и особо опасного и технически сложного объекта «Инженерная защита от паводковых вод г. Ленска», через утверждение деклараций безопасности уполномоченными органами государственной власти;

- неукоснительно соблюдать требования соглашений о предоставлении субсидий за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, в отношении которых главным распорядителем средств федерального бюджета является Федеральное агентство водных ресурсов, бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование объектов капитального строительства и ремонта государственной собственности субъектов Российской Федерации - ГТС;

- обеспечить контроль за законным и эффективным использованием бюджетных средств на всех этапах работ, связанных с капитальным ремонтом и строительством объектов инженерной защиты от паводковых вод;

- принять меры к возмещению ущерба бюджетной системе Российской Федерации в размере 16,9 млн. рублей, а также привлечь к установленной законом ответственности лиц, виновных в нарушении законодательства Российской Федерации;

- бухгалтерский учет в службе заказчика Правительства Республики Саха (Якутия) привести в соответствие с требованиями Федерального закона от 6 декабря 2011 года № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» и Поло-

жения по бухгалтерскому учету долгосрочных инвестиций, утвержденного письмом Минфина России от 30 декабря 1993 года № 160;

- принять меры по возмещению вреда водным биоресурсам в результате проведения работ по капитальному ремонту инженерной защиты г. Вилуйска на сумму 0,1 млн. рублей.

1.3. Представление Счетной палаты Российской Федерации губернатору, председателю правительства Хабаровского края, в котором предложить:

- разработать и осуществить мероприятия, предусматривающие: обустройство водоохранных зон и прибрежных защитных полос, усиление охраны водных объектов от негативного техногенного и антропогенного воздействия, снижение загрязненности поверхностных водных источников водоснабжения;

- принять меры по усилению контроля за рациональным и безопасным водопользованием и водоотведением;

- в приоритетном порядке организовать финансирование капитального ремонта и реконструкции потенциально опасных гидротехнических сооружений (в том числе бесхозных), находящихся в аварийном состоянии;

- обеспечить своевременное строительство и ввод объектов капитального строительства и ремонта в эксплуатацию, в рамках соглашений о предоставлении субсидий за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, в отношении которых главным распорядителем средств федерального бюджета является Федеральное агентство водных ресурсов, бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование объектов капитального строительства и ремонта государственной собственности субъектов Российской Федерации - ГТС;

- подтвердить безопасность построенных и эксплуатируемых гидротехнических сооружений в Хабаровском крае утверждением деклараций безопасности уполномоченными органами государственной власти;

- неукоснительно соблюдать требования соглашений о предоставлении субсидий за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, в отношении которых главным распорядителем средств федерального бюджета является Федеральное агентство водных ресурсов, бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование объектов капитального строительства и ремонта государственной собственности субъектов Российской Федерации - ГТС;

- обеспечить контроль за законным и эффективным использованием бюджетных средств на всех этапах работ, связанных с капитальным ремонтом и строительством объектов инженерной защиты от паводковых вод;

- принять меры к возмещению ущерба бюджетной системе Российской Федерации в размере 30,7 млн. рублей, а также привлечь к установленной законом ответственности лиц, виновных в нарушении законодательства Российской Федерации;

- бухгалтерский учет в службе заказчика правительства Хабаровского края привести в соответствие с требованиями Федерального закона от 6 декабря 2011 года № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» и Положения по бухгалтерскому учету долгосрочных инвестиций, утвержденного письмом Минфина России от 30 декабря 1993 года № 160.

2. Направить обращение Председателю Следственного комитета Российской Федерации А.И. Бастрыкину.

3. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.

4. Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

Б.-Ж. ЖАМБАЛНИМБУЕВ

**Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
в июне 2014 года рассмотрены 48 вопросов, среди них:**

1. О Заключении Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона № 532291-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов»

2. О Заключении Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона № 529548-6 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации»

3. О Заключении Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона № 544113-6 «О внесении изменений в статью 96¹⁰ Бюджетного кодекса Российской Федерации» **(Т.Н. Мануйлова)**

4. О Заключении Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона № 495311-6 «О внесении изменений в статью 7 Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» **(Т.Н. Мануйлова)**

5. О Заключении Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона № 494450-6 «О внесении изменений в статьи 86 и 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации и статью 53 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (об установлении полномочий органов местного самоуправления по определению размера и условий оплаты труда лиц, замещающих муниципальные должности), внесенный в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации Верховным Советом Республики Хакасия **(Ю.В. Росляк)**

6. О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ реализации Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики в 2013 году» **(А.В. Перчян)**

7. О результатах контрольного мероприятия «Аудит эффективности реализации открытым акционерным обществом «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» Стратегии развития ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации до 2030 года» **(А.В. Перчян)**

8. О результатах контрольного мероприятия «Проверка исполнения представлений и устранения нарушений, выявленных Счетной палатой Российской Федерации при проведении контрольных мероприятий в 2012-2013 годах» **(М.С. Рохмистров)**

9. О результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности расходования в 2012-2013 годах средств из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий на погашение государственных жилищных сертификатов, выданных гражданам Российской Федерации, лишившимся жилья в результате чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий, террористических актов или при пресечении террористических актов правомерными действиями» **(М.С. Рохмистров)**

10. О результатах контрольного мероприятия «Проверка законности и эффективности планирования, заключения и исполнения контрактов (договоров) для государственных и общественных нужд, а также целевого и эффективного использования бюджетных средств, выделенных в рамках федеральной целевой программы «Мировой океан» (подпрограмма «Освоение и использование Арктики»)» **(М.С. Рохмистров)**

Официальная хроника

3 июня Председатель Счетной палаты Российской Федерации Татьяна Голикова и Генеральный директор госкорпорации «Ростех» Сергей Чемезов подписали соглашение о сотрудничестве.

Подписанное соглашение направлено на комплексное повышение эффективности совместной деятельности Счетной палаты и госкорпорации «Ростех».

9 июня Председатель Счетной палаты Российской Федерации Татьяна Голикова приняла участие в заседании Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам по вопросу «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов».

9 июня делегация Счетной палаты Российской Федерации во главе с аудитором Сергеем Мовчаном приняла участие в торжественных мероприятиях, приуроченных к празднованию 150-летия Счетной палаты Румынии.

В рамках участия в праздничных мероприятиях Сергей Мовчан встретился с Президентом Счетной палаты Румынии Николае Вэкэрою.

10 июня Председатель Счетной палаты Российской Федерации Татьяна Голикова выступила на заседании Государственной Думы и подвела итоги экспертизы проектов государственных программ.

10 июня в Счетной палате Российской Федерации состоялся двусторонний российско-китайский семинар.

На открытии семинара выступили аудитор Счетной палаты Российской Федерации Андрей Перчян и заместитель Генерального аудитора Китайской Народной Республики Чэнь Чэнчжао.

11 июня Председатель Счетной палаты Российской Федерации Татьяна Голикова приняла участие в совещании у Президента Российской Федерации с членами Правительства Российской Федерации, где выступила с докладом о результатах проверки расходования средств, направленных в 2012-2013 годах на погашение государственных жилищных сертификатов, выданных гражданам, лишившимся жилья в результате чрезвычайных ситуаций.

11 июня Председатель Счетной палаты Российской Федерации Татьяна Голикова выступила с докладом на заседании Государственной Думы, на котором рассматривались в первом чтении поправки в федеральный бюджет на 2014 год и плановый период 2015-2016 годов.

17 июня Председатель Счетной палаты Российской Федерации Татьяна Голикова выступила в Гааге на IX Конгрессе Европейской организации высших органов финансового контроля (ЕВРОСАИ) с докладом на тему:

«Совершенствование государственного финансового контроля в России: инновационные подходы».

18 июня Заместитель Председателя Счетной палаты Российской Федерации Вера Чистова выступила на заседании Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам о необходимости доработки законопроекта, допускающего использование средств Федерального фонда обязательного медицинского страхования для проведения работ по формированию системы обязательного медицинского страхования на территориях Республики Крым и города Севастополя.

23 июня Председатель Счетной палаты Российской Федерации Татьяна Голикова провела рабочую встречу с представителями Общероссийского общественного движения «Народный фронт «За Россию».

Сторонами был обсужден механизм по обеспечению участия и учету позиции ОНФ в оценке эффективности реализации федеральных и региональных программ, направленных на решение социально значимых задач.

25 июня в Счетной палате Российской Федерации состоялось первое (учредительное) заседание Специальной группы ИНТОСАИ по контрактному аудиту государственных закупок, созданной по инициативе высших органов финансового контроля России и США.

Для участия в заседании в Счетную палату Российской Федерации, являющуюся координатором деятельности Спецгруппы, прибыли представители высших органов финансового контроля Беларуси, Замбии, Казахстана, Киргизии, Китая, Латвии, Португалии, Словении и Южной Африки.

Участники заседания утвердили основные учредительные документы Специальной группы: Техническое задание, в котором заложены предполагаемые результаты деятельности Спецгруппы, и План работы группы на 2014-2016 годы.

Summary

Vera Chistova, Gladis Beherano Portela

(p. 3)

Joint Statement of the Findings of the Parallel Control Activity: «Audit of the implementation of the Agreement between the Government of the Russian Federation and the Government of the Republic of Cuba on Granting to the Government of the Republic of Cuba of a Governmental Credit to Finance the Supplies of Russian Construction and Farm Machinery, dated November 28, 2009».

The Joint Statement was prepared on the basis of the Statements of the Office of the Comptroller General of the Republic of Cuba and the Accounts Chamber of the Russian Federation.

Grounds for the parallel audit: Agreement on the Parallel Audit by the Accounts Chamber of the Russian Federation and the Office of the Comptroller General of the Republic of Cuba dated October 17, 2013.

The scope of the parallel audit: Agreement between the Government of the Russian Federation and the Government of the Republic of Cuba on granting a state loan to the Government of the Republic of Cuba to finance the deliveries of Russian construction and agricultural machinery, dated July 28, 2009 (hereinafter referred to as the Agreement), the legislation of the Russian Federation and the Republic of Cuba, other documents, including contracts, agreements aimed at the implementation of the Agreement, activities of public bodies and organizations involved in the implementation of the Agreement.

Purpose: comprehensive assessment of the Agreement implementation and identification of the causes that prevent its implementation in full.

The audited entities: the audited entities have been determined by the Parties independently in accordance with the national legislation of the Russian Federation and the Republic of Cuba from among the state government bodies and organizations associated with the implementation of the Agreement.

The issues of the control activity:

the compliance by state government bodies of the Russian Federation and the Republic of Cuba, other bodies and organizations with regulatory legal acts, administrative and other documents adopted in connection with the implementation of the Agreement;

the procedure and timeliness of signing and implementation of agreements on the funding of deliveries and servicing of credit facilities in the frame of the Agreement;

the analysis of actual performance of contracts and agreements signed in the frame of the Agreement implementation, identification of facts and risks of non-performance, untimely or incomplete performance of the Agreement.

Yuri Roslyak
(p. 21)

The report on the results of control activity «Audit of the Implementation of the State Program of the Russian Federation «Providing Citizens of the Russian Federation with Affordable and Comfortable Housing and Public Utilities» (hereinafter referred to as the State Program) pertaining to the targeted use of funds allocated in the frame of the Federal Target Program «Clear Water» for 2011-2017 (hereinafter referred to as the FTP), as well as other funds provided for the implementation of activities in the area of water supply and water discharge».

The subject of the control activity: the use of the federal budget funds allocated for the implementation of the State Program pertaining to the expenditure on the implementation of the activities of the FTP in 2011-2017, as well as the funds provided for the implementation of activities in the area of water supply and water discharge.

Audited entities:

1. The Ministry of Construction and Municipal Housing Economy of the Russian Federation (Moscow)
2. The Ministry of Regional Development of the Russian Federation (Moscow) (upon request);
3. The Government of the Rostov Region (Rostov Region, Rostov-on-Don);
4. The Finance Ministry of the Rostov Region (Rostov Region, Rostov-on-Don);
5. The Ministry of the Municipal Housing Economy of the Rostov Region (Rostov Region, Rostov-on-Don);
6. The Government of the Republic of Karelia (Republic of Karelia, Petrozavodsk) (upon requests);
7. The Government of the Stavropol Krai (Stavropol Krai, Stavropol) (upon requests);
8. The Administration of the Belgorod Region (Belgorod Region, Belgorod) (upon requests);
9. The Administration of the Kurgan Region (Kurgan Region, Kurgan) (upon requests);
10. The Federal State Statistics Service (Moscow) (upon request);

Objectives of the control activity:

1. To analyze of normative documents and assess the completeness and substantiation of budgetary appropriations allocated for the implementation of the FTP activities.
2. To check the targeted use of funds allocated for the implementation of the activities of the State Program related to the FTP.
3. To assess the achievement of the planned targets and figures and target indicators of the FTP, taking into account the goals and tasks of the State Program.

Sergey Shtogrin
(p. 42)

The report on the results of control activity «Audit of Completeness, Timeliness and Reliability of the Accounting, the Efficiency of Management and Disposal of Federal Property, with a View to Ensuring the Tasks Entrusted to the Customs Authorities, in 2012 and 2013 to Date (if necessary, in earlier periods)».

The subject of the control activity: The procedure of the use of the federal property, including the one transferred to operative management and operational control, by the FCS of Russia, customs bodies, entities and organizations subordinate to the FCS of Russia.

Audited entities:

FCS of Russia (Moscow), Federal Agency for State Property Management (Moscow) (upon requests), Federal State Unitary Enterprise «ROSTEK» (Moscow), Central Information and Engineering Customs Directorate (Moscow), Novorossiysk Customs (Novorossiysk), North-Western Customs Directorate (Saint Petersburg).

Objectives of the control activity:

To determine, whether the legality, completeness, timeliness and reliability of accounting, sufficiency of property, efficiency of management and disposal thereof is ensured by customs bodies, institutions and organizations subordinate to the FCS of Russia.

Vladimir Katrenko
(p. 91)

Report on the findings of expert and analytical activity «Analysis of Formation and Efficiency of Investing the Funds of Pension Savings Intended to Fund the Funded Component of Retirement Pension in the Pension Fund of the Russian Federation (hereinafter referred to as the PFR) and Non-Governmental Pension Funds for the Period from 2002 to 2012».

Subject of the control activity:

legislative regulation and organization of the activities of the PFR and non-governmental pension funds to generate the funded component of retirement pension;

examination of documents reflecting the activities the PFR and non-governmental pension funds to generate the funded component of retirement pension, as well as the activities of management companies to carry out trust management of pension saving funds;

summarizing of materials of control activities carried out by the Accounts Chamber of the Russian Federation concerning the issues of generating and investing pension saving funds in 2002-2012.

The objective of the control activity:

to identify the problems of the applicable legislation governing the generating of the funded component of retirement pension;

to assess the compliance of activities of the PFR and non-governmental pension funds with the applicable legislation pertaining to the generating of the funded component of retirement pension in 2002-2012;

to assess the efficiency of activities of the PFR and non-governmental pension funds to generate the funded component of retirement pension of an insured person in 2004-2012;

to determine the efficiency of control and supervision in the area of generating and investing of pension saving funds.

Audited entities:

PFR (Moscow) (upon request);

Non-commercial organization Non-Governmental Pension Fund «VTB Pension Fund» (Moscow);

CJSC «VTB Capital Asset Management»;

Non-Governmental Pension Fund «Social Development» (Lipetsk).

Bato-Zhargal Zhambalnimbuev

(p. 179)

The report on the results of control activity «Performance audit of the state agent OJSC «United Grain Company» in the frame of state purchasing and commodity interventions of agricultural products in 2011-2012».

Subject of the control activity:

1. Legal acts and other administrative documents establishing the procedure and terms of granting funds from the federal budget to OJSC «United Grain Company» in the frame of state purchasing and commodity interventions of agricultural products in 2011-2012.

2. Indicators characterizing the efficiency and effectiveness of the use of the federal budget funds allocated to state purchasing and commodity interventions of agricultural products, as well as the exercise by OJSC «United Grain Company» of its functions as a state agent for placing stocks of the federal intervention fund of agricultural products, raw materials and food and organization of the preservation of such stocks in 2011-2012.

3. Indicators characterizing the efficiency and effectiveness of the use of federal property for the purposes of state regulation of the grain market and increase of the grain export capacity of the Russian Federation in 2011-2012.

4. Treaties, agreements, contracts, expert examination materials, tender documentation, accounting and financial statements, payment documents, financial, banking and other documents, their compliance with normative legal acts of the Russian Federation on issues related to the regulation of the market for agricultural products, raw materials and food.

Data of state statistical reports, other documents and information on the issues directly or indirectly related to the matters of the ongoing control activity.

Audited entities:

1. Ministry of Agriculture of the Russian Federation;
2. OJSC «United Grain Company» (Moscow).

Objectives of the control activity:

Objective 1. To assess the use of the federal budget funds in 2011-2012, allocated to state purchasing and commodity interventions of agricultural products, as well as the federal property, for the purposes of state regulation of the market of agricultural product, raw materials and food.

Objective 2. To assess the performance of OJSC «United Grain Company» as a state agent exercising the functions of state regulation of the markets of agricultural products, raw materials and food.

Bato-Zhargal Zhambalnimbuev

(p. 234)

The report on the results of control activity «Audit of the targeted and efficient use of budget funds allocated in 2012 in the frame of the Federal Target Program «Development of the water industry of the Russian Federation in 2012-2020», as well as the organization and efficiency of operation of the comprehensive system for water resource management in 2010-2012 in the Far Eastern Economic Region of the Russian Federation».

The subject of the control activity: the federal budget funds allocated in 2010-2012 for the implementation of water industry activities, implementation of the environment protection legislation; regulatory legal acts in the area of water relations, agreements and other administration documents, financial, statistical and departmental reporting, other documents related to the theme of the control activity.

Audited entities:

1. The Ministry of Natural Resources and Ecology of the Russian Federation (Moscow) (upon request);
2. The Ministry of Regional Development of the Russian Federation (Moscow) (upon request);
3. The Federal Service for Supervision over Natural Resource Management (Moscow) (upon request).
4. The Federal Service for Environmental, Technological and Nuclear Supervision (Moscow) (upon request);
5. The Federal State Statistics Service, Moscow (upon request);
6. The Federal Service for Hydrometeorology and Environmental Monitoring (upon request);
7. The Federal Water Resource Agency (Moscow) (upon request);

8. Primorye Territory Administration (Primorye Territory, Vladivostok) (upon request);
9. The Government of the Zabaikalsky Krai (Zabaikalsky Krai, Chita) (upon request);
10. The Government of the Amur Region (Amur Region, Blagoveshchensk) (upon request);
11. The Government of the Sakhalin Region (Sakhalin Region, Yuzhno-Sakhalinsk) (upon request);
12. The Government of the Kamchatka Krai (Kamchatka Krai, Petropavlovsk-Kamchatsky) (upon request);
13. The Government of the Jewish Autonomous Region (upon request);
14. The Government of the Chukotka Autonomous District (Anadyr) (upon request);
15. Federal State Unitary Enterprise «Russian Research and Development Institute for Comprehensive Use and Protection of Water Resources» (Sverdlovsk Region, Yekaterinburg) (upon request);
16. Subsurface Management Department for the Far Eastern Federal District (Khabarovsk Krai, Khabarovsk) (upon request);
17. Federal State Unitary Geological Enterprise «Gidrospetsgeologiya» (Moscow) (upon request);
18. Department of the Federal Service for Supervision in the Sphere of Natural Resource Management for the Far Eastern Federal District (Khabarovsk Krai, Khabarovsk) (upon request);
19. Territorial Directorate of the Federal Service for Hydrometeorology and Environmental Monitoring (Khabarovsk Krai, Khabarovsk) (upon request);
20. Administration of the Magadan Region (Magadan Region, Magadan) (upon request);
21. Federal State Budgetary Institution «Information and Analytical Center for Water Industry Development» (Moscow) (upon request);
22. The Government of the Republic of Sakha (Yakutia) (Republic of Sakha (Yakutia), Yakutsk);
23. Lena River Basin Water Directorate of the Federal Water Resource Management (hereinafter referred to as the Lena BWD) (Republic of Sakha (Yakutia), Yakutsk);
24. The Government of the Khabarovsk Krai (Khabarovsk Krai, Khabarovsk);
25. Amur River Basin Water Directorate of the Federal Water Resource Management (hereinafter referred to as the Amur BWD) (Khabarovsk Krai, Khabarovsk).

Objectives of the control activity:

Objective 1. To analyze the compliance with regulatory legal acts governing the allocation to and use of the federal budget funds by executive bodies of

constituent entities of the Russian Federation and basin water directorates of the Federal Water Resource Management in 2010-2012 for the implementation of water management activities.

Objective 2. To audit the targeted and efficient use of the federal budget funds allocated in 2012 in the frame of the Federal Target Program «Development of the water industry of the Russian Federation in 2012-2020».

Objective 3. To analyze the effectiveness of public service provision, use and management of property in the area of water relations and indicators of the water industry.

Objective 4. To analyze corruption risks and the implementation of activities on counteracting corruption.

Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации основан в 1997 году

Издатель: Счетная палата Российской Федерации

Содержание Бюллетеня № 7 утверждено решением
Коллегии Счетной палаты Российской Федерации
от 18 июня 2014 года

Выпускается в соответствии с Федеральным законом
«О Счетной палате Российской Федерации»

Бюллетень зарегистрирован в Министерстве Российской Федерации
по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций
Эл № 77-4479 от 23 апреля 2001 года.
Выпускается ежемесячно

Ответственный за выпуск -
руководитель аппарата Счетной палаты Российской Федерации
Ю.В. Воронин

Адрес издателя: 119991, Москва, ул. Zubovskaya, 2.
Адрес официального сайта: www.audit.gov.ru

Контактные телефоны
986-16-07, 986-16-55,
факс 986-07-70
E-mail: Bull@ach.gov.ru

© Счетная палата Российской Федерации, 2014.
При использовании размещенных материалов
ссылка на Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации обязательна.