



СЧЕТНАЯ
ПАЛАТА
РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ

БЮЛЛЕТЕНЬ

■ Аудит формирования и выполнения инвестпрограмм электросетевых компаний в 2011-2013 годах (с. 3)

страница 136

страница 175

Аудит эффективности реализации ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» Стратегии развития ипотечного жилищного кредитования до 2030 г.

Проверка исполнения ПФР и НПФ требований действующего законодательства при передаче средств пенсионных накоплений НПФ, у которых аннулирована лицензия

на осуществление деятельности по пенсионному обеспечению и пенсионному страхованию за 2012-2013 годы совместно с МВД России

Содержание

Трибуна аудитора

Отчет о результатах контрольного мероприятия «Аудит формирования и выполнения инвестиционных программ электросетевых компаний в 2011-2013 годах» **В.Н. БОГОМОЛОВ, М.С. РОХМИСТРОВ...** 3

Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка результативности администрирования консолидированных групп налогоплательщиков» **С.И. ШТОГРИН**..... 116

Отчет 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** 136

Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка исполнения Пенсионным фондом Российской Федерации и негосударственными пенсионными фондами требований действующего законодательства при передаче средств пенсионных накоплений негосударственными пенсионными фондами, у которых аннулирована лицензия на осуществление деятельности по пенсионному обеспечению и пенсионному страхованию, за 2012-2013 годы (совместно с Министерством внутренних дел Российской Федерации)» **В.С. КАТРЕНКО** 175

Отчет о результатах контрольного мероприятия «Аудит эффективности использования средств бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования, направленных в 2011-2013 годах на реализацию программ и мероприятий по модерниза-

ции здравоохранения (параллельно с Контрольно-счетной палатой Ярославской области, Счетной палатой Ямало-Ненецкого автономного округа по согласованию)» А.В. ФИЛИПЕНКО	200
<i>Рассмотрено Коллегией</i>	281
<i>Summary</i>	286

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 4 июля 2014 года № 34К (980) «О результатах контрольного мероприятия «Аудит формирования и выполнения инвестиционных программ электросетевых компаний в 2011-2013 годах»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить информационное письмо Президенту Российской Федерации В.В. Путину.

Направить представления Счетной палаты Российской Федерации Министерству энергетики Российской Федерации (с приложением отчета о результатах контрольного мероприятия), открытому акционерному обществу «Федеральная сетевая компания Единой энергетической системы», открытому акционерному обществу «Российские сети», Федеральному агентству по управлению государственным имуществом.

Направить обращения Счетной палаты Российской Федерации в Генеральную прокуратуру Российской Федерации и Министерство внутренних дел 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 «Аудит формирования и выполнения инвестиционных программ электросетевых компаний в 2011-2013 годах»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 2.4.9.3 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2014 год.

Предмет контрольного мероприятия

Финансово-экономическая деятельность ОАО «ФСК ЕЭС» и ОАО «Россети» в части формирования и реализации инвестиционных программ указанных компаний в течение 2011-2013 годов, а также нормативные правовые акты, организационно-правовые и иные документы, использованные ОАО «ФСК ЕЭС» при формировании инвестиционных программ; инвестиционные программы ОАО «ФСК ЕЭС» и результаты их выполнения; нормативные правовые акты и иные документы, регламентирующие деятельность объектов контрольного мероприятия; формирование и исполнение федерального бюджета в части предоставления бюджетных инвестиций для внесения в уставный капитал ОАО «ФСК ЕЭС»; бухгалтерская, финансовая, статистическая, управленческая и иная отчетность по формированию и реализации инвестиционных программ общества; документы, подтверждающие целевое использование средств федерального бюджета на цели, связанные с инвестиционной деятельностью ОАО «ФСК ЕЭС».

Объекты контрольного мероприятия

Аудитор В.Н. Богомолов:

Министерство энергетики Российской Федерации (г. Москва); ОАО «Федеральная сетевая компания Единой энергетической системы» (г. Москва) (далее - ОАО «ФСК ЕЭС»); ОАО «Российские сети» (г. Москва) (далее - ОАО «Россети»).

Аудитор М.С. Рохмистров:

ОАО «Федеральная сетевая компания Единой энергетической системы» (г. Москва).

Срок проведения контрольного мероприятия: февраль-июнь 2014 года.

Цели контрольного мероприятия

1. Оценка формирования инвестиционных программ электросетевых компаний.
2. Оценка выполнения инвестиционных программ электросетевых компаний.
3. Оценка финансово-хозяйственной деятельности электросетевых компаний (организаций).

Проверяемый период деятельности: 2011-2013 годы.

Результаты контрольного мероприятия

Цель 1. Оценка формирования инвестиционных программ электросетевых компаний (аудитор В.Н. Богомолов)

1.1. Анализ нормативных правовых актов, регламентирующих формирование инвестиционных программ электросетевых компаний

В проверяемый период основными нормативными правовыми актами и организационно-распорядительными документами по вопросам, регламентирующим формирование инвестиционных программ электросетевых компаний, являлись:

- постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2009 года № 977 «Об инвестиционных программах субъектов электроэнергетики». Контроль за реализацией инвестиционных программ ОАО «ФСК ЕЭС», утверждаемых Минэнерго России, осуществляет указанное Министерство;
- приказ Минэнерго России от 24 марта 2010 года № 114 «Об утверждении формы инвестиционной программы субъектов электроэнергетики, в уставных капиталах которых участвует государство, и сетевых организаций»;
- Энергетическая стратегия России на период до 2030 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 года № 1715-р);

- Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р;

- генеральная схема размещения объектов электроэнергетики до 2020 года, одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2008 года № 215-р;

- схема территориального планирования Российской Федерации в области энергетики, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2013 года № 2084-р;

- государственная программа Российской Федерации «Энергоэффективность и развитие энергетики», утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2013 года № 512-р;

- Стратегия развития электросетевого комплекса Российской Федерации, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2013 года № 511-р.

1.2. Анализ формирования инвестиционной программы ОАО «ФСК ЕЭС»

В проверяемый период в качестве инструмента для обеспечения развития Единой национальной энергетической системы (далее - ЕНЭС) ОАО «ФСК ЕЭС» использовало инвестиционные программы, а именно: инвестиционную программу на 2008-2012 годы, инвестиционную программу на 2009-2011 годы, инвестиционную программу на 2010-2014 годы, инвестиционную программу на 2012-2014 годы, инвестиционную программу на 2013-2017 годы.

Инвестиционная программа ОАО «ФСК ЕЭС» на 2010-2014 годы утверждена приказом Минэнерго России от 12 ноября 2010 года № 547 «Об утверждении инвестиционной программы ОАО «ФСК ЕЭС» на 2010-2014 годы». Инвестиционная программа на 2011 год скорректирована и утверждена приказом Минэнерго России от 29 ноября 2011 года № 552.

Корректировки инвестиционной программы ОАО «ФСК ЕЭС» на 2010-2014 годы на период 2012-2014 годов утверждены приказом Министерства энергетики Российской Федерации от 11 мая 2012 года № 247. Инвестиционная программа на 2012 год скорректирована приказом Министерства энергетики Российской Федерации от 26 ноября 2012 года № 598. Инвестиционная программа ОАО «ФСК ЕЭС» на 2013 год скорректирована приказом Министерства энергетики Российской Федерации от 26 июля 2013 года № 412.

По результатам проведенного анализа структуры инвестиционных программ (далее - ИП) Общества в течение проверяемого периода времени установлено:

- общий объем финансирования ИП за 2010-2013 год утвержден в сумме 712,2 млрд. рублей, объем финансирования ИП на 2012 год утвержден в сумме 195,575 млрд. рублей, на 2013 год - 156,591 млрд. рублей;

- в динамике ежегодное увеличение объемов финансирования ИП составило: в 2011 году относительно 2010 года - 11,1 %, в 2012 году относительно 2011 года - 3,2 %. В 2013 году по отношению к 2012 году объем финансирования снизился на 20 процентов.

Основным направлением инвестиций Общества, согласно инвестиционным программам, является новое строительство. Его доля в структуре финансирования составила в 2010 году 57,3 %, в 2011 году - 59,3 %, в 2012 году - 55,1 % и в 2013 году - 60,6 %, то есть в динамике наблюдается тенденция к росту и существенному превышению объема финансирования на техническое перевооружение и реконструкцию.

Указанная тенденция идет в разрез с нормами Положения о технической политике Общества, утвержденного решением совета директоров Общества от 8 ноября 2011 года (протокол № 123), которым установлено, что в период 2011-2015 годов основным направлением инвестиционной политики в сетях должно быть техническое перевооружение и реконструкция действующих электросетевых объектов.

На долю проектно-изыскательских работ будущих лет приходится всего 0,3 % объема финансирования ИП, что недостаточно для обеспечения строительства проектно-сметной документацией, утвержденной экспертизой до начала строительства.

Инвестиции, направленные на прочие производственные и хозяйственные объекты, составили за 4 года 52,6 млрд. рублей, или 7,3 процента.

Также установлено, что ИП на 2013-2017 годы утверждена приказом Министерства энергетики Российской Федерации от 31 октября 2012 года № 531 с общим объемом финансирования в 2013 году 155176,71 млн. рублей.

Анализ ИП и ее соответствие Генеральной схеме развития объектов электроэнергетики до 2020 года (далее - «Генеральная схема»), утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2008 года № 215-р, показал, что работы по ряду объектов электроэнергетики не включены в план размещения электросетевых объектов, утвержденных «Генеральной схемой».

1.3. Анализ нормативных правовых актов и документов, регламентирующих формирование инвестиционных программ электросетевых компаний

Установлено, что основными целями деятельности ОАО «Россети» в соответствии с уставом Общества (протокол от 26 марта 2013 года № б/н) являются:

- управление электросетевым комплексом;

- обеспечение контроля Российской Федерации за деятельностью территориальных сетевых организаций, созданных в процессе реорганизации акционерных обществ энергетики и электрификации, и за деятельностью организаций по управлению единой национальной (общероссийской) электрической сетью;

- обеспечение надежного функционирования и развития электросетевого комплекса;

- создание необходимых условий для привлечения инвестиций в целях развития и повышения эффективности деятельности электросетевого комплекса.

Таким образом, ОАО «Россети» осуществляет функции контроля инвестиционных программ дочерних и зависимых обществ.

Цель 2. Оценка выполнения инвестиционных программ электросетевых компаний (аудиторы В.Н. Богомолов и М.С. Рохмистров)

2.1. Оценка выполнения инвестиционных программ ОАО «ФСК ЕЭС»

2.1.1. Краткая характеристика ОАО «ФСК ЕЭС»

Краткая характеристика ОАО «ФСК ЕЭС» (изложена в приложении 1 к отчету, приложения в Бюллетене не публикуются).

По состоянию на 31 декабря 2013 года структура ОАО «ФСК ЕЭС» состояла из 51 филиала, в том числе: 41 предприятие магистральных электрических сетей (ПМЭС), 8 магистральных электрических сетей (МЭС), 1 специализированная производственная база «Белый Раст», 1 центр технического надзора.

Среднесписочная численность работников Общества составляла в 2010 году 21956 человек, в 2011 году - 23332 человека (+6,3 %), в 2012 году - 24460 человек (+4,8 %), в 2013 году - 25392 человека (+3,8 %). Таким образом, в период 2010-2013 годов численность работников Общества увеличилась на 3436 человек, или на 15,7 процента.

2.1.2. Исполнение инвестиционных программ ОАО «ФСК ЕЭС» в проверяемый период (аудитор В.Н. Богомолов)

Основные характеристики инвестиционной программы ОАО «ФСК ЕЭС» на 2010-2014 годы утверждены приказом Министерства энергетики Российской Федерации от 12 ноября 2010 года № 547 «Об утверждении инвестиционной программы ОАО «ФСК ЕЭС» на 2010-2014 годы».

В период реализации инвестиционной программы на 2010-2014 годы планировалось завершить строительство 1940 объектов, а окончание строительства 246 из указанных объектов было запланировано на 2015-2020 годы.

Финансирование инвестиционной программы на 2010-2014 годы утверждено в сумме 752450,9 млн. рублей.

Фактическое финансирование за указанный период составило 681342,0 млн. рублей, или 90,5 процента к первоначально утвержденному.

План финансирования инвестиционной программы в 2011-2013 годах с учетом корректировок составлял 541872,0 млн. рублей, фактическое финансирование составило 514311,0 млн. рублей, или 94,9 процента.

В 2011 году было запланировано введение следующих мощностей: линии электропередач - 4699 км, трансформаторные мощности - 29188 МВА.

Фактически в 2011 году введено мощностей: линии электропередач - 2963 км (63,1 %), трансформаторные мощности - 18501 МВА (63,4 процента).

Финансово-экономические показатели, характеризующие исполнение финансирования инвестиционной программы ОАО «ФСК ЕЭС» за 2011-2013 годы, представлены в приложении 2 к отчету.

Установлено, что стоимость строительства, ремонта и реконструкции объектов электроснабжения в 2011 году была увеличена от запланированной в среднем на 28,1 процента.

Согласно Отчету об исполнении инвестиционной программы ОАО «ФСК ЕЭС» за 2011 год введено в эксплуатацию объектов на сумму 159050,1 млн. рублей.

План по финансированию инвестиционной программы за 2012 год выполнен на 92 %, план по освоению капитальных вложений выполнен на 101 %, выполнение плана ввода в состав основных фондов законченных строительством объектов составляет 133 процента.

По итогам исполнения инвестиционной программы введено в состав основных фондов объектов на сумму 187662,3 млн. рублей.

Инвестиционная программа ОАО «ФСК ЕЭС» на 2013-2017 годы утверждена приказом Министерства энергетики Российской Федерации от 31 октября 2012 года № 531 «Об утверждении инвестиционной программы ОАО «ФСК ЕЭС» на 2013-2017 годы».

Плановые и фактические показатели инвестиционных программ за период 2011-2013 годов без учета корректировок, утвержденных Минэнерго России, приведены в приложении 3 к отчету.

Таким образом, в период с 2011 по 2013 год фактическое исполнение инвестиционных программ ОАО «ФСК ЕЭС» составило 72 % от запланированного ввода мощностей, в то время как фактическое финансирование составило 95 % от запланированного объема.

2.1.3. Исполнение по источникам финансирования инвестиционных программ ОАО «ФСК ЕЭС» за проверяемый период (аудитор В.Н. Богомолов)

Генеральная схема размещения объектов электроэнергетики до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от

22 февраля 2008 года № 215-р, содержит оценку прогнозной потребности инвестиций и сформированные исходные технико-экономические показатели, принятые в соответствии с предварительными проектными предложениями. В качестве источников инвестиций для электросетевых компаний предусмотрены собственные средства (амортизация, прибыль на капитальные вложения, накопленная прибыль прошлых лет, плата за присоединение, средства, получаемые от возврата налога на добавленную стоимость) и привлеченные средства (кредиты, эмиссия акций).

В соответствии с разделом VII «Оценка потребности в инвестициях и источниках их финансирования» Генеральной схемы оценка потребности в инвестициях является прогнозной и сформирована с учетом того, что исходные технико-экономические показатели приняты в соответствии с предварительными проектными предложениями. Практически все исходные технико-экономические показатели должны быть уточнены при проектировании объектов.

Данные об использовании источников финансирования инвестиционных программ по годам и направлениям финансирования приведены в приложении 4 к отчету.

Анализ использования источников финансирования инвестиционной программы ОАО «ФСК ЕЭС» показал, что за 2011-2013 годы предусматривалось всего 541732,0 млн. рублей, из них использовано 514311,0 млн. рублей, или 94,9 % общего объема (в 2011 году - 97,4 %, в 2012 году - 92 %, в 2013 году - 95,6 процента).

На финансирование инвестиционных программ в 2011-2013 годах не были использованы следующие источники финансирования:

- средства федерального бюджета в размере 15426,0 млн. рублей, из них: в 2011 году - 10850,0 млн. рублей (объем использования - 54,4 %), в 2012 году - 1000,0 млн. рублей (объем использования - 89 %), в 2013 году - 3576,0 млн. рублей (объем использования - 59,8 процента);

- собственные средства от возврата НДС по инвестиционной деятельности в размере 18347,0 млн. рублей (из них в 2013 году - 16916,0 млн. рублей).

Информация о совокупных суммах возмещенного НДС приведена в таблице:

	(млн. руб.)		
	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Освоение капитальных вложений с НДС	204852	192684	174793
НДС по инвестиционной деятельности, принято к возмещению (18 %)	31245	29389	26663
НДС - источник финансирования (со сдвигом на один квартал)	27048	31147	23445
НДС, направленный на финансирование инвестиционной программы Общества	27048	26442	7217
НДС, направленный на погашение заемных средств Общества	-	-	20934

Таким образом, установлено, что в 2013 году ОАО «ФСК ЕЭС» израсходованы средства, определенные распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2008 года № 215-р в качестве источников инвестиций для развития и сооружения объектов электроэнергетики, а

именно: средства возмещенного НДС в размере 20934,0 млн. рублей, на погашение заемных средств.

Применение подхода по учету в качестве источника финансирования инвестиционной программы налога на добавленную стоимость в объеме сумм, предъявленных к вычету, при проведении капитального строительства использовалось при формировании плановых и фактических данных по источникам финансирования и было согласовано:

- органами управления Общества (советом директоров, при утверждении бизнес-планов Компании);

- Минэнерго России (в рамках формирования в соответствии с приказом Министерства энергетики Российской Федерации от 24 марта 2010 года № 114 форм инвестиционной программы субъектов электроэнергетики и отчетности: 4.2 «Источники финансирования инвестиционных программ» и 6.2 «Отчет об исполнении источников финансирования инвестиционных программ»).

Аналогичный подход (применение в качестве источника финансирования сумм НДС, принятых к возмещению в рамках инвестиционной деятельности) используется при формировании тарифных решений ОАО «ФСК ЕЭС» Федеральной службой по тарифам.

ОАО «Россети» в настоящий момент разработан проект распоряжения «Об утверждении Методики расчета источников финансирования инвестиционных программ ДЗО ОАО «Россети», учитывающий в качестве источника финансирования «возврат НДС - сумма НДС, предполагаемая к использованию в качестве источника финансирования инвестиционной программы ДЗО, определяется и равна сумме НДС, представленной ДЗО в планируемом (отчетном) периоде к возмещению в результате выполнения объемов освоения капитальных вложений планируемого года».

ОАО «ФСК ЕЭС» денежные суммы, получаемые из федерального бюджета в качестве возврата суммы НДС - 20934,0 млн. рублей, использованы на погашение имеющейся задолженности по кредитам, привлеченным Обществом в предыдущие периоды.

Информация по показателям величины начисленной амортизации, а также направлениях ее использования в период 2010-2013 годов приведена в таблице:

	(млн. руб.)			
	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Амортизация начисленная, всего	32682	40778	60241	70845
в том числе:				
амортизация, направленная на финансирование инвестиционной программы Общества (источник финансирования)	32682	40778	60241	68506
амортизация, направленная на финансирование прочих расходов деятельности	-	-	-	2339

Начисленная амортизация в сумме 2339,0 млн. рублей была использована в течение 2013 года на погашение кредиторской задолженности Общества.

Изложенные выше факты свидетельствуют о том, что у ОАО «ФСК ЕЭС» в течение 2011-2012 годов сформировался дефицит собственных денежных средств, что явилось причиной использования в 2013 году сумм принятого к вычету НДС (20934,0 млн. рублей) и начисленной амортизации (2339,0 млн. рублей), итого на общую сумму - 23273,0 млн. рублей.

Факт недостаточности собственных средств Общества также подтверждается тем, что, начиная с 2010 года, Общество использовало часть вновь привлеченных денежных средств на погашение фактической кредиторской задолженности. Данные по фактическому использованию заемных средств ОАО «ФСК ЕЭС» в 2009-2013 годах приведены в приложении 5 к отчету.

Всего за период 2010-2013 годов было использовано на рефинансирование кредиторской задолженности 23000,0 млн. рублей заемных средств.

В 2013 году было использовано в совокупной сумме 33273,0 млн. рублей (возмещенный НДС, амортизация и средства облигационного займа) денежных средств, которые в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2008 года № 215-р могли являться источниками инвестиций электросетевых компаний.

Финансирование за счет привлеченных средств увеличилось на 12101,0 млн. рублей, или на 6 %, относительно установленного планом и составило за 3 года 221649,0 млн. рублей при плане 209548,0 млн. рублей, собственные источники финансирования замещены привлеченными средствами в сумме 12101,0 млн. рублей.

Расходы на обслуживание долга, капитализируемые в составе стоимости основных средств согласно нормам Учетной политики, увеличились с 2011 по 2013 год в 4,7 раза, что привело к удорожанию стоимости реализации проектов инвестиционной программы. Всего расходы на оплату процентов за период 2010-2013 годов составили 36,6 млрд. рублей.

В 2011-2013 годах Обществом капитализированы проценты по полученным займам и кредиты в сумме 36 млрд. рублей, при этом в 2011-2012 годах проценты капитализировались в полном объеме. В 2013 году в отчетности по РСБУ Обществом отражен процентный расход в размере 1448,0 млн. рублей, который является расходом на обслуживание облигационных займов только в декабре 2013 года. Сводная информация о величине начисленных процентов в бухгалтерском и налоговом учете Общества за 2011-2013 годы представлена в таблице:

	(млн. руб.)		
	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Проценты, начисленные в бухгалтерском учете, всего	5833	12969	18625
в том числе:			
капитализированы (включены в стоимость инвестиционных активов)	5833	12969	17177
текущие расходы	-	-	1448
Проценты, отраженные в составе внереализационных расходов по налоговому учету для расчета налога на прибыль	5833	12969	18625
Кредитный портфель Общества (долгосрочная и краткосрочная задолженность)	131775	215590	286837

**2.1.4. Проверка соответствия процедур увеличения
уставного капитала ОАО «ФСК ЕЭС» Федеральному закону
от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»
и другим нормативным правовым актам в части надлежащего
оформления доли Российской Федерации в уставном капитале
(аудитор М.С. Рохмистров)**

В соответствии с положениями пункта 1 статьи 80 Бюджетного кодекса Российской Федерации предоставление бюджетных инвестиций ОАО «ФСК ЕЭС» должно повлечь возникновение права государственной собственности на эквивалентную часть уставного капитала Общества, которое оформляется участием Российской Федерации в уставном капитале в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации. Оформление доли Российской Федерации в уставном капитале Общества осуществляется в порядке и по ценам, которые определяются в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 1 статьи 77 Федерального закона от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (далее - Федеральный закон от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ) в случаях, когда цена размещения эмиссионных ценных бумаг общества или порядок ее определения определяются решением совета директоров общества, они должны определяться исходя из их рыночной стоимости.

Согласно пункту 2 указанной статьи для определения рыночной стоимости имущества может быть привлечен независимый оценщик. При этом в случае определения цены размещения ценных бумаг, цена покупки или цена спроса и цена предложения которых регулярно опубликовываются в печати, привлечение независимого оценщика необязательно, а для определения рыночной стоимости таких ценных бумаг должна быть принята во внимание эта цена покупки или цена спроса и цена предложения.

В силу пункта 1 статьи 36 указанного Федерального закона оплата дополнительных акций общества, размещаемых посредством подписки, осуществляется по цене, определяемой советом директоров общества, но не ниже их номинальной стоимости.

В 2011-2013 годах акции Общества передавались в собственность Российской Федерации по номинальной стоимости.

В соответствии с Федеральным законом от 24 ноября 2008 года № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» между Обществом, Минэнерго России и Росимуществом был заключен договор от 18 декабря 2009 года № 09/0402.1020600.309/08/409 о передаче в собственность Российской Федерации акций общества в количестве 14454313725 штук. Цена размещения одной акции составила 0,51 рубля. Номинальная стоимость одной акции - 0,5 рубля. Общая сумма сделки составила 7371699999,75 рубля.

Советом директоров ОАО «ФСК ЕЭС» (протокол заседания совета директоров (заочное голосование) от 25 декабря 2008 года № 74) цена размещения дополнительных акций была определена в размере 51 копейки, при этом было установлено, что лица, имеющие преимущественное право приобретения дополнительных акций, реализуют это право по цене 50 копеек за одну акцию.

Цена размещения акций в размере 51 копейки была определена советом директоров ОАО «ФСК ЕЭС» по рыночной стоимости с учетом заключения (отчет от 24 ноября 2008 года № 944 об оценке рыночной стоимости 1 обыкновенной именной акции ОАО «ФСК ЕЭС» по состоянию на 30 сентября 2008 года) независимого оценщика - консорциума в составе: ООО «Эрнст энд Янг - стоимостное консультирование», ЗАО «Международный центр оценки», ЗАО «ЭНПИ Консалт».

Согласно указанному отчету об оценке, составленному в соответствии с законодательством Российской Федерации об оценочной деятельности, диапазон котировок одной акции ОАО «ФСК ЕЭС» за период с 1 июля 2008 года по 30 сентября 2008 года составил от 12 до 38 коп. При этом в приведенном оценщиком обосновании отличия расчетной стоимости акций (0,51 рубля) от биржевых котировок указаны причины возможного последующего роста котировок акций ОАО «ФСК ЕЭС»: несущественное общее количество торгуемых акций ОАО «ФСК ЕЭС» в указанном периоде, ограничение доступа участников торгов к корпоративной информации, искажение стоимости компании вследствие оттока капитала с российского фондового рынка в связи с кризисом на финансовых рынках.

Также между Обществом, Минэнерго России и Росимуществом был заключен договор от 18 декабря 2009 года № 09/0402.1004602.309/08/411 о передаче в собственность Российской Федерации акций Общества в количестве 980392156 штук по цене 0,51 рубля за одну акцию (цена определена протоколом заседания совета директоров (заочное голосование) от 25 декабря 2008 года № 74). Сумма сделки составила 499999999,56 рубля.

Необходимо отметить, что рыночная цена акций Общества (биржевые котировки) на 18 декабря 2009 года, то есть на момент заключения договоров № 09/0402.1020600.309/08/409, № 09/0402.1004602.309/08/411, составляла 0,34 рубля за одну акцию.

В соответствии с частью 1 статьи 40, частью 1 статьи 41 Федерального закона от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ акционеры Общества, как лица, имеющие преимущественное право приобретения размещаемых посредством открытой подписки дополнительных акций в количестве, пропорциональном количеству принадлежащих им акций этой категории (типа), должны быть в установленном порядке уведомлены о возможности осуществления ими преимущественного права. В общем случае срок действия

преимущественного права не может быть менее 45 дней с момента направления (вручения) или опубликования уведомления (пункт 2 статьи 41).

С учетом положений опубликованных на официальном сайте ОАО «ФСК ЕЭС» (<http://www.fsk-ees.ru>) протоколов заседаний совета директоров Общества от 30 октября 2008 года № 71, от 31 марта 2009 года № 79, от 21 сентября 2009 года № 89, от 16 декабря 2009 года № 94 рассматриваемые договоры 2009 года были заключены между Обществом, Минэнерго России и Росимуществом по истечении срока действия преимущественного права Российской Федерации.

Таким образом, на основании указанного решения совета директоров Общества от 25 декабря 2008 года договоры были заключены по стоимости, определенной независимым оценщиком (51 копейка за одну акцию), что привело к ущербу Российской Федерации в размере суммарной стоимости недополученных 308694119 акций, составляющей 154347070,5 рубля.

2.1.5. Оценка обоснованности и достаточности бюджетных ассигнований на основе технико-экономических обоснований (иных обосновывающих документов) предоставления бюджетных инвестиций (аудитор М.С. Рохмистров)

ОАО «ФСК ЕЭС» направило письмо от 21 мая 2010 года № ТД-2951 в Минэнерго России с актуализированным предложением по финансированию из средств федерального бюджета объектов трубопроводной системы «Восточная Сибирь - Тихий океан» (ВСТО) и объектов ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года»:

- по объектам ВСТО (14 объектов): на 2011 год - 23169300,0 тыс. рублей, на 2012 год - 12070408,0 тыс. рублей, на 2013 год - не предусмотрено;
- по объектам ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года» (9 объектов): на 2011 год - 8100000,0 тыс. рублей, на 2012 год - 15600000,0 тыс. рублей, на 2013 год - 37285000,0 тыс. рублей.

Письмом от 16 июня 2010 года № ТД-3426 в адрес Минэнерго России Обществом направлены актуализированные предложения по определению бюджетных ассигнований в следующем объеме:

- по объектам ВСТО (14 объектов): на 2011 год - 17848300,0 тыс. рублей, на 2012 год - 11032400,0 тыс. рублей, на 2013 год - 5776800,0 тыс. рублей;
- по объектам ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года» (9 объектов): на 2011 год - 8100000,0 тыс. рублей, на 2012 год - 15600000,0 тыс. рублей, на 2013 год - 35428800,0 тыс. рублей.

На 16 июня 2010 года ни один из 23 объектов, предполагаемых к финансированию за счет средств федерального бюджета в 2011 году, не имел

проектно-сметной документации, сметная стоимость строительства не была определена (приложение 1 к письму от 16 июня 2010 года № ТД-3426).

Письмом от 5 марта 2011 года № БА-1598 Общество направило в адрес Минэнерго России информацию по предварительной оценке бюджетных ассигнований из федерального бюджета на 2012-2013 годы в рамках ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года» (4 объекта): на 2012 год - 3247300,0 тыс. рублей, на 2013 год - 2965600,0 тыс. рублей.

Все четыре объекта, предполагаемые к финансированию из средств федерального бюджета, не имели сметной стоимости строительства и проектно-сметной документации (приложение 2 к рассматриваемому письму).

Письмами от 17 марта 2011 года № БА-1905, от 17 марта 2011 года № БА-1906 Обществом в Минэнерго России направлена уточненная оценка бюджетных ассигнований: на 2012 год - 3247305,2 тыс. рублей, на 2013 год - 2965566,3 тыс. рублей.

Письмами от 22 марта 2011 года № СС-2101, от 29 марта 2011 года № НА-2312 Обществом в Минэнерго России направлена уточненная оценка бюджетных ассигнований (ни один из 17 объектов, финансирование которых предполагалось из средств федерального бюджета, не имел сметной стоимости и проектно-сметной документации):

- по объектам ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года» (4 объекта): на 2012 год - 9760000,0 тыс. рублей, на 2013 год - 18715600,0 тыс. рублей, на 2014 год - не предусмотрено;

- по объектам ВСТО (13 объектов): на 2012 год - 12111100,0 тыс. рублей, на 2013 и 2014 годы - не предусмотрено.

Всего: на 2012 год - 21871100,0 тыс. рублей, на 2013 год - 18715600,0 тыс. рублей, на 2014 год - не предусмотрено.

Письмом от 31 мая 2011 года № БА-4335 Обществом в Минэнерго России направлены обосновывающие материалы по объектам ВСТО (13 объектов). В инвестиционных паспортах на все объекты указано, что проектная документация отсутствует. При этом представлены заключения по сметной документации на 3 из 13 объектов (даты утверждения заключений - апрель 2011 года). Сметная стоимость, указанная в заключениях, не совпадает со сметной стоимостью, указанной в инвестиционных паспортах проектов.

Письмом от 2 июня 2011 года № БА-4394 Обществом направлены в Минэнерго России тест-паспорта по 13 объектам ВСТО. При этом в каждом тест-паспорте указана только одна из двенадцати количественных характеристик - предполагаемая (предельная) стоимость объекта. Ни для одного объекта в тест-паспортах не указаны его площадь (протяженность), проектная мощность, стоимость единицы площади (протяженности), стоимость единицы мощности и иные характеристики.

Письмом от 20 марта 2012 года № АШ-2421/09 Минэнерго России просило Общество представить предложения по финансированию строительства объекта «ВЛ 220 кВ Мильково - Усть-Камчатск» в соответствии с протоколом совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Сечина от 15 сентября 2011 года № ИС-П9-21пр.

Письмом от 28 марта 2012 года № СС-2597 Общество уведомило Минэнерго России об отсутствии проектно-сметной документации по объекту и направило предложения по финансированию строительства из средств федерального бюджета в объеме: на 2013 год - не предусмотрено, на 2014 год - 3000000,0 тыс. рублей, на 2015 год - 5000000,0 тыс. рублей.

Письмом от 9 апреля 2012 года № СС-2997 Общество направило в Минэнерго России информацию по объекту «ВЛ 220 кВ Мильково - Усть-Камчатск». Согласно предварительному расчету полная стоимость объекта составила 32720540,0 тыс. рублей.

Письмом от 16 мая 2012 года № АШ-4305/09 Минэнерго России сообщило, что расчетная стоимость проекта, представленная ОАО «Дальневосточная энергетическая управляющая компания», составляет 9545000,0 тыс. рублей.

На основании изложенного можно сделать вывод, что ОАО «ФСК ЕЭС» в проверяемый период при подаче заявок в Минэнерго России на финансирование строительства объектов электроэнергетики за счет средств федерального бюджета в 2011 году не имело проектно-сметной документации. Соответственно, сметная стоимость строительства не была определена.

2.1.6. Осуществление ОАО «ЦИУС ЕЭС» функций заказчика-застройщика Общества (аудитор В.Н. Богомолов)

ОАО «ФСК ЕЭС» заключен договор от 1 апреля 2008 года № Ц/01 на выполнение функций заказчика-застройщика с ОАО «Центр инжиниринга и управления строительством Единой энергетической системы» (далее - ОАО «ЦИУС ЕЭС»). В соответствии с пунктом 2 указанного договора ОАО «ЦИУС ЕЭС» за счет и от имени Общества выполняет функции, связанные с созданием (строительством, реконструкцией, модернизацией, перевооружением, выполнением проектно-изыскательских работ, ремонтом и т.п.) объектов электросетевого хозяйства, а также осуществляет мероприятия по их присоединению к объектам электросетевого хозяйства, принадлежащим третьим лицам.

На дату проведения контрольного мероприятия к договору от 1 апреля 2008 года № Ц/01 было заключено 12 дополнительных соглашений, в том числе в период с 2011 по 2013 год 5 дополнительных соглашений.

2.1.7. Учет средств федерального бюджета (аудитор М.С. Рохмистров)

В ходе проверки установлено, что департаментом инвестиционного планирования и отчетности и департаментом экономического планирова-

ния и бюджетирования Общества представлены различные данные отчетности по использованию средств федерального бюджета. Сведения приведены в следующей таблице:

(тыс. руб.)			
	Фактическое поступление средств федерального бюджета	Фактическое использование средств федерального бюджета	Остаток средств федерального бюджета на конец года
Информация, представленная департаментом инвестиционного планирования и отчетности ОАО «ФСК ЕЭС»			
2009 г.	10989700,00	2276941,34	8712758,66
2010 г.	11189250,00	6855382,04	13046626,62
2011 г.	2217893,40	6249268,75	9015251,27
2012 г.	3247305,20	8172712,80	4089843,67
2013 г.	3755566,30	5330147,87	2515262,10
Итого	31399714,90	2884452,80	2515262,10
Информация, представленная департаментом экономического планирования и бюджетирования ОАО «ФСК ЕЭС»			
2009 г.	40167720,8	2276941,34	37890779,46
2010 г.	11189250,00	29352679,00	19727917,00
2011 г.	2217893,40	12930559,00	9015251,27
2012 г.	3247305,20	8172712,80	4089843,67
2013 г.	3755566,30	5330147,87	2515262,10
Итого	60577735,70	58062474,00	2515262,10

Анализ приведенных выше финансово-экономических показателей Общества показывает, что указанные различия составляли: в 2009 году - 29178020,8 тыс. рублей (поступление средств), в 2010 году - 22497296,96 тыс. рублей (использование средств), в 2011 году - 6681290,25 тыс. рублей (использование средств).

Согласно представленным платежным поручениям поступления средств федерального бюджета от Минэнерго России в адрес ОАО «ФСК ЕЭС» составили: в 2009 году - 40167720,8 тыс. рублей, в 2010 году - 11189250,0 тыс. рублей, в 2011 году - 2217893,4 тыс. рублей, в 2012 году - 3247305,2 тыс. рублей, в 2013 году - 3755566,3 тыс. рублей.

Представленные платежные поручения подтверждают отчетность, представленную департаментом экономического планирования и бюджетирования.

Согласно пояснениям департамента корпоративных финансов (М.В. Мерзликина), дирекции казначейства (О.А. Стрелова), департамента экономического планирования и бюджетирования (А.В. Фоменко), департамента инвестиционного планирования и отчетности (Д.Н. Паришкура) 29178020,8 тыс. рублей, полученные Обществом из федерального бюджета в 2009 году, являются нецелевыми бюджетными средствами.

Согласно пояснениям департамента экономического планирования и бюджетирования (А.В. Фоменко), департамента инвестиционного планирования и отчетности (Д.Н. Паришкура) указанные денежные средства были направлены на финансирование инвестиционной программы Общества с III квартала 2010 года по II квартал 2011 года. Однако платежные поручения, подтверждающие расходование указанных денежных средств, представлены не были.

Таким образом, отчетность по использованию указанных денежных средств в Обществе отсутствует.

Обществом недолжным образом осуществляются планирование и учет денежных средств, поступающих из федерального бюджета.

2.1.8. Организация обособленного учета целевых бюджетных средств (аудитор М.С. Рохмистров)

До 1 января 2012 года поступление и выбытие денежных средств, в том числе полученных ОАО «ФСК ЕЭС» из федерального бюджета, осуществлялись с расчетного счета № 40702810038120108301, открытого в филиале ОАО «Сбербанк России» - Московском банке.

В ходе анализа операций по данному счету установлено, что платежным поручением от 9 декабря 2011 года № 926 Минэнерго России направлено денежные средства в объеме 2000000,0 тыс. рублей на счет ОАО «ФСК ЕЭС» № 40702810038120108301 в качестве вноса в уставный капитал по соглашению от 2 декабря 2011 года № 11/0402.1004602.309/080/191/1 (КБК 02204021004602309530). В этот же день указанные средства в объеме 2000000,0 тыс. рублей платежным поручением № 15401 были направлены на оплату (приобретение) двух краткосрочных простых процентных банковских векселей ОАО «АБ «Россия» (на основании договора купли-продажи векселя от 9 декабря 2011 года № 033-6/62/11) с периодом размещения - 62 дня (с 9 декабря 2011 года по 9 февраля 2012 года) и доходностью - 28147,56 тыс. рублей (со ставкой по векселям - 8,3 процента).

Необходимо отметить, что входящий остаток на начало операционного дня по данному счету (согласно представленной Обществом оборотно-сальдовой ведомости) составлял 80295,845 тыс. рублей, и иных поступлений на данный счет, позволяющих осуществить покупку указанных векселей, у ОАО «ФСК ЕЭС» не было.

Таким образом, средства федерального бюджета в сумме 1903590,63 тыс. рублей были использованы на цели, не соответствующие вышеуказанному соглашению.

Согласно статье 80 Бюджетного кодекса Российской Федерации предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными учреждениями и государственными или муниципальными унитарными предприятиями, влечет возникновение права государственной или муниципальной собственности на эквивалентную часть уставных капиталов указанных юридических лиц. В соответствии с пунктом 10 части 1 статьи 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации главный распорядитель бюджетных средств обеспечивает соблюдение получателями бюджетных инвестиций условий, целей и порядка, установленных при их предоставлении.

Таким образом, главным распорядителем бюджетных средств - Минэнерго России - не было обеспечено соблюдение ОАО «ФСК ЕЭС» целей предоставления бюджетных инвестиций, установленных соответствующими соглашениями о предоставлении бюджетных инвестиций.

2.1.9. Формирование, реализация и научное обоснование Программы НИОКР ОАО «ФСК ЕЭС» (аудитор В.Н. Богомолов)

В ходе контрольного мероприятия установлено, что в течение 2011-2012 годов ОАО «НТЦ ФСК ЕЭС» привлекалось к участию в процессе формирования Программы НИОКР на этапах 1-3 (процесс состоит из 12 основных этапов) в качестве научной организации, на базе которой проводились сбор, экспертиза и согласительные совещания с техническими департаментами ОАО «ФСК ЕЭС» о включении заявок в Программу НИОКР Общества. Заявки юридических лиц размещались на Интернет-сайте ОАО «НТЦ ФСК ЕЭС».

Дальнейшую работу над Программой НИОКР, включая формирование ее окончательной редакции и утверждение соответствующим приказом ОАО «ФСК ЕЭС», выполнял департамент технологического развития и инноваций с привлечением профильных подразделений исполнительного аппарата ОАО «ФСК ЕЭС».

Приказом первого заместителя председателя правления ОАО «ФСК ЕЭС» А.Е. Мурова от 17 июля 2013 года № 437 «Об утверждении Регламента формирования и исполнения Программы НИОКР ОАО «ФСК ЕЭС» утвержден Регламент формирования и исполнения Программы научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ (НИОКР) ОАО «ФСК ЕЭС». Указанный приказ разработан в соответствии с приказом ОАО «ФСК ЕЭС» от 7 марта 2013 года № 145 «Об утверждении Программы НИОКР ОАО «ФСК ЕЭС» на 2013-2014 годы».

Внедрение положительных результатов НИОКР осуществляется в соответствии с приказом ОАО «ФСК ЕЭС» от 15 июня 2012 года № 337 «Об утверждении Регламента внедрения инновационного оборудования, конструкций, материалов, технологий и новой техники, ранее не применявшихся в ОАО «ФСК ЕЭС» (раздел 3.6 Регламента).

Вместе с тем в соответствии с разделом 2.9 «Инновации и энергоэффективность» инвестиционной программы ОАО «ФСК ЕЭС» на 2011-2013 годы общая сумма денежных средств, планируемых к расходованию на НИОКР, составила:

(млн. руб.)

На 1 января	Расходы на НИОКР (план)	Расходы на НИОКР (факт)	Акты выполненных работ
2011 г.	18277,54	4128,20	1710,93
2012 г.	47140,84	4601,37	2654,70
2013 г.	52516,43	3613,63	5746,05
Итого	117934,81	12343,20	10111,68

При этом согласно данным бухгалтерского учета в указанный период 2011-2013 годов Обществом принято к бухгалтерскому учету выполненных работ на общую сумму 444,0 млн. рублей, из них: в 2013 году - 297,0 млн. рублей, в 2012 году - 13,0 млн. рублей, в 2011 году - 134,0 млн. рублей.

В ходе контрольного мероприятия были проанализированы 44 тематические работы, в том числе полученная информация от НТЦ «ФСК ЕЭС» и Энергетического института им. Г.М. Кржижановского о фактически выполненных работах.

Установлено, что из 44 тематических разработок: 33 работы являются НИР, общая стоимость которых составляет более 1743,4 млн. рублей, 3 тематические работы являются ОКР общей стоимостью более 649,8 млн. рублей и только 9 работ относятся к категории НИОКР, общая стоимость которых составляет более 1758,9 млн. рублей.

Установлено, что у Общества отсутствуют приказы о принятии выполненных работ к бухгалтерскому учету как нематериальных активов по фактической стоимости их создания, соответственно, результаты перечисленных работ не отвечают принципу коммерциализации научных и (или) научно-технических результатов - деятельности по вовлечению в экономический оборот научных и (или) научно-технических результатов (статья 2 Федерального закона от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»).

На основании изложенного можно сделать вывод о недостаточно эффективной проработке Обществом вопроса планирования необходимых научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, включаемых в Программу НИОКР ОАО «ФСК ЕЭС», в связи с чем произведенные в проверяемый период расходы на оплату тематических работ, относящихся к категории НИР и ОКР, на общую сумму более 2399,2 млн. рублей за счет денежных средств, предназначенных для исполнения инвестиционных программ Общества, являются экономически неоправданными.

2.1.10. Осуществление капитального строительства (аудитор В.Н. Богомолов)

В соответствии со статьей 53 Градостроительного кодекса Российской Федерации в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства в целях проверки соответствия выполняемых работ проектной документации требованиям технических регламентов, результатам инженерных изысканий, требованиям градостроительного плана земельного участка производится строительный контроль.

В соответствии с пунктом 2 Положения о проведении строительного контроля при осуществлении строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 21 июня 2010 года № 468, предметом строительного контроля является проверка выполнения

работ при строительстве объектов капитального строительства на соответствие требованиям проектной и подготовленной на ее основе рабочей документации, результатам инженерных изысканий, требованиям градостроительного плана земельного участка, требованиям технических регламентов в целях обеспечения безопасности зданий и сооружений.

В проверяемый период функции по осуществлению строительного контроля переданы в соответствии с пунктом 3.1.16 договора от 1 апреля 2008 года № Ц/01 ОАО «ЦИУС ЕЭС».

Так, в соответствии с указанным пунктом договора от 1 апреля 2008 года № Ц/01 ОАО «ЦИУС ЕЭС» осуществляет технический надзор (строительный контроль), в том числе контроль:

- за технологией и качеством строительства объектов, сроками выполнения работ, соответствием объема и стоимости выполненных работ проектной документации, техническим требованиям, утвержденным ОАО «ФСК ЕЭС», техническим регламентам, нормам, правилам, СНиП в сфере проектирования и строительства;

- за применением соответствующих качественных аттестованных материалов и оборудования при производстве работ.

В ходе контрольного мероприятия было детально проверено осуществление капитального строительства ряда титулов инвестиционной программы ОАО «ФСК ЕЭС».

Строительство титула «ПС 500 кВ «Каскадная» с заходами ВЛ 500 и 220 кВ» (г. Москва, ул. Каскадная)

На строительство указанного титула на момент осуществления контрольного мероприятия ОАО «ФСК ЕЭС» израсходовано более 7,4 млрд. рублей, в том числе в соответствии с договором с ОАО «ИЦ ЕЭС» - 6,4 млрд. рублей. По данным бухгалтерского учета, по счету 08 «Вложения во внеоборотные активы» принято к учету суммарно более 5,16 млрд. рублей. Кроме того, по счету 07 «Оборудование к установке» - 1,3 млрд. рублей.

Установлено, что между ОАО «ФСК ЕЭС» и ОАО «Институт «Энергосетьпроект» был заключен договор подряда от 19 марта 2008 года № 0200-0-13-02-ПИР/08 на разработку проекта строительства «ПС 500 кВ «Каскадная» с заходами ВЛ 500 и 220 кВ». Стоимость указанных работ в целом составила более 134,6 млн. рублей. Актами сдачи-приемки с 25 августа 2008 года по 16 декабря 2010 года были приняты выполненные работы на общую сумму 134,9 млн. рублей.

Между ОАО «ФСК ЕЭС» и ОАО «ИЦ ЕЭС» заключен договор подряда от 19 марта 2010 года № 0209-1-13-02-см/10 на выполнение строительно-монтажных и пуско-наладочных работ, поставку оборудования, разработку рабочей документации на сумму не более 7939,9 млн. рублей.

Дополнительным соглашением от 26 апреля 2013 года № 2 к договору от 19 марта 2010 года № 0209-1-13-02-см/10 в состав работ по данному до-

говору включена корректировка проектной документации со сроком выполнения - июль 2013 года.

В ходе проверки заместитель директора ПМЭС МЭС Центра по инвестиционной деятельности ОАО «ФСК ЕЭС» М.М. Сварнык представил проект (Подраздел 3.1. Технологические решения. 3.1.17. Организация эксплуатации ПС 500 кВ «Каскадная». П0797-444-30-т2), выполненный ОАО «Институт «Энергосетьпроект».

Указанный проект строительства «ПС 500 кВ «Каскадная» с заходами ВЛ 500 и 220 кВ» выполнен на основании:

- инвестиционной программы ОАО «ФСК ЕЭС»;
- схемы развития Московской энергосистемы и Ленинградской энергосистемы, включая программу развития объектов генерации и системообразующих электрических сетей 110 кВ и выше Московского региона, Санкт-Петербурга и Ленинградской области на период до 2015 года;
- технического задания на разработку проекта строительства «ПС 500 кВ «Каскадная» с заходами ВЛ 500 и 220 кВ», утвержденного первым заместителем председателя правления ОАО «ФСК ЕЭС» А.Н. Чистяковым;
- распоряжения департамента земельных ресурсов города Москвы от 9 апреля 2008 года № 558 «Об утверждении проекта границ земельного участка, расположенного по адресу: город Москва, промзона «Руднево», ПР № 595, используемого ОАО «ФСК ЕЭС» для разработки разрешительной документации нового капитального строительства ПС 500/220/110/10 кВ «Каскадная» (Руднево-2).

Проектом предусмотрен ввод подстанции двумя этапами.

Вместе с тем указанный титул как объект капитального строительства не включен в Генеральную схему.

В ходе проверки также были представлены следующие документы:

- копия положительного заключения государственной экспертизы № 161-10/ГГЭ-6519/02, утвержденного заместителем начальника ФГУ «Главгосэкспертиза России» В.М. Вернигором 4 марта 2010 года, по объекту государственной экспертизы «Проект строительства «ПС 500 кВ «Каскадная» с заходами ВЛ 500 и 220 кВ». Проектная документация без сметы на строительство и результаты инженерных изысканий;
- разрешение на строительство № RU77139000-005833, выданное Комитетом государственного строительного надзора города Москвы ОАО «ФСК ЕЭС» 26 января 2011 года на строительство объекта капитального строительства «ПС 500 кВ «Каскадная» с заходами ВЛ 500 и 220 кВ» общей площадью 16345,7 кв. м, площадь участка - 8,3 га, количество этажей - 1-3 плюс подземный уровень, верхний уровень - 16,5 м, объем - 168786,5 куб. м, в том числе подземной части - 28170,7 куб. м, напряжение подстанции - 500/220/110/10 кВ, действие которого было продлено 28 апреля 2011 года до 1 декабря 2013 года.

Также установлено, что первым заместителем председателя правления ОАО «ФСК ЕЭС» В.Н. Чистяковым 6 апреля 2011 года утверждено задание на проектирование на выполнение корректировки проектной документации по титулу «ПС 500 кВ «Каскадная» с заходами ВЛ 500 и 220 кВ», утвержденной приказом ОАО «ФСК ЕЭС» от 4 марта 2011 года № 131.

Кроме того, в ходе проверки были представлены дополнения и изменения к заданию на проектирование по титулу «ПС 500 кВ «Каскадная» с заходами ВЛ 500 и 220 кВ. Корректировка» (далее - Дополнения), утвержденные заместителем председателя правления - главным инженером ОАО «ФСК ЕЭС» В.П. Диким б/д (в верхней части документа имеется запись: от 13 февраля 2014 года № 9/4п).

Основанием разработки дополнений к заданию на проектирование является отрицательное заключение Государственной экспертизы от 25 сентября 2013 года № 848-13/ГГЭ-6519/02.

На момент проведения контрольного мероприятия проектная документация в ФАУ «Главгосэкспертиза России» для проведения повторной государственной экспертизы не направлялась.

Кроме того, государственным инспектором Межрегионального технологического управления Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору Г.В. Головачевым (далее - МТУ Ростехнадзора) был составлен акт осмотра электроустановки от 20 декабря 2012 года № 2-1/1145/э-12, в котором указано, что строительство осуществлялось генеральным подрядчиком - ОАО «Инженерный центр ЕЭС» - по индивидуальному проекту. Начало работ - май 2010 года. Окончание работ - октябрь 2013 года.

Следует отметить, что при осмотре электроустановки государственному инспектору МТУ Ростехнадзора был представлен проект «ПС 500 кВ «Каскадная» с заходами ВЛ 500 и 220 кВ», разработанный ОАО «Энергосетьпроект» и прошедший государственную экспертизу в ФГУ «Главгосэкспертиза России» (заключение от 4 марта 2010 года № 161-10/ГГЭ-6519/02).

Таким образом, сотрудник ОАО «ФСК ЕЭС» Московского ПМЭС М.И. Сварнык, являющийся представителем ОАО «ФСК ЕЭС» и ответственным за техническое состояние и безопасное обслуживание электроустановок, ввел в заблуждение представителя органа государственной исполнительной власти государственного инспектора Г.В. Головачева относительно фактической проектной документации, не прошедшей государственную экспертизу (пункт 2 акта).

На основании указанного акта и заявления первого заместителя генерального директора - главного инженера филиала ОАО «ФСК ЕЭС» - МЭС Центра С.А. Демина от 9 октября 2012 года № М1/23/2507 государственным инспектором МТУ Ростехнадзора Г.В. Головачевым выдано разре-

шение на допуск в эксплуатацию энергоустановки от 20 декабря 2012 года № 2-1/1145/э-12.

Вместе с тем установлено, что при наличии отрицательного заключения ФАУ «Главгосэкспертиза России» комиссией ОАО «ФСК ЕЭС» составлен акт от 2 декабря 2013 года № 2641 о том, что комиссии предъявлены к приемке в эксплуатацию законченные строительством оборудование и соответствующие объекты: оборудование КРУЭ 500 кВ; автотрансформаторы АТ № 1, АТ № 2 (2 x 500 МВА); РЗА: АТ № 1 и № 2, КРУЭ 500 кВ, ЩСН, ЩПТ, АВ, ЦСПИ, ПЖТ, периметральная сигнализация; заход ВЛ 500 кВ Ногинск - Каскадная; заход ВЛ 500 кВ Каскадная - Чагино; здание КРУЭ 500 кВ; здание автотрансформаторов № 1 (2 x 500 МВА); сети электроосвещения ПС; сети противопожарного водопровода; сети хозяйственного питьевого водопровода; сети маслосточков; сети хозфекальной и пром-ливневой канализации; здание проходной № 1; здание проходной № 2; здание насосной; наружное ограждение; здание очистных сооружений с маслосборником № 1 и № 2; резервуар объемом 300 куб. м № 1 и № 2; резервуар объемом 360 куб. м № 1 и № 2, входящие в состав титула «ПС 500 кВ «Каскадная» с заходами ВЛ 500 и 220 кВ», 1 ПК (пункт 1 акта).

Указанной выше рабочей комиссией было принято следующее решение: объекты капитального строительства и оборудование, указанные в пункте 1 акта, входящие в состав титула «ПС 500 кВ «Каскадная» с заходами ВЛ 500 и 220 кВ», 1 пусковой комплекс, считать принятыми от генерального подрядчика и готовыми для предъявления приемочной комиссии.

Объект сдал заместитель генерального директора ОАО «ИЦ ЕЭС» М.Ю. Яковлев. Объект принял директор Московского ПМЭС В.В. Дейнега.

В соответствии с частью 7 статьи 52 Градостроительного кодекса Российской Федерации отклонение параметров объекта капитального строительства от проектной документации, необходимость которого выявилась в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта такого объекта, допускается только на основании вновь утвержденной застройщиком или заказчиком проектной документации после внесения в нее соответствующих изменений в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Согласно части 3 статьи 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации экспертиза проектной документации не проводится в случае модификации такой проектной документации, не затрагивающей конструктивных и других характеристик надежности и безопасности объектов капитального строительства, либо в случае, если при строительстве или реконструкции линейных объектов применяется модификация получившей положительное заключение экспертизы проектной документации (в том числе отдельных разделов проектной документации), не снижающая конструктивных и других характеристик надежности и безопасности линей-

ных объектов и не изменяющая их качественных и функциональных характеристик, при условии, что указанная модификация проектной документации не приводит к увеличению сметы на строительство, реконструкцию линейных объектов.

Таким образом, проектная документация после внесения в нее изменений, затрагивающих конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности объектов капитального строительства, подлежит направлению на повторную экспертизу и может использоваться для строительства объектов капитального строительства только после получения положительного заключения экспертизы.

Корректировка проектной документации «ПС 500 кВ «Каскадная» с заходами ВЛ 500 и 220 кВ» затрагивает конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности объектов капитального строительства, например, исключает сооружение кабельного подвала в КРУЭ 500 кВ, в связи с чем ее использование для осуществления строительства было возможно только после получения положительного заключения экспертизы.

Осуществление строительства по измененной проектной документации без получения положительного заключения экспертизы, а также в случае наличия отрицательного заключения, является нарушением требований, установленных частью 3 статьи 49 и частью 7 статьи 52 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Необходимо отметить, что ОАО «ФСК ЕЭС» 26 января 2011 года было выдано разрешение № RU77139000-005833 на строительство объекта капитального строительства «ПС 500 кВ «Каскадная» с заходами ВЛ 500 и 220 кВ» общей площадью 16345,7 кв. м, площадь участка - 8,3 га, количество этажей - 1-3 плюс подземный уровень, верхний уровень - 16,5 м, объем - 168786,5 куб. м, в том числе подземной части - 28170,7 куб. м, напряжение подстанции - 500/220/110/10 кВ.

Учитывая, что разрешение на строительство было выдано с указанием определенных параметров объекта капитального строительства, а строительство было осуществлено с отклонениями (изменениями) от таких параметров, например, в части исключения кабельного подвала и уменьшения, таким образом, объема подземной части, то в данном случае требовалось получение нового разрешения на строительство, поскольку в силу части 6 статьи 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации основанием для отказа в выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию является, в том числе, несоответствие параметров объекта капитального строительства проектной документации, несоответствие объекта капитального строительства требованиям, установленным в разрешении на строительство.

Таким образом, строительство объекта «ПС 500 кВ «Каскадная» с заходами ВЛ 500 и 220 кВ» по измененной проектной документации без получения положительного заключения государственной или негосударственной экспертизы, а также изменение параметров объекта капитального

строительства по отношению к параметрам, указанным в разрешении на строительство, без получения нового разрешения на строительство может являться основанием для отказа в выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию и признания постройки самовольной.

Выборочный анализ актов выполненных работ КС-2, КС-3 (от 18 декабря 2012 года № 36-36, № 36-15, № 36-14, № 36-11, № 36-10) показал, что заказчиком и подрядчиком при приемке выполненных работ использованы индивидуальные индексы пересчета базисных цен в текущие цены.

По состоянию на IV квартал 2012 года значение индекса текущих цен составило 9,66. При этом значение индекса для соответствующего периода, рекомендованное письмом Минрегиона России от 3 декабря 2012 года № 2836-ИП/12/ГС, составляет 6,61.

Общая установленная в ходе проверки величина завышения выполненных работ составляет более 56,5 млн. рублей (с учетом НДС).

В соответствии с актом сдачи-приемки работ (услуг) от 26 апреля 2013 года стоимость указанных выше работ по корректировке проекта составила 59042,7 тыс. рублей.

В связи с тем, что на дату подписания акта сдачи-приемки выполненных работ по корректировке проекта существовало отрицательное заключение ФАУ «Главгосэкспертиза России», расходование денежных средств в сумме 59042,7 тыс. рублей является необоснованным. После проведения корректировки положительное заключение Главгосэкспертизы России на данный проект получено не было, что, в свою очередь, повлекло увеличение стоимости объекта.

Кроме того, главным инженером ОАО «ФСК ЕЭС» В.П. Диким представлено заключение ГУП «Научно-исследовательский и проектный институт генерального плана города Москвы» (копия) от 2 июля 2008 года № 25/6205, из которого следует, что «решение о возможности реализации градостроительного обоснования может быть принято после увязки размещения объекта с планировочным решением трассы «Москва - Ногинск» и прокладкой новой линии метрополитена». Строительство линии метрополитена осуществляется в непосредственной близости от объекта ПС 500 кВ «Каскадная», а часть его должна проходить под самим объектом строительства.

Согласование строительства ПС 500 кВ «Каскадная» с соответствующими органами контроля или строительного надзора в части размещения объекта на месте строительства метрополитена ОАО «ФСК ЕЭС» или ОАО «ЦИУС ЕЭС» не осуществлялось.

Заместителем председателя правления - главным инженером ОАО «ФСК ЕЭС» В.П. Диким также представлена копия распоряжения префекта Восточного административного округа города Москвы от 16 февраля 2009 года № 95-В-РП «О предоставлении в аренду открытому акционерному обществу «Федеральная сетевая компания Единой энергетической

системы» земельного участка общей площадью 8,3 га по адресу: промзона «Руднево», Проектируемый проезд № 595 (район Косино-Ухтомский)». Из информации, содержащейся в приложении к копии указанного распоряжения (площадь и архитектурные параметры земельного участка), установлено, что опоры ВЛ 500 кВ, заходящие на территорию ПС 500 кВ «Каскадная», сооружены подрядной организацией за пределами указанного земельного участка.

Строительство по указанному титулу осуществляется в нарушение статей 49 и 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации, так как фактическое строительство по титулу «ПС 500 кВ «Каскадная» с заходами ВЛ 500 и 220 кВ» осуществлено в соответствии с проектной документацией, на которую получено отрицательное заключение государственной экспертизы, проведенной ФАУ «Главгосэкспертиза России», при том что в соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 48.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации титул строительства «ПС 500 кВ «Каскадная» с заходами ВЛ 500 и 220 кВ» относится к категории особо опасных, технически сложных и уникальных объектов.

Все перечисленные факты свидетельствуют о совершении должностными лицами (в контексте норм административного права) ОАО «ЦИУС» административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена статьями 9.4 «Нарушение обязательных требований в области строительства и применения строительных материалов (изделий)» и 9.5 «Нарушение установленного порядка строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства, ввода его в эксплуатацию» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В отчете ОАО «ФСК ЕЭС», направленном в Минэнерго России за период 2012 года и 9 месяцев 2013 года, указано, что актами ввода в эксплуатацию (КС-11) подтвержден ввод всей предусмотренной проектом трансформаторной мощности 1900 МВА.

В ходе проверки строительства объекта ПС 500 кВ «Каскадная» также проведен анализ закупки импортного оборудования в рамках договора подряда от 19 марта 2010 года № 0209-1-13-02СМ/10, заключенного между ОАО «ФСК ЕЭС» - Московское ПМЭС и ОАО «Инженерный центр ЕЭС» (далее - Договор).

В соответствии с товарной накладной от 1 марта 2012 года № 34 стоимость 6 трансформаторов для измерения напряжения емкостью 500 кВ типа DFK-525, серийный номер 11004725, производитель Artech, без НДС составляет 7735999,92 рубля, с учетом НДС - 9128479,91 рубля.

По информации, полученной от МВД России (письмо от 24 апреля 2014 года), в соответствии с графой 45 ДТ № 10130182/140212/0001033 таможенная стоимость 6 трансформаторов для измерения напряжения 500 кВ, модель DFK-525, серийный номер 11004725, составляет 2187857,89 рубля,

стоимость данного товара с учетом таможенных платежей составляет 3103506,77 рубля. Разница между стоимостью, заявленной на данный товар в ДТ, и стоимостью, заявленной в товарной накладной от 1 марта 2012 года № 34, составляет 6024973,14 рубля (т.е. цена трансформаторов, приобретенных для нужд ПС 500 кВ «Каскадная», фактически завышена в 3 раза).

По ДТ № 10130060/110313/0005580 осуществлялся выпуск для внутреннего потребления комплексного распределительного устройства с элегазовой изоляцией КРУЭ типа В105 (GIS) производства «ALSTOM GRID SAS», Франция, по цене 300180686,08 рубля за 1 штуку.

Цена данного товара по ДТ, включая все обязательные к оплате таможенные платежи, составляет 354243209,57 рубля.

Необходимо отметить, что филиал ОАО «ФСК ЕЭС» - МЭС Центра представил только первый лист ДТ № 10130060/110313/0005580 с неполной информацией по товару № 1. Всего по данной ДТ оформлено 18 товаров, при этом товары №№ 2-18 являются вспомогательным оборудованием к товару № 1 и описаны в графе 31 ДТ как оборудование для обслуживания комплексного распределительного устройства с элегазовой изоляцией КРУЭ типа В105, 220 кВ.

Вместе с тем из информации, полученной от МВД России, следует, что в графе 44 ДТ (Дополнительная информация/представленные документы) указана Декларация о соответствии от 14 февраля 2013 года № РОСС FR. АГ88.Д43058.

Кроме того, по информации, полученной с официального сайта «Альстом Грид - Русал Электроинжиниринг» (Alstom-rusal.ru), классу напряжения 220 кВ соответствуют модели В105 и Т155, в то время как для класса напряжения 110 кВ предназначены модели В65 и F35.

В реестре товарно-транспортных накладных и ДТ по оборудованию ПС 500 кВ «Каскадная» б/н от 10 апреля 2014 года за подписью начальника службы реализации проектов НКР и ТП ДУИД МЭС Центра М.А. Бредихина по ДТ № 10130060/110313/0005580 указано приобретение КРУЭ 220 кВ.

Цена, установленная в сводной таблице стоимости материалов, оборудования, работ, услуг к Договору на вышеуказанную марку оборудования, составляет 730733000,0 рубля без учета НДС.

Следовательно, разница между стоимостью, заявленной в ДТ, и стоимостью данного оборудования в приложении № 10 Договора составляет 270216827,55 рубля, что является прямым нарушением пункта 6.4 Договора, устанавливающего предельную стоимость импортного оборудования в размере не более 30 % от таможенной стоимости, заявленной в ДТ, с учетом всех подлежащих уплате таможенных платежей.

Таким образом, установлено, что цена поставляемого оборудования была неправомерно завышена на общую сумму 275505076,95 рубля.

Кроме того, при изучении соблюдения процедуры закупки способом открытый конкурс без предварительного квалификационного отбора на право заключения договора на выполнение работ по титулу «ПС 500 кВ «Каскадная» с заходами ВЛ 500 и 220 кВ» для нужд филиала ОАО «ФСК ЕЭС» - МЭС Центра установлено следующее.

Осуществлен неправомерный допуск участника к дальнейшему участию в оспариваемой закупочной процедуре.

Изучением заявки ОАО «Инженерный центр ЕЭС», по которой закупочной комиссией принято решение о признании данного участника победителем рассматриваемой закупочной процедуры, установлено, что в отношении документов, подтверждающих квалификацию указанных им в названной справке специалистов по ПО, заявка данного участника конкурса в своем составе не соответствует подпункту 6 пункта 2.3.1.3 (достаточное количество собственных или привлеченных кадровых ресурсов соответствующей квалификации) и подпункту 7 пункта 2.3.2.2 (справка о наличии собственных либо привлеченных кадровых ресурсов) конкурсной документации.

Кроме того, в соответствии с требованиями подпункта 7 пункта 2.3.2.2 и подпункта 4 пункта 2.3.2.3 конкурсной документации участник закупочной процедуры должен иметь систему управления охраной труда (СУОТ) согласно Межгосударственному стандарту ГОСТ 12.0.230-2007 «Система стандартов безопасности труда. Системы управления охраной труда».

Вместе с тем указанные документы в состав заявки ОАО «Инженерный центр ЕЭС» включены не были.

Таким образом, у закупочной комиссии отсутствовали основания принятия решения о соответствии данного участника конкурса и его заявки рассматриваемым требованиям и, следовательно, для принятия решения о признании ОАО «Инженерный центр ЕЭС» победителем рассматриваемой закупочной процедуры.

Установлено отсутствие в закупочной документации надлежащего порядка подтверждения соответствия установленным требованиям.

В соответствии с подпунктом 2 пункта 2.3.1.3 конкурсной документации участник конкурса не должен находиться в процессе ликвидации, в отношении него не должно быть принято решение арбитражного суда о признании его банкротом и об открытии конкурсного производства, на его имущество не должен быть наложен арест, экономическая деятельность участника не должна быть приостановлена.

Согласно подпункту 10 пункта 2.3.1.3 конкурсной документации участник конкурса должен иметь лицензию МЧС России на монтаж, ремонт и обслуживание средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений.

При этом порядка подтверждения соответствия указанным требованиям (представления в составе заявки письма от участника, копии лицензии либо иных подтверждающих документов) конкурсная документация не содержит.

В ходе осуществления контрольного мероприятия председателем правления ОАО «ФСК ЕЭС» А.Г. Муровым дано поручение от 19 мая 2014 года № 3п о направлении соответствующей информации в МВД России для проведения проверки изложенных фактов о причинении ущерба интересам Общества и принятии процессуального решения.

Ремонтные работы и строительство объекта по титулу «ПС 500 кВ «Ногинск»

Установлено, что 8 ноября 2011 года в 7 часов 46 минут на ПС 500 кВ «Ногинск» (Московская область, Ногинский район) произошло автоматическое отключение автотрансформатора АТ-2 1955 года выпуска и 2 СШ 500 кВ от газовой защиты, о чем был составлен акт от 8 ноября 2011 года № 99 расследования технологического нарушения в работе электростанции, сети или энергосистемы.

В подпункте I пункта II указанного акта указано, что замена поврежденного АТ-2 на ПС «Ногинск» будет произведена до 10 января 2012 года. Также был составлен акт по ремонтнопригодности автотрансформатора АТ-2 фаза «3» ПС 500 кВ «Ногинск». Учитывая серьезность повреждения, объем восстановительного ремонта и длительность срока эксплуатации, автотрансформатор признан неремонтопригодным.

В связи с данными обстоятельствами между ОАО «ФСК ЕЭС» и ОАО «Электросетьсервис ЕНЭС» был заключен договор от 28 декабря 2011 года № М9-НК-РД на выполнение следующих работ:

- по разработке рабочей документации;
- строительно-монтажных, пуско-наладочных работ;
- по обеспечению комплектации объекта материалами, оборудованием, запасными частями к оборудованию.

Стоимость договора должна составлять не более 68409,615 тыс. рублей (с учетом НДС).

Согласно акту приемки законченного строительством объекта (КС-14) от 29 декабря 2012 года № 21111 «Приемка законченного строительством объекта приемочной комиссией», составленному ОАО «ФСК ЕЭС» - Московское ПМЭС и ОАО «Электросетьсервис ЕНЭС», предъявлен комиссии к приемке объект по титулу «Реконструкция 500 кВ «Ногинск». Замена АТ-2 500/110 кВ. Установка автотрансформатора силового трехфазного типа АТДЦТН-250000/500/110/10-У1 (1 шт.)».

Общая стоимость выполненных работ по акту (КС-14) составила 127982,56 тыс. рублей.

Также установлено, что автотрансформатор силовой трехфазного типа АТДЦТН-250000/500/110/10-У1 производства ОАО «ПК ХК Электроза-

вод», заводской номер 1507371, год выпуска 2007, в результате проведенного осмотра был признан неработоспособным, о чем был составлен акт от 11 января 2012 года № б/н.

На момент осуществления контрольного мероприятия на ПС 500 кВ «Ногинск» отсутствовали проектная документация и разработанная рабочая документация.

Поэтому фактически на выполнение аварийных работ на ПС 500 кВ «Ногинск» из средств инвестиционной программы ОАО «ФСК ЕЭС» на 2012 год необоснованно израсходовано более 127982,5 тыс. рублей.

Кроме того, в ходе контрольного мероприятия также установлено, что на ПС 500 кВ «Ногинск» в соответствии с инвестиционной программой ОАО «ФСК ЕЭС» осуществляется реконструкция автотрансформаторов и иного оборудования.

Техническое задание на разработку проекта строительства «Комплексное техническое перевооружение и реконструкция ПС 500 кВ «Ногинск» б/н утверждено первым заместителем председателя правления ОАО «ФСК ЕЭС» А.Н. Чистяковым 24 января 2007 года.

Проект комплексного технического перевооружения и реконструкции ПС 500 кВ «Ногинск» выполнен на основании:

- инвестиционной программы ОАО «ФСК ЕЭС» на 2007-2010 годы;
- схемы развития Московской и Ленинградской энергосистемы, включая программу развития объектов генерации и системообразующих электрических сетей 110 кВ и выше Московского региона, Санкт-Петербурга и Ленинградской области, на период до 2015 года;
- технического задания на разработку проекта «Комплексное техническое перевооружение и реконструкция ПС 500 кВ «Ногинск», утвержденного генеральным директором ОАО «Институт Энергосетьпроект» В.Ф. Ситниковым.

Общая стоимость проекта «Комплексное техническое перевооружение и реконструкция ПС 500 кВ «Ногинск» составила 40855,84 тыс. рублей.

Между ОАО «ФСК ЕЭС», в лице заместителя председателя правления П.В. Романова, и ФГУ «Федеральный центр ценообразования в строительстве и промышленности строительных материалов» (далее - ФГУ «ФЦЦС»), в лице начальника ФГУ «ФЦЦС» Е.Е. Ермолаева, заключен договор о разработке проекта Методических рекомендаций по расчету норматива на содержание службы заказчика-застройщика ОАО «ФСК ЕЭС» в соответствии с календарным планом от 8 июля 2010 года б/н. Стоимость договора составила 50,0 млн. рублей.

Директором филиала ОАО «ЦИУС ЕЭС» - ЦИУС Центра А.В. Макаровым представлены положительное заключение государственной экспертизы на проектную документацию от 17 февраля 2012 года № 119-12/ГГЭ-7673/02 и разрешение на строительство от 13 июля 2012 года № RU50502101-67/2012

на объект ОАО «ФСК ЕЭС» «Комплексное техническое перевооружение и реконструкция ПС 500 кВ «Ногинск», выданное администрацией муниципального образования «Город Ногинск Московской области» в соответствии со статьей 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации. Срок действия разрешения установлен до 13 сентября 2014 года.

Согласно протоколу ОАО «ФСК ЕЭС» от 3 октября 2012 года № 7 ОАО «Энергострой-М.Н.» представит в ОАО «ЦИУС ЕЭС» - ЦИУС Центра товарные накладные на поставленное оборудование КРУЭ 220 кВ импортного производства на ПС 500 кВ «Ногинск». Утвержденная стоимость согласно приложению 3 к данному протоколу составляет 810000,0 тыс. рублей с учетом НДС.

По результатам открытого одноэтапного конкурса с предварительным квалификационным отбором на право заключения договора подряда по титулу «Комплексное техническое перевооружение и реконструкция ПС 500 кВ «Ногинск» для нужд филиала ОАО «ФСК ЕЭС» - МЭС Центра ОАО «ФСК ЕЭС» и ОАО «ЦИУС ЕЭС», с одной стороны, и ОАО «Энергострой-М.Н.», с другой стороны, был заключен договор от 15 марта 2011 года № 0209-2-29-02-СМ/11 «Комплексное техническое перевооружение и реконструкция ПС 500 кВ «Ногинск» на выполнение следующих работ:

- разработка рабочей документации;
- комплексное техническое перевооружение и реконструкция объекта.

Стоимость договора составила не более 11449333,5 тыс. рублей (с учетом НДС).

На момент проведения контрольного мероприятия в соответствии с данными бухгалтерского учета ОАО «ФСК ЕЭС» расходование денежных средств Общества составило 2457,6 млн. рублей.

В ходе осмотра строительства указанного титула на ПС 500 кВ «Ногинск» установлено, что реконструкция ПС 500 кВ «Ногинск» осуществляется с отклонениями параметров объекта капитального строительства от проектной документации при отсутствии вновь утвержденной застройщиком или техническим заказчиком проектной документации после внесения в нее соответствующих изменений в порядке, установленном уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, т.е. с нарушением требований, установленных частью 7 статьи 52 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Учитывая, что в силу части 6 статьи 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации основанием для отказа в выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию является, в том числе, несоответствие параметров объекта капитального строительства проектной документации, то в данном случае осуществление строительства ПС 500 кВ «Ногинск» с отклонением от проектной документации может сделать невозможным полу-

чение разрешения на ввод объекта в эксплуатацию и послужить основанием для признания постройки самовольной.

Вместе с тем корректировка проекта не направлялась в ФАУ «Главгосэкспертиза России» для проведения государственной экспертизы и в органы исполнительной власти Московской области.

Отсутствие должным образом утвержденной проектной документации, разрешения на проведение строительства, монтаж оборудования, не соответствующий утвержденным параметрам, указывают на признаки административных правонарушений, предусмотренных статьями 9.4 «Нарушение обязательных требований в области строительства и применения строительных материалов (изделий)» и 9.5 «Нарушение установленного порядка строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства, ввода его в эксплуатацию» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Кроме того, расходование денежных средств ОАО «ФСК ЕЭС» в сумме более 40855,0 тыс. рублей по договору с ОАО «Институт Энергосетьпроект» на выполнение проекта, учитывая, что строительство осуществляется с отклонениями от проектной документации при отсутствии вновь утвержденной и согласованной проектной документации, является необоснованным и требует принятия мер по возмещению указанных средств организациями ОАО «ЦИУС» и ОАО «Энергострой-М.Н.», совместно принявшими решение о корректировке проекта «Комплексное техническое перевооружение и реконструкция ПС 500 кВ «Ногинск».

В ходе проверки строительства объекта по титулу «Комплексное техническое перевооружение и реконструкция ПС 500 кВ «Ногинск» проведен анализ закупки импортного оборудования в рамках договора подряда от 15 марта 2011 года № 0209-2-29-02СМ/11, заключенного между ОАО «ФСК ЕЭС» - Московское ПМЭС и ОАО «Энергострой-М.Н.» (далее - Договор).

По Договору приобретена партия автотрансформаторов. Страна происхождения - Республика Корея, производитель - Hyundai Heavy Industries CO LTD. При этом в спецификации к Договору на поставку оборудования в пункте 1.4 поименован автотрансформатор типа АДЦТН-500000/500/220/10, производитель ОАО «Запорожтрансформатор», в пункте 1.5 также указан автотрансформатор типа АДЦТН-250000/220/110/10, производитель ОАО «Запорожтрансформатор».

Замена одного товара на другой влечет за собой, в свою очередь, нарушение конкурсных процедур и изменение цены договора.

Стоимость двух автотрансформаторов типа АДЦТН-500000/500/220/10, принятых по товарно-транспортной накладной от 2 декабря 2013 года № 952, без учета НДС (акт от 2 декабря 2013 года № 13) составляет 408864,4 тыс. рублей.

В представленной ОАО «ФСК ЕЭС» ДТ № 10216110/091113/069407, в соответствии с которой осуществлен выпуск вышеуказанных товаров для свободного потребления, информация о фактурной стоимости (графы 22, 42), таможенной стоимости (графы 12, 45), статистической стоимости товара (графа 46) и сумме начисленных и уплаченных таможенных платежей (графы 47, В) отсутствует. По информации, полученной из МВД России (письмо от 24 апреля 2014 года № 7/46-5624), стоимость двух автотрансформаторов типа АТДЦТН-500000/500/220/10 по ДТ № 10216110/091113/0069407 производства компании Hyundai Heavy Industries с учетом всех причитающихся к уплате пошлин и налогов составляет 192140766,95 рубля.

Разница между стоимостью на товары, заявленные в ДТ, и стоимостью, принятой по товарно-транспортной накладной от 2 декабря 2013 года № 952, составляет 159081409,74 рубля, что является нарушением пункта 4.3 Договора, так как расхождение стоимости в ДТ и стоимости, указанной в вышеуказанной накладной, составляет 112 % вместо 30 %, предусмотренных условиями Договора.

Стоимость двух автотрансформаторов типа АТДЦТН-250000/220/110/10 в соответствии с товарно-транспортной накладной от 14 ноября 2013 года № 864 составляет 336195027,96 рубля без учета НДС (акт от 14 ноября 2013 года № 11).

В представленной ОАО «ФСК ЕЭС» ДТ № 10216130/210313/0012559, в соответствии с которой осуществлен выпуск вышеуказанных товаров для свободного потребления, информация о фактурной стоимости (графы 22, 42), таможенной стоимости (графы 12, 45), статистической стоимости товара (графа 46) и сумме начисленных и уплаченных таможенных платежей (графы 47, В) отсутствует.

По информации, полученной от МВД России, стоимость 2 автотрансформаторов типа АТДЦТН-250000/220/110/10 по ДТ № 10216130/210313/0012559, производство компании Hyundai Heavy Industries, с учетом всех причитающихся к уплате пошлин и налогов составляет 118188500,18 рубля.

Разница между стоимостью, заявленной в ДТ, увеличенной на 30 %, и стоимостью, принятой по товарно-транспортной накладной от 14 ноября 2013 года № 864, составляет 218006527,78 рубля, что является нарушением пункта 4.3 Договора, так как расхождение стоимости на идентичные товары в ДТ и стоимости, указанной в накладной, составляет 184 процента.

Таким образом, в ходе осуществленного контрольного мероприятия по титулу «ПС 500 кВ «Ногинск» установлено, что ОАО «Энергострой-М.Н.» была неправомерно завышена стоимость оборудования, поставляемого в адрес ОАО «ФСК ЕЭС», на общую сумму 475742085,72 рубля. Кроме того, проверкой принятых к оплате актов КС-2 установлено, что индексация стоимости строительства в ряде случаев осуществляется с применением индексов, не являющихся нормативными (не включенными в федеральный

реестр сметных нормативов) и имеющими большие значения, чем индексы, выпускаемые ГАУ «Мособлэкспертиза», что ведет к необоснованному удорожанию стоимости строительства в среднем на 20 % и более.

Так, проектно-сметной документацией по титулу предусмотрено применение расценок на СМР, установленных сметно-нормативной базой ТЕР Московской области, утвержденной распоряжением министерства строительного комплекса Московской области от 6 сентября 2011 года № 51.

Начиная с октября 2012 года, подрядчиком изменен порядок пересчета в части используемых индексов. Так, для пересчета базовой сметной стоимости в текущие цены в актах КС-2 за период с 25 октября 2012 года по 25 февраля 2014 года принятых к оплате строительно-монтажных работ на сумму 876,719 млн. рублей с НДС подрядчиком использовались индивидуальные отраслевые индексы пересчета сметной стоимости, утвержденные приказами ОАО «ФСК ЕЭС»: от 17 октября 2012 года № 629 - на III квартал 2012 года, от 21 декабря 2012 года № 800 - на IV квартал 2012 года, от 23 мая 2013 года № 303 - на I квартал 2013 года, от 22 ноября 2013 года № 691 - на II квартал 2013 года.

Следует отметить, что Минрегион России письмом от 23 сентября 2013 года №17515-ВП/10 направил положительное заключение по результатам проверки отраслевых индексов, утвержденное руководителем ФГУ «ФЦЦС» Е.Е. Ермолаевым, что не относится к его полномочиям.

В ходе осуществления контрольного мероприятия также изучен вопрос о соблюдении требований конкурсной документации по закупкам товаров, работ, услуг для нужд ОАО «ФСК ЕЭС».

При изучении конкурсной документации по процедуре закупки способом открытый конкурс с предварительным квалификационным отбором на право заключения договора подряда по титулу «Комплексное техническое перевооружение и реконструкция ПС 500 кВ «Ногинск» филиала ОАО «ФСК ЕЭС» - МЭС Центра установлено, что договор заключен с нарушением требований конкурсной документации.

Анализ заявки ОАО «Энергострой-М.Н.» установил, что документов, подтверждающих квалификацию указанного им в справке персонала, заявка данного участника конкурса в своем составе не содержит. Поскольку ОАО «Энергострой-М.Н.» надлежащим образом не подтвердило свое соответствие требованию, изложенному в подпункте 5 пункта 2.4.5.3 конкурсной документации, у закупочной комиссии отсутствовали основания для принятия решения о его допуске к дальнейшему участию в рассматриваемой закупочной процедуре. В техническом предложении участника ОАО «Энергострой-М.Н.» также имеются несоответствия технических параметров предлагаемого оборудования требуемым.

При таких обстоятельствах действия конкурсной комиссии в части принятия решения о допуске данного участника к конкурсу неправомерны.

2.1.8. Строительство объекта «ВЛ 220 кВ Нерюнгринская ГРЭС - Нижний Куранах - Томмот - Майя с ПС 220 кВ «Томмот» и ПС 220 кВ «Майя»

В 2009 году ОАО «ФСК ЕЭС» начато финансирование из средств федерального бюджета строительства объекта «ВЛ 220 кВ Нерюнгринская ГРЭС - Нижний Куранах - Томмот - Майя с ПС 220 кВ «Томмот» и ПС 220 кВ «Майя». Сведения приведены в приложении 6 к отчету.

Схемой развития ЕЭС на 2010-2016 годы утверждено строительство объекта «ВЛ 220 кВ Нерюнгринская ГРЭС - Нижний Куранах (вторая ВЛ) с ПС 220 кВ «Нижний Куранах», год ввода объекта - 2010 год. Также утверждено строительство объекта «Подвеска второй цепи ВЛ 220 кВ Нижний Куранах - Томмот, двухцепная ВЛ 220 кВ Томмот - Майя с ПС 220 кВ «Томмот» и ПС 220 кВ «Майя», год ввода - 2013 год.

Схемой развития ЕЭС на 2011-2017 годы утверждено строительство объекта «Подвеска второй цепи ВЛ 220 кВ Нижний Куранах - Томмот, двухцепная ВЛ 220 кВ Томмот - Майя с ПС 220 кВ «Томмот» и ПС 220 кВ «Майя» полной стоимостью 20164,0 млн. рублей (5000,0 млн. рублей - в 2011 году, 5000,0 млн. рублей - в 2012 году, 5738,1 млн. рублей - в 2013 году, всего за 3 года - 15738,1 млн. рублей).

Схемой развития ЕЭС на 2012-2018 годы утверждено следующее распределение финансирования строительства объекта «ВЛ 220 кВ Нерюнгринская ГРЭС - Нижний Куранах - Томмот - Майя с ПС 220 кВ «Томмот» и ПС 220 кВ «Майя»:

	Сумма, тыс. руб.
Полная стоимость строительства объекта в том числе по годам:	19267360
2012 г.	2247300
2013 г.	1600000
2014 г.	3047780
2015 г.	7116580

Положительным заключением государственной экспертизы от 28 мая 2009 года № 14-1-3-0100/2-09 рекомендован к утверждению проект на строительство, включающий:

- строительство ВЛ 200 кВ Нерюнгринская ГРЭС - Нижний Куранах 2;
- расширение ОРУ 220 кВ Нерюнгринской ГРЭС;
- расширение ПС «Нижний Куранах».

Рекомендуемая к утверждению сметная стоимость строительства в ценах I квартала 2009 года, включающая НДС, составляет 4654915,31 тыс. рублей.

При этом в пункте 11 положительного заключения государственной экспертизы от 28 мая 2009 года № 14-1-3-0100/2-09 указано, что «подвеска ВОЛС-ВЛ 183,6 км на участке ВЛ 220 кВ Тында - Нерюнгринская ГРЭС не входит в 1 очередь строительства объекта, в связи с чем затраты на ее строительство необходимо исключить из сметной документации или вне-

сти дополнение в задание на проектирование. Аналогично уточнить по участку трассы от ВЛ 220 кВ до ПС 110 кВ «Малый Нимныр».

Дополнений в задание на проектирование внесено не было, проектная документация утверждена приказом ОАО «ФСК ЕЭС» от 19 июня 2009 года № 242.

Актом приемки законченного строительством объекта приемочной комиссией (типовая межотраслевая форма КС-14) от 29 июня 2011 года № 598, утвержденным генеральным директором филиала ОАО «ФСК ЕЭС» - МЭС Востока С.Г. Смирновым, приняты следующие объекты:

- ячейка № 5 ОРУ 220 кВ Нерюнгринской ГРЭС;
- ВЛ 220 кВ Нерюнгринская ГРЭС - Нижний Куранах;
- ВОЛС Тында - Нерюнгринская ГРЭС;
- ячейки №№ 2, 3, 4, 5 ОРУ 220 кВ ПС «Нижний Куранах»;
- средства связи на ПС 110 кВ «Малый Нимныр».

Стоимость принятых основных фондов составила 3940870479,4 рубля.

В ведомость принимаемого имущества в составе законченных строительством объектов (приложение 2 к акту от 29 июня 2011 года № 598) входят следующие объекты:

	Стоимость единицы оборудования	Количество единиц оборудования	Общая стоимость
ВОЛС на участке: оптический кросс R939-1U № 1 помещения связи ПС 220 кВ «Тында» - оптический кросс R939-1U № 3 помещения связи ОПУ ОРУ 220 кВ Нерюнгринской ГРЭС	5277662,00	24	126663888,00
ВОЛС на участке: оптический кросс R939-1U № 1 помещения связи ОПУ ОРУ 220 кВ Нерюнгринской ГРЭС - оптический кросс R939-2U контейнера связи ПС 110 кВ «Малый Нимныр»	3796535,05	24	91116841,20
ВОЛС на участке: оптический кросс R939-2U контейнера связи ПС 110 кВ «Малый Нимныр» - оптический кросс R939-1U помещения связи ОПУ ОРУ 220 кВ «Нижний Куранах»	4147195,32	24	99532689,68
Итого	-	-	317313416,88

Таким образом, в нарушение требований положительного заключения государственной экспертизы объекты ВОЛС на участке ВЛ 220 кВ Тында - Нерюнгринская ГРЭС и на участке трассы от ВЛ 220 кВ до ПС 110 кВ «Малый Нимныр» были приняты приемочной комиссией и оплачены Обществом за счет средств федерального бюджета в объеме 317313416,88 рубля.

Строительство по титулу ПС 220 кВ «Поселковая»

В ходе осуществления контрольного мероприятия проведена проверка использования денежных средств ОАО «ФСК ЕЭС» при строительстве титула ПС 220 кВ «Поселковая» (Краснодарский край, г. Сочи (пос. Веселое), ул. Комарова, № 6).

На дату проверки директором Сочинского ПМЭС являлся Н.С. Иванов.

В ходе проверки установлено, что при проведении конкурса на право заключения договора поставки оборудования конкурсной комиссией выявлены несоответствие цены заявок участников конкурса предельной (начальной) цене конкурса, а также несоответствие банковской гарантии, представленной ООО «Инжиниринговый центр Энерго», требованиям конкурсной документации.

Вместе с тем центральной конкурсной комиссией принято решение признать победителем конкурса ООО «Инжиниринговый центр Энерго» с ценой конкурсной заявки 96268,3 тыс. рублей с учетом НДС.

Согласно первоначальному проекту строительство объекта «ВЛ 220 кВ Псоу - Поселковая с ПС 220 кВ «Поселковая» разделено на 3 очереди по три пусковых комплекса в каждой очереди. Кроме того, проектом вместо установки типового автотрансформатора АДЦТН-125000/220/110 принято решение об установке группы из трех однофазных автотрансформаторов АОДЦТН-40000/220/110.

По результатам проведенного конкурса ОАО «ФСК ЕЭС» - МЭС Юга и ООО «Инжиниринговый центр Энерго» заключен договор от 1 октября 2007 года № ИЦ-01-07-351 на поставку четырех однофазных автотрансформатора 40000 кВА 220/110/10 кВ (с учетом дополнительных соглашений) индийской фирмы «Vijai Elektrikals LTD». Цена договора с учетом дополнительных соглашений составила 97665,3 тыс. рублей с НДС. Следует отметить, что согласно грузовой таможенной декларации таможенная стоимость поставляемых автотрансформаторов составляет 60414,7 тыс. рублей. Согласно актам о приемке выполненных работ по форме КС-2 указанные автотрансформаты смонтированы на объекте в марте 2009 года. Заказчиком в последующих дополнительных заданиях на проектирование было принято решение о замене указанных автотрансформаторов на типовой автотрансформатор АДЦТН-125000/220/110. Таким образом, заказчиком фактически первоначальное проектное решение признано неверным, причем уже после его реализации. Кроме того, следует отметить, что, несмотря на принятое аттестационной комиссией ОАО «ФСК ЕЭС» решение о проведении испытаний и представлении заключения уполномоченного испытательного центра о соответствии автотрансформатора индийской фирмы «Vijai Elektrikals LTD» требованиям ГОСТ 11677, указанное заключение у заказчика отсутствует, что может свидетельствовать о возможном несоответствии указанного автотрансформатора требованиям государственного стандарта.

В IV квартале 2013 года центральной комиссией ОАО «ФСК ЕЭС» по высвобождению и списанию имущества ОАО «ФСК ЕЭС» на основании представленных предложений департамента управления производственными активами об использовании высвобождаемого имущества филиала

ОАО «ФСК ЕЭС» - МЭС Юга принято решение указанные автотрансформаторы АОДЦТН-40000/220/110/10 общей остаточной стоимостью 167247098,32 рубля оприходовать на склад основной деятельности для дальнейшей реализации сторонним организациям. Место хранения автотрансформаторов - ПС 500 кВ «Невинномысская».

Таким образом, в результате принятия заказчиком решения о приобретении, монтаже и демонтаже четырех автотрансформаторов типа АОДТН-40000/220/110/10 индийской фирмы «Vijai Elektrikals LTD», стоимостью 167247098,32 рубля, в отношении которых впоследствии принято решение о выводе их из эксплуатации в связи с невозможностью использования и последующей продаже, свидетельствует о ненадлежащем проектировании объекта и неэффективном использовании ОАО «ФСК ЕЭС» приобретенного оборудования.

Кроме того, установлено:

- первоначальная стоимость четырех автотрансформаторов составляет 192813533,76 рубля, или 48203383,44 рубля за единицу;
- с 1 января 2012 года по 31 декабря 2013 года начислялась амортизация, так как трансформаторы находились под напряжением;
- остаточная стоимость автотрансформаторов на 1 января 2014 года составляла 167247098,32 рубля, при этом осуществлен перевод четырех автотрансформаторов со счета 01 «Основные средства» на счет 07 «Оборудование к установке» с общей суммой 90677313,36 рубля, установленной независимым оценщиком - ООО «Агентство независимой оценки», г. Тихорецк, что на 76569784,96 рубля ниже остаточной стоимости.

В соответствии с ПБУ 6/01 «Учет основных средств», утвержденным приказом Минфина России от 30 марта 2001 года № 26н, первоначальной стоимостью основных средств, приобретенных за плату, признается сумма фактических затрат организации на приобретение, сооружение и изготовление, за исключением налога на добавленную стоимость и иных возмещаемых налогов (кроме случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации).

Следовательно, в представленной в ходе проверки справке главного бухгалтера филиала ОАО «ФСК ЕЭС» - МЭС Юга В.В. Мосейкиной от 25 апреля 2014 года содержится недостоверная информация о первоначальной стоимости оборудования в сумме 192813533,76 рубля. Первоначальная стоимость автотрансформаторов определяется стоимостью поставки - 97665300,0 рубля, а также стоимостью монтажа и пуско-наладки - 7505300,0 рубля и составляет 105170600,0 рубля, что на 87642933,76 рубля меньше стоимости, указанной в справке главного бухгалтера.

Другие затраты Общества, связанные с поставкой автотрансформаторов, документально не подтверждены.

Кроме того, в ходе проверки установлено, что у заказчика отсутствует разрешение на ввод в эксплуатацию объекта с установленными автотрансформаторами 40000 кВА 220/110/10 кВ индийской фирмы «Vijai Elektrikals LTD» в составе объекта. Соответственно, перевод объекта со счета 08 «Вложения во внеоборотные активы» на счет 01 «Основные средства», а также начисление амортизации за период с 1 января 2012 года по 31 декабря 2013 года уменьшают налогооблагаемую базу Общества и влекут за собой начисление амортизационных отчислений.

Строительство по титулу ПС 220 кВ «Псоу»

В ходе осуществления контрольного мероприятия проведена проверка использования денежных средств ОАО «ФСК ЕЭС» при строительстве титула ПС 220 кВ «Псоу» (Краснодарский край, г. Сочи (пос. Веселое), ул. Комарова, № 6).

Проектно-сметная документация по объекту, получившая положительное заключение государственной экспертизы, утверждена приказом ОАО «ФСК ЕЭС» от 18 декабря 2009 года № 689.

Общая сметная стоимость по проекту в текущих ценах на III квартал 2009 года составила 2571,5 млн. рублей с НДС.

Проектными данными предусмотрен ввод объекта в эксплуатацию двумя этапами:

- стоимость работ 1 пускового этапа - 695,67 млн. рублей с НДС;
- стоимость работ 2 пускового этапа - 1875,83 млн. рублей с НДС.

В ходе строительства ПС 220 кВ «Псоу» ОАО «ФСК ЕЭС» принято решение о внесении корректировки в проектную документацию на основании решения заседания технического совета ОАО «ФСК ЕЭС» от 15 июня 2010 года № 5, а также в связи с поступившей заявкой Дирекции по комплексной реконструкции железных дорог и строительству объектов железнодорожного транспорта ОАО «РЖД» на технологическое присоединение энергопринимающих устройств от 25 января 2011 года № 208-ИРД. Таким образом, в проект внесены существенные конструктивные изменения, потребовавшие получения заключения экспертизы. Проектно-сметная документация с учетом корректировки утверждена первым заместителем председателя правления - главным инженером ОАО «ФСК ЕЭС» А.В. Черезовым приказом от 30 апреля 2013 года № 270.

На выполнение работ по строительству объекта заказчиком в Минрегионе России было получено разрешение на строительство от 2 апреля 2010 года № RU23309000-28 сроком действия до 14 марта 2012 года. Срок действия указанного разрешения на строительство продлен не был.

Однако, в ходе контрольного мероприятия установлено, что в течение всего 2012 года и до августа 2013 года подрядчиком оформлялись, а ОАО «ЦИУС ЕЭС» (заказчик-застройщик) принимались акты о приемке выполненных работ по форме КС-2 и справки о стоимости выполненных

работ и затрат по форме КС-3. Данное обстоятельство свидетельствует о том, что подрядные работы проводились незаконно, то есть уже после истечения срока действия разрешения на строительство.

Учитывая изложенное, установлено, что в нарушение требований статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации и пункта 3.1.8 договора № Ц/01 ОАО «ЦИУС ЕЭС» не оформлено продление действия разрешения на строительство на весь период строительства.

Таким образом, на момент проведения контрольного мероприятия было установлено, что реконструкция ПС 220 кВ «Псоу» осуществлялась без разрешения на строительство, что, помимо привлечения к административной ответственности, может повлечь невозможность получения разрешения на ввод объекта в эксплуатацию и признание постройки самовольной.

Строительно-монтажные работы по данному этапу строительства осуществлены ЗАО «ИСК «Союз-Сети» с марта 2009 года по сентябрь 2010 года.

Ввод в эксплуатацию 1 пускового этапа по титулу «Реконструкция и техническое перевооружение ПС 220 кВ «Псоу» осуществлен на основании:

- акта приемки законченного строительства объекта приемочной комиссией по форме КС-14, утвержденного приказом ОАО «ФСК ЕЭС» от 30 декабря 2011 года № 830 заместителем председателя правления - главным инженером ОАО «ФСК ЕЭС» А.В. Черезовым;

- разрешения на ввод в эксплуатацию от 5 декабря 2011 года № RU23309000-53;

- заключения органа государственного строительного надзора о соответствии реконструированного объекта капитального строительства требованиям технических регламентов и проектной документации, в том числе требованиям энергетической эффективности и требованиям оснащенности объекта капитального строительства приборами учета используемых энергетических ресурсов (ЗОС) от 21 октября 2011 года б/н.

Стоимость принимаемых основных фондов составила 606,13 млн. рублей, что на 89,5 млн. рублей меньше, чем стоимость работ 1 пускового этапа, предусмотренная проектом.

Строительно-монтажные работы второго этапа строительства по титулу «Реконструкция и техническое перевооружение ПС 220 кВ «Псоу». Корректировка» были осуществлены ОАО «Энергострой-М.Н.» с мая 2010 года по август 2013 года.

Второй пусковой этап по объекту был принят ОАО «ФСК ЕЭС» на основании акта приемки законченного строительством объекта приемочной комиссией по форме КС-14, утвержденного приказом ОАО «ФСК ЕЭС» от 30 сентября 2013 года № 574 заместителем председателя правления - главным инженером ОАО «ФСК ЕЭС» В.П. Диким.

В ходе проведения контрольного мероприятия установлено, что ПС 220 кВ «Псоу» фактически эксплуатируется с сентября 2013 года.

При этом в соответствии с частью 2 статьи 55.24 Градостроительного кодекса Российской Федерации эксплуатация построенного, реконструированного здания, сооружения допускается после получения застройщиком разрешения на ввод объекта в эксплуатацию (за исключением случаев, когда не требуется выдача разрешения на строительство), а также акта, разрешающего эксплуатацию здания, сооружения в случаях, предусмотренных федеральными законами, по данному объекту - акта Ростехнадзора о допуске к эксплуатации энергетической установки или сооружения.

В нарушение требований пунктов 2.3.5, 3.1.49, 5.2 договора № Ц/01 ОАО «ЦИУС ЕЭС» не было получено разрешение на ввод объекта в эксплуатацию после завершения работ по второму этапу реконструкции объекта. Кроме того, в нарушение пункта 5.2 договора № Ц/01 ОАО «ЦИУС ЕЭС» не получено заключение органа государственного строительного надзора о соответствии реконструированного объекта капитального строительства требованиям технических регламентов и проектной документации.

Учитывая изложенное, в нарушение требований части 2 статьи 55.24 Градостроительного кодекса Российской Федерации ПС 220 кВ «Псоу» эксплуатируется филиалом ОАО «ФСК ЕЭС» - Сочинское ПМЭС без оформления разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, что является административным правонарушением, предусмотренным статьей 9.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Для получения разрешения на ввод объекта в эксплуатацию и выполнения своих обязательств, предусмотренных пунктами 2.3.5, 3.1.49, 5.2 договора № Ц/01, ОАО «ЦИУС ЕЭС» как организация, осуществлявшая на объекте строительный контроль, обязана подготовить следующие документы, предусмотренные частью 3 статьи 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации:

- документ, подтверждающий соответствие построенного, реконструированного объекта капитального строительства требованиям технических регламентов и подписанный лицом, осуществляющим строительство;

- документ, подтверждающий соответствие параметров построенного, реконструированного объекта капитального строительства проектной документации, в том числе требованиям энергетической эффективности и требованиям оснащенности объекта капитального строительства приборами учета используемых энергетических ресурсов, и подписанный лицом, осуществляющим строительство (лицом, осуществляющим строительство, и застройщиком или техническим заказчиком в случае осуществления строительства, реконструкции на основании договора, а также лицом, осуществляющим строительный контроль, в случае осуществления строительного контроля на основании договора).

Вышеуказанные документы не оформлялись по причине отсутствия заявки на получение разрешения на ввод объекта в эксплуатацию после за-

вершения работ по второму этапу реконструкции ПС 220 кВ «Псоу», что также является нарушением условий договора № Ц/01.

Акт КС-14 подписан комиссией в нарушение требований приказа ОАО «ФСК ЕЭС» от 17 декабря 2010 года № 954 «Об утверждении порядка приемки в эксплуатацию законченных строительством объектов ОАО «ФСК ЕЭС».

В результате допущенных нарушений стоимость необоснованно принятых к учету основных средств, не введенных в эксплуатацию в предусмотренном законодательством Российской Федерации порядке, составила 1172,48 млн. рублей.

По данным отчета по исполнению договоров по состоянию на 7 марта 2014 года, направленного ОАО «ЦИУС ЕЭС» письмом ЦО/МЛ/105, сумма финансирования договорных обязательств по объекту 116 Программы ПС 220 кВ «Псоу» составила 2001,9 млн. рублей, выполнение по договорным обязательствам составило 2049,4 млн. рублей.

По данным бухгалтерского учета за период с 2008 по 2013 год объем освоения капитальных вложений по объекту 116 Программы ПС 220 кВ «Псоу» составил 1930,15 млн. рублей без НДС.

По результатам документальной проверки установлено, что за период строительства были незаконно введены в эксплуатацию основные средства стоимостью 1778,61 млн. рублей (без учета НДС). Вводы оформлены на основании актов приемки законченного строительством объекта приемочной комиссией по форме КС-14 и ведомостей принимаемого имущества.

При этом по объекту 116 Программы ПС 220 кВ «Псоу» в бухгалтерском учете числятся затраты на незавершенное строительство, которые по состоянию на 31 декабря 2013 года составляют 129,75 млн. рублей.

При этом, поскольку указанные расходы не были предусмотрены проектно-сметной документацией по объекту Программы ПС 220 кВ «Псоу», они не были включены в стоимость строительства объекта при формировании акта по форме КС-14.

В ходе проверки документов, обосновывающих правомерность принятия решения об отнесении указанных затрат на объект ИП ПС 220 кВ «Псоу», предоставлено не было.

По результатам визуального осмотра объекта, проведенного в ходе выезда с представителями ОАО «ФСК ЕЭС» и филиала ОАО «ФСК ЕЭС» - Сочинское ПМЭС, установлено, что по месту нахождения объекта ПС 220 кВ «Псоу» имущество, числящееся по данным бухгалтерского учета в незавершенном строительстве на сумму 129,75 млн. рублей, отсутствует. Установить его место нахождения не представляется возможным, так как первичные документы на него в Сочинском ПМЭС отсутствуют.

В ноябре 2013 года в целях подготовки годовой бухгалтерской отчетности МЭС Юга проведена обязательная инвентаризация имущества филиа-

ла, в ходе которой комиссией составлен акт инвентаризации имущества объекта незавершенного строительства по титулу «Реконструкция и техническое перевооружение ПС 220 кВ «Псоу» от 31 ноября 2013 № 108. По представленному акту инвентаризации фактическое наличие подтверждено, недостатков не выявлено.

Исходя из вышеизложенного, следует вывод о представлении недостоверных данных о фактическом наличии имущества филиала.

В соответствии с пунктом 8.1, 8.2 Положения о филиале ОАО «ФСК ЕЭС» - МЭС Юга, утвержденного 1 июля 2011 года председателем правления ОАО «ФСК ЕЭС» О.М. Бударгиным, персональную ответственность за сохранность имущества филиала, а также за всю деятельность филиала, соблюдение требований законодательства Российской Федерации, за причиненные Обществу убытки несет генеральный директор филиала.

Таким образом, балансодержателем - филиалом ОАО «ФСК ЕЭС» - МЭС Юга - не приняты необходимые меры для обеспечения сохранности имущества, принятого на бухгалтерский учет в составе незавершенного строительства по объекту Программы ПС 220 кВ «Псоу».

Строительство по титулу ВЛ 220 кВ Печорская ГРЭС - Ухта - Микунь

Объект строительства включен в ИП ОАО «ФСК ЕЭС» на 2012-2014 годы. Полная стоимость инвестиционного проекта составляет 11649,0 млн. рублей. Сроки реализации инвестиционного проекта - 2010-2016 годы.

Проведенная проверка выполнения условий договора от 14 декабря 2011 года № 44-11, заключенного для реализации второго этапа строительства, показала следующее.

Суммарное выполнение по договору по состоянию на 7 декабря 2013 года составляет 2089006,26 тыс. рублей с НДС.

Выборочной документальной проверкой актов КС-2 по договору от 14 декабря 2011 года № 44-11 установлено, что завышение стоимости принятых к оплате затрат на сумму 269588,86 тыс. рублей с НДС произошло по следующим причинам:

- в результате некорректного использования более высоких расценок, не соответствующих проекту организации строительства (ПОС) и фактически использованных подрядчиком (в принятых к оплате актах КС-2), стоимость работ увеличилась на 212508,344 тыс. рублей с НДС;

- удорожание работ за счет двойного учета стоимости фундаментов опор и примененной расценки на их монтаж составило 10342,62 тыс. рублей, включая НДС;

- в результате неправильного учета объемов принятых затрат и исчисления объемов водоотлива стоимость принятых работ была необоснованно увеличена на сумму 1075,01 тыс. рублей с НДС;

- некорректный учет расхода провода при строительстве объекта привел к удорожанию принятых к оплате работ на сумму 40587,75 тыс. рублей с НДС.

Филиалом реализована деловая древесина, полученная при расчистке лесных участков под строительство объекта, что не соответствует положениям статьи 20 Лесного кодекса Российской Федерации, предусматривающей, что право собственности на древесину, которая получена при использовании лесов, расположенных на землях лесного фонда, в соответствии со статьями 43-46 Лесного кодекса Российской Федерации принадлежит Российской Федерации, а реализация такой древесины осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Создание инфраструктуры по обслуживанию электрических сетей о. Валаам

В ходе проверки проведен анализ строительства.

Инвестиционный проект по титулу «Создание инфраструктуры по обслуживанию электрических сетей о. Валаам» включен в инвестиционную программу ОАО «ФСК ЕЭС» на 2010-2014 годы. Стоимость титула составила 600,0 млн. рублей. Срок реализации проекта - 2010-2012 годы. В инвестиционной программе ОАО «ФСК ЕЭС» на 2012-2014 годы полная стоимость титула определена в размере 736,52 млн. рублей. Срок реализации проекта увеличен: в течение 2010-2013 годов. В инвестиционной программе ОАО «ФСК ЕЭС» на период 2013-2017 годов полная стоимость титула составляет 736,52 млн. рублей. Срок реализации проекта - 2010-2013 годы.

В качестве документа по обоснованию реализации проекта Филиалом представлено обращение (письмо от 26 ноября 2009 года № 547-5-2-2) епископа Троицкого Панкратия игумена Спасо-Преображенского Валаамского монастыря в адрес ОАО «ФСК ЕЭС» о создании комплексного проекта электрификации о. Валаам.

Исходно-разрешительная документация

На момент проведения контрольного мероприятия разрешение на строительство объекта отсутствует. Государственная экспертиза проектной документации не проводилась.

Техническое заключение об отнесении строящихся объектов данного титула к объектам движимого имущества выдано 27 ноября 2012 года ФГУП «Ростехинвентаризация - федеральное БТИ». Разрешение на строительство и заключение государственной экспертизы не требуются из-за отсутствия признаков капитальности строящегося объекта (ссылка на письмо Минрегиона России от 21 июня 2012 года № 15319-АП/08).

Установлено, что данное заключение некорректно, так как основано на недействующем, на момент его выдачи, документе - письме Минрегиона России от 21 июня 2012 года № 15319-АП/08, которое отозвано (утратило

силу) после выхода письма Минрегиона России от 20 августа 2012 года № 21868-ВТ/17.

В соответствии с пунктом 3.4 статьи 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации «проектная документация... объектов культурного наследия регионального и местного значения и результаты инженерных изысканий, выполненных для подготовки такой проектной документации, а также проектная документация объектов, строительство, реконструкцию которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий, ... подлежат государственной экспертизе».

Согласно разъяснениям, изложенным в письме Минрегиона России от 20 мая 2011 года № 13137-ИП/08, проектная документация линейных объектов (линии электропередачи, линии связи, в том числе линейно-кабельные сооружения) подлежит государственной экспертизе.

Градостроительным кодексом Российской Федерации предусмотрена обязанность застройщика по оформлению разрешения на строительство.

Строительство линейных объектов (кабельно-воздушной линии), входящих в титул, на землях особо охраняемых территорий и объектов без оформленного разрешения на строительство влечет за собой риски признания такого строительства незаконным.

По проекту получено два отрицательных заключения государственной экологической экспертизы (ГЭЭ) - последнее от 19 апреля 2012 года.

Следует отметить, что все перечисленные объекты построены или находятся в стадии завершения строительно-монтажных работ.

Положительное заключение государственной экологической экспертизы от 22 января 2014 года № 12 получено только по объектам - сеть 6 кВ, сеть 0,4 кВ, сеть освещения, ВОЛС, ремонтно-эксплуатационный пункт, благоустройство монастырской бухты.

По остальным объектам инфраструктуры положительное заключение государственной экологической экспертизы не представлено (отсутствует).

Таким образом, в ходе изучения указанного вопроса установлено следующее.

Строительство объекта, расположенного на землях особо охраняемых территорий, осуществляется без положительного заключения государственной экологической экспертизы.

К моменту завершения реализации инвестиционного проекта исходно-разрешительная документация по титулу состоит из не оформленного в должном порядке землеотвода и положительного заключения государственной экологической экспертизы на часть построенных объектов титула.

Разрешение на строительство на землях особо охраняемых территорий, положительное заключение государственной экспертизы проектной документации не получены.

Объем выполняемых по титулу работ определен заданием на проектирование от 9 апреля 2010 года и в процессе реализации существенно корректировался.

В соответствии с письмом игумена Спасо-Преображенского Валаамского монастыря, направленным на имя председателя правления ОАО «ФСК ЕЭС» (от 17 августа 2011 года № 277), принято решение о корректировке задания на проектирование (протокол от 9 сентября 2011 года № 403). Дополнение к заданию на проектирование было подписано 28 октября 2011 года.

В соответствии с протоколом технического совещания от 9 сентября 2011 года № 403 (пункт 6) в здании ремонтного эксплуатационного предприятия (РЭП) выделяется VIP-зона с соответствующей статусу отделкой помещений и номеров. То есть по результатам первой корректировки технического задания произошла замена здания РЭП, как объекта по организации эксплуатации и обслуживанию электрических сетей 35/6/0,4 кВ, на VIP-зону для проведения совещаний и отдыха.

Дополнение № 2 к заданию на проектирование утверждено 28 февраля 2012 года на основании письма от 17 августа 2011 года № 277 игумена Спасо-Преображенского Валаамского монастыря в адрес председателя правления ОАО «ФСК ЕЭС».

Проект Дополнения № 2 к техническому заданию рассмотрен и одобрен протоколом совместного совещания от 24 февраля 2012 года с участием заместителя генерального директора МЭС Северо-Запада С.В. Новикова и директора по инвестициям Б.М. Вяткина.

Неоднократные корректировки задания на проектирование, инициированные обращениями православного монастыря, касались развития инфраструктуры по обслуживанию распределительной сети, а также развития транспортной сети и подсобного хозяйства.

Корректировки задания на проектирование в части строительства здания РЭП с устройством VIP-зоны для переговоров и отдыха, а также строительство двухэтажной бани и домика на пристани инициировались менеджментом Общества без участия руководства монастыря.

Строительство линейных объектов (кабельно-воздушной линии), входящих в титул, на землях особо охраняемых территорий и объектов без оформленного разрешения на строительство влечет за собой риски признания такого строительства незаконным.

В рамках исполнения договора осуществлены закупка и поставка катера NUMBUS 380 Coupe, аэробота «Тайфун-1000К», а также дополнительного снегохода Yamaha Viking 540, что не предусмотрено техническими заданиями и протокольными решениями. Необоснованные затраты по титулу на их приобретение составляют 16,58 млн. рублей.

В ходе контрольного мероприятия проведена проверка документов по вводу объекта в эксплуатацию:

- акта рабочей комиссии о готовности законченного строительством сооружения для предъявления государственной приемочной комиссии от 20 декабря 2013 года № 1410/РК-1;

- акта приемки законченного строительством объекта, подписанного приемочной комиссией (форма КС-14), от 30 декабря 2013 года № 1737.

Решением рабочей комиссии (акт рабочей комиссии от 20 декабря 2013 года № 1410/РК-1) приняты законченные строительством объекты из титула «Создание инфраструктуры по обслуживанию электрических сетей на о. Валаам».

Установлено, что перечень оборудования КТПН и 3 БКРТП (5.1.1) в акте рабочей комиссии не соответствует аналогичным перечням в актах осмотра оборудования от 23 сентября 2011 года № 1 и от 18 мая 2012 года № 2 по классу трансформаторной мощности и типу исполнения.

В акте рабочей комиссии в составе объектов отсутствуют гаражи на 2, 5 и 7 боксов, навес для хранения электромобилей с заправочной станцией, здание РЭП, причальные сооружения, домик на пристани и ангар для утилизации бытовых отходов.

При этом выездной проверкой установлено, что строительство указанных зданий и сооружений (кроме ангара для утилизации бытовых отходов) завершено, и они эксплуатируются в соответствии со своим назначением. Наименование объектов, их текущее состояние указаны в приложении 7 к отчету.

Наличие и эксплуатация неучтенных основных средств являются основанием для привлечения Филиала Общества к ответственности за совершение налогового правонарушения и доначисления налога на имущество в соответствии с главой 30 Налогового кодекса Российской Федерации.

Объект принят в эксплуатацию частично актом приемки законченного строительством объекта приемочной комиссией (форма КС-14) № 1737, утвержденным приказом генерального директора Филиала от 30 декабря 2013 года № 1737.

Ввод произведен с нарушением требований статьи 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

При этом частичный или поэтапный ввод не предусмотрен заданиями на проектирование и ПОС.

Общая сумма частичного ввода согласно акту по форме КС-14 составляет 287,7 млн. рублей с НДС.

Согласно сводному сметному расчету, утвержденному приказом генерального директора Филиала, стоимость оставшихся затрат по созданию инфраструктуры по обслуживанию электросетей о. Валаам составляет 1767,8 млн. рублей с НДС.

Данные о стоимости титула «Создание инфраструктуры по обслуживанию электрических сетей на о. Валаам» отражены на графике:



Сроки ввода объекта, определенные условиями заключенных договоров и утвержденной инвестиционной программой, нарушены.

Дополнительные соглашения, предусматривающие изменение существенных условий договоров, не заключены.

То есть к концу реализации титула инвестиционной программы «Создание инфраструктуры по обслуживанию электрических сетей на о. Валаам» (через 3,5 года) не определены сроки завершения работ и их окончательная стоимость.

Анализ объемов финансирования по титулу «Программа расширения просек ВЛ ЕНЭС»

В таблице представлена информация об объемах финансирования по Программе расширения просек ВЛ ЕНЭС филиалами ОАО «ФСК ЕЭС» согласно утвержденным Минэнерго России инвестиционным программам:

(млн. руб.)

Наименование объекта	Инвестиционная программа на 2011 г. (утв. приказом Минэнерго России от 29.11.2011 г. № 552)	Инвестиционная программа на 2012 г. (утв. приказом Минэнерго России от 29.11.2012 г. № 598)	Инвестиционная программа на 2013 г. (утв. приказом Минэнерго России от 26.07.2013 г. № 412)	Проект инвестиционной программы на 2014 г. (не утвержден)
Программа по расширению просек ВЛ ЕНЭС филиалами ОАО «ФСК ЕЭС» - МЭС (приказ от 11 февраля 2011 года № 80 «О дополнительных мерах по подготовке к прохождению ОЗП 2011-2012 гг.»)	518,01	1707,07	1000,00	1154,40

На основании приказа председателя правления ОАО «ФСК ЕЭС» от 11 февраля 2011 года № 80 «О дополнительных мерах по подготовке к прохождению ОЗП 2011-2012 гг.» утвержденные инвестиционные программы ОАО «ФСК ЕЭС» 2012-2013 годов признаются инвестиционными титулами работы «по расширению трасс».

Стоимость работ по расширению просек ВЛ (за единицу работ - 1 га) складывается на основании укрупненных расчетов выполнения работ по расширению просек ВЛ, в том числе исходя из анализа сложившейся цены в регионе (где планируется выполнение работ) по результатам открытых конкурсных процедур в предыдущем периоде.

Расходы на расширение просек ВЛ ЕНЭС осуществляются за счет средств инвестиционных программ ОАО «ФСК ЕЭС», хотя в ряде случаев такие расходы по факту являются текущими эксплуатационными расходами. При рассмотрении порядка признания расходов на расширение просек капитальными и текущими, установлено, что в целом ОАО «ФСК ЕЭС» поддерживает позицию максимальной капитализации всех расходов.

В ходе проверки были проанализированы расходы по «расширению просек» филиала ОАО «ФСК ЕЭС» - МЭС Центра. Информация о произведенных расходах за 2012-2013 годы представлена в приложении 8 к отчету.

Всего за анализируемый период расходы на расчистку трасс составили 332,6 млн. рублей.

При проверке проектов на данные титулы и актов по форме КС-14 установлено, что данные работы по расчистке производятся на действующих объектах, где не осуществляется инвестиционная деятельность (строительство, реконструкция, модернизация, достройка).

В соответствии с требованиями бухгалтерского учета, а именно пунктом 14 ПБУ 6/01: изменение первоначальной стоимости основных средств, в которой они приняты к бухгалтерскому учету, допускается в случаях достройки, дооборудования, реконструкции, модернизации, частичной ликвидации и переоценки объектов основных средств.

Согласно пункту 27 ПБУ 6/01 затраты на реконструкцию и модернизацию основных средств увеличивают первоначальную стоимость объектов в случае, если в результате модернизации и реконструкции улучшаются (повышаются) первоначально принятые нормативные показатели функционирования (срок полезного использования, мощность, качество применения и т.п.) объекта основных средств.

Расходы по расчистке трасс на действующих объектах ЛЭП не изменяют первоначально принятые нормативные показатели функционирования.

Исходя из вышеизложенного, за анализируемый период операционные расходы Общества занижены на сумму не менее 332,6 млн. рублей. Показатели величины «основные средства» завышены (с учетом влияния амортизационных отчислений), так как они не могут и не должны быть в соста-

ве инвестиционной программы в связи с тем, что они относятся к виду текущих эксплуатационных расходов.

2.1.11. Анализ незавершенного строительства (аудитор В.Н. Богомолов)

По информации, представленной ОАО «ЦИУС ЕЭС», по состоянию на 1 января 2011 года в ОАО «ФСК ЕЭС» насчитывалось 1137 титулов незавершенного строительства, на 1 января 2012 года - 1760 титулов, на 1 января 2013 года - 1526 титулов, на 1 января 2014 года - 1782 титула, финансируемых в рамках инвестиционных программ.

В соответствии с данными бухгалтерского учета ОАО «ФСК ЕЭС» сумма незавершенных капитальных вложений составила: на 31 декабря 2011 года - 389567,9 млн. рублей, на 31 декабря 2012 года - 362970,0 млн. рублей, на 31 декабря 2013 года - 345662,3 млн. рублей.

В ходе проверки объемов незавершенного строительства рассмотрен порядок бухгалтерского учета инвестиционной деятельности Общества, формирования показателей «Незавершенное строительство», «Основные средства», «Оборудование к установке» в составе показателей публичной бухгалтерской (финансовой отчетности) ОАО «ФСК ЕЭС».

В 2011 году, по данным бухгалтерской отчетности, в состав основных средств приняты объекты незавершенного строительства на сумму 160,19 млрд. рублей, в 2012 году - на сумму 191,38 млрд. рублей, в 2013 году - на сумму 175,89 млрд. рублей.

Приемка объектов в состав основных средств должна осуществляться в соответствии с Правилами бухгалтерского учета (пункт 4 ПБУ 6/01), нормами законодательства Российской Федерации и внутренних локальных актов Общества и его филиалов.

При этом необходимо учитывать, что в соответствии с частью 2 статьи 55.24 Градостроительного кодекса Российской Федерации эксплуатация построенного, реконструированного здания, сооружения допускается после получения застройщиком разрешения на ввод объекта в эксплуатацию (за исключением случаев, когда не требуется выдача разрешения на строительство), а также акта, разрешающего эксплуатацию здания, сооружения, в случаях, предусмотренных федеральными законами (например, акта Ростехнадзора о допуске к эксплуатации энергетической установки или сооружения).

Таким образом, принятие к бухгалтерскому учету в качестве основного средства активов, являющихся объектами капитального строительства, для строительства которых требуется получение разрешения на строительство, возможно только после получения разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, а также акта, разрешающего эксплуатацию объекта в случаях, предусмотренных федеральными законами.

До получения вышеуказанных документов активы могут быть приняты к бухгалтерскому учету в качестве основных средств только как движимое имущество (например, оборудование), а не как объект капитального строительства, и при условии, что актив (объект) предназначен для использования в производстве, то есть его использование в качестве самостоятельного источника производства возможно.

При проведении проверки по всем актам приемки законченного строительством объекта приемочной комиссией за 2012-2013 годы установлено следующее.

Общество осуществляет принятие создаваемых объектов электросетевого хозяйства в качестве основных средств по самостоятельно выделенным этапам (пусковым этапам, этапам для ввода в эксплуатацию), не предусмотренным проектно-сметной документацией. На указанные объекты отсутствуют заключения о соответствии построенного, реконструированного, отремонтированного объекта капитального строительства требованиям технических регламентов (норм и правил), разрешения на ввод объекта в эксплуатацию.

Процедура согласования этапов оформляется запросом (письмом) Общества на имя заместителя председателя правления - главного инженера ОАО «ФСК ЕЭС» с просьбой «в целях неукоснительного исполнения инвестиционной программы» согласовать отдельные этапы вводов в эксплуатацию.

В проектной документации к строящимся объектам не указаны условия о выделении и сдаче работ комплексами (этапами).

Кроме того, в силу частей 12.1 и 13 статьи 48 Градостроительного кодекса Российской Федерации проектная документация может подготавливаться применительно к отдельным этапам строительства.

Нормами части 12 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что уполномоченные на выдачу разрешений на строительство федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления по заявлению застройщика могут выдать разрешение на отдельные этапы строительства, реконструкции.

В соответствии с частью 1 статьи 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации разрешение на ввод объекта в эксплуатацию представляет собой документ, который удостоверяет выполнение строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства в полном объеме в соответствии с разрешением на строительство, соответствие построенного, реконструированного, отремонтированного объекта капитального строительства градостроительному плану земельного участка и проектной документации.

Таким образом, Градостроительный кодекс Российской Федерации допускает возможность ввода в эксплуатацию отдельной очереди строительства (этапа) объекта капитального строительства только при условии наличия ука-

зания на это в разрешении на строительство (Определение Верховного Суда Российской Федерации от 18 июля 2007 года № 59-Г07-10).

Предложенные варианты выделения отдельных этапов ввода в эксплуатацию объектов капитального строительства на основании писем без обоснования в проектной документации возможности автономной эксплуатации вводимого в эксплуатацию этапа строительства (реконструкции) и без получения в установленном порядке разрешений на отдельные этапы строительства (реконструкции) объектов капитального строительства не соответствуют требованиям части 12 статьи 51 и части 1 статьи 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

На примере МЭС Центра представлена информация об объектах, необоснованно принятых к бухгалтерскому учету в качестве основных средств по самостоятельно выделенным этапам:

- в 2012 году приняты в состав основных средств 6 объектов на сумму 24249,0 млн. рублей;

- в 2013 году приняты в состав основных средств 11 объектов на сумму 21685,6 млн. рублей.

Необходимо отметить, что приемка частей создаваемых объектов капитального строительства к бухгалтерскому учету в качестве основных средств и начало использования таких частей в производственных целях без надлежащего оформления их ввода в эксплуатацию не являются подтверждением выполнения (в том числе частичного) мероприятий инвестиционной программы ОАО «ФСК ЕЭС», так как инвестиционной программой предусмотрено создание (реконструкция) объектов капитального строительства, а единственным подтверждением завершения создания (реконструкции) объектов капитального строительства является получение разрешения на ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию, а также, в случаях, предусмотренных законодательством, получение акта, разрешающего эксплуатацию объекта капитального строительства.

Таким образом, в отступление от требований законодательства Российской Федерации, организационно-распорядительных документов ОАО «ФСК ЕЭС» в бухгалтерской (финансовой) отчетности и отчетности по реализации инвестиционной программы, направляемой в Минэнерго России, отражена недостоверная информация о степени реализации мероприятий инвестиционных программ ОАО «ФСК ЕЭС», а также об объектах, вводимых в эксплуатацию до завершения их строительства.

Кроме того, эксплуатация объекта капитального строительства (его части) без разрешения на ввод его в эксплуатацию запрещена действующим законодательством, за осуществление такой эксплуатации пунктом 5 статьи 9.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Самостоятельное выделение этапов строительства объектов капитального строительства, их фактический ввод в эксплуатацию до завершения строительства всего объекта в нарушение требований Градостроительного кодекса Российской Федерации, а также прием их к учету в качестве основных средств до завершения строительства всего объекта приводят к тому, что:

- Общество неправомерно использует право налогоплательщика, предусмотренное статьей 258 Налогового кодекса Российской Федерации по применению амортизационной премии - единовременного признания в расходах 10-30 % стоимости вводимых объектов основных средств. В результате за анализируемый период существенно завышены налоговые расходы, занижен налог на прибыль к уплате, некорректно сформированы показатели бухгалтерской отчетности в части отражения данных о расчетах с бюджетом по налогу на прибыль и формирования себестоимости основной деятельности в части отражения амортизационных отчислений;

- искажается бухгалтерская отчетность по показателю «незавершенное строительство» в форме 2.4 «Иное использование основных средств».

Таким образом, сумма незавершенного строительства в размере 345662,3 млн. рублей по состоянию на 31 декабря 2013 года занижена на сумму не менее 155135,1 млн. рублей и фактически составляет 500797,4 млн. рублей (из общего объема финансирования инвестиционных программ ОАО «ФСК ЕЭС» в 2010-2013 годах в сумме 712,237 млрд. рублей, то есть 70 % всего объема финансирования).

Общее количество объектов инвестиционных программ ОАО «ФСК ЕЭС», реализуемых в 2011-2013 годах, - 1568 единиц. В соответствии с заключенными договорами подряда по 1087 объектам срок завершения работ истекает в 2014 году.

Полная стоимость 1568 объектов в соответствии с Инвестиционной программой ОАО «ФСК ЕЭС» на 2013-2017 годы составляет 6943856983,0 тыс. рублей. Стоимость подрядных договоров на строительство объектов с учетом дополнительных соглашений по состоянию на 17 февраля 2014 года составляет 6196342307,0 тыс. рублей.

Ситуация по степени исполнения сроков строительной готовности в разрезе по регионам отражена в следующей таблице:

Регион	Количество объектов, срок исполнения которых истек до 17.02.2014 г.	Количество объектов с процентом строительной готовности 100	Количество объектов с процентом строительной готовности менее 100	
			всего	из них количество объектов с процентом строительной готовности менее 50
Центр	261	132	129	113
Северо-Запад	93	82	11	5
Волга	114	91	23	7
Урал	98	78	20	5
Сибирь	51	24	27	2
Восток	133	80	53	13
Западная Сибирь	120	37	83	3
Юг	217	113	104	59
Итого	1087	637	450	207

В ходе проверки ОАО «ФСК ЕЭС» и ОАО «ЦИУС ЕЭС» представлены таблицы с информацией об объектах незавершенного строительства инвестиционной программы ОАО «ФСК ЕЭС» за 2013-2014 годы.

При анализе представленной информации были выявлены расхождения сведений в данных таблицах.

В таблице, представленной ОАО «ФСК ЕЭС» по МЭС Сибири отсутствуют такие титулы, как «Комплексное и техническое перевооружение и реконструкция подстанции 220 кВ «Еланская», «Комплексное и техническое перевооружение и реконструкция подстанции ЦРП-220 кВ», «Комплексное и техническое перевооружение и реконструкция подстанции 220 кВ «Левобережная», «Комплексное и техническое перевооружение и реконструкция подстанции 220 кВ НКАЗ», по МЭС Востока отсутствуют титулы ПС 220 кВ «Завитая», ПС 220 кВ «Биробиджан».

В таблице, представленной ОАО «ФСК ЕЭС», процент строительной готовности по титулу «Строительство ВЛ 330 кВ Кольская АЭС - Княжегубская ГЭС - ПС 330/110/35 кВ Лоухи - Путкинская ГЭС - ОРУ 330 кВ Ондской ГЭС (МЭС Северо-Запада) составляет 100 %, в то время как в соответствии с данными, представленными ОАО «ЦИУС ЕЭС», степень строительной готовности объекта составляет 75 процентов.

В ходе проверки исполнения основных характеристик инвестиционных программ ОАО «ФСК ЕЭС» проведен анализ ряда объектов незавершенного строительства с истекшим сроком ввода мощностей в эксплуатацию.

Комплексное и техническое перевооружение ПС 500 кВ «Очаково» началось в 2006 году, ввод объекта в эксплуатацию первоначально планировался в 2011 году. Полная стоимость строительства составляла 16894,2 млн. рублей (инвестиционная программа ОАО «ФСК ЕЭС» на 2010-2014 годы).

Комплексное и техническое перевооружение ПС 500 кВ «Очаково» осуществлялось на основании договора подряда от 28 июля 2006 года № 0209-2-54-02-СМ/06, заключенного между ОАО «ФСК ЕЭС» и ОАО «Севзапэлектросетьстрой» (далее - Договор), с ценой Договора - 13516,78 млн. рублей с учетом НДС. Срок окончания выполнения всех работ по Договору истек в июле 2009 года.

Техническое задание на разработку проекта «Комплексное и техническое перевооружение ПС 500 кВ «Очаково» утверждено первым заместителем председателя правления ОАО «ФСК ЕЭС» А.Н. Чистяковым в 2007 году (точная дата в представленном документе отсутствует).

Положительное заключение на проектную документацию объекта № 684-07/ГГЭ-4821/02 выдано ФГУ «Главгосэкспертиза России» 26 ноября 2007 года. Положительное заключение по сметной документации к проекту № 101-08/ГГЭ-4821/10 выдано ФГУ «Главгосэкспертиза России» 26 февраля 2008 года на общую сумму 5008,1 млн. рублей.

Комитетом государственного строительного надзора г. Москвы выдано разрешение на строительство от 9 июня 2010 года № RU 77176000-005154, срок действия разрешения истек 1 января 2011 года.

В соответствии с дополнительным соглашением от 17 ноября 2006 года № 2 к Договору, в связи с изменением схемы электрических соединений ПС 500 кВ «Очаково» и изменением состава и количества поставляемого оборудования, стоимость Договора возросла на 1346,2 млн. рублей, в том числе НДС - 205,4 млн. рублей, и составила 14863,0 млн. рублей, включая НДС - 2267,2 млн. рублей.

На основании дополнительного соглашения от 24 июня 2010 года № 12 к Договору, в связи с изменением объемов и стоимости работ, услуг и поставляемого оборудования, цена Договора увеличилась на 1796,4 млн. рублей, включая НДС, и составила 16566,92 млн. рублей.

Предъявленные к приемке объекты 1 пускового комплекса введены в действие в соответствии с актом приемки законченного строительством объекта приемочной комиссией по титулу «Комплексное и техническое перевооружение ПС 500 кВ «Очаково» от 30 декабря 2011 года № 836/209668/20899. Стоимость принятых основных фондов в текущих ценах составила 10438,5 млн. рублей.

В марте 2012 года Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору проводилась итоговая проверка по титулу «Комплексное и техническое перевооружение ПС 500 кВ «Очаково». В соответствии с актом итоговой проверки № 6-Г/5.3-25/Ж-02 реконструкции объекта капитального строительства от 16 марта 2012 года в ходе проведения проверки выявлены нарушения обязательных требований.

На момент проведения проверки работы по монтажу технологического оборудования завершены в полном объеме.

В соответствии с инвестиционной программой ОАО «ФСК ЕЭС» за 2012-2014 годы срок строительства объекта продлен до 2013 года. Полная стоимость объекта строительства возросла до 17547,0 млн. рублей.

Управлением Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по г. Москве 7 февраля 2014 года выдано свидетельство № 214 о государственной регистрации права ОАО «ФСК ЕЭС» на подстанцию ПС 500 кВ «Очаково».

Вместе с тем заключение органов государственного строительного надзора о соответствии реконструированного объекта капитального строительства требованиям технических регламентов и разрешение на ввод объекта в эксплуатацию на дату проведения контрольного мероприятия отсутствуют.

Комплексное и техническое перевооружение ПС 500 кВ «Бескудниково» началось в 2006 году, ввод объекта в эксплуатацию первоначально планировался в 2011 году.

Работы по титулу «Комплексное и техническое перевооружение ПС 500 кВ «Бескудниково» осуществлялись на основании договора подряда от 28 июля 2006 года № 0209-2-65-02-СМ/06, заключенного между ОАО «ФСК ЕЭС» и ООО «Инжиниринговый центр Энерго» (далее - Договор), с ценой Договора - 12911,57 млн. рублей с учетом НДС. Срок окончания выполнения всех работ по Договору истек в июле 2009 года. Техническое задание на разработку проекта «Комплексное и техническое перевооружение ПС 500 кВ «Бескудниково» утверждено первым заместителем председателя правления ОАО «ФСК ЕЭС» А.Н. Чистяковым в январе 2007 года (точная дата в представленном документе отсутствует).

Положительное заключение на проектную документацию объекта № 684-07/ГГЭ-4822/02 выдано ФГУ «Главгосэкспертиза России» 13 сентября 2007 года. Положительное заключение по сметной документации к проекту № 025-08/ГГЭ-4822/10 выдано ФГУ «Главгосэкспертиза России» 25 января 2008 года на общую сумму 3120,0 млн. рублей.

Комитетом государственного строительного надзора г. Москвы выдано разрешение на строительство от 5 июля 2010 года № RU 77176000-005138, срок действия разрешения истек 1 января 2013 года.

В соответствии с дополнительным соглашением от 17 ноября 2006 года № 1 стоимость Договора увеличилась и составила 13448,0 млн. рублей, включая НДС - 2051,5 млн. рублей.

На основании дополнительного соглашения от 31 мая 2007 года № 3 общая цена Договора увеличилась и составила 14281,48 млн. рублей, включая НДС.

В соответствии с дополнительным соглашением от 24 июня 2010 года № 8 к Договору цена составила 14913,1 млн. рублей, включая НДС.

ОАО «ФСК ЕЭС» осуществлен частичный ввод основных средств в эксплуатацию, в связи с чем составлен акт приемки законченного строительством объекта приемочной комиссией по титулу «Комплексное и техническое перевооружение ПС 500 кВ «Бескудниково», утвержденный приказом ОАО «ФСК ЕЭС» от 30 сентября 2011 года № 588. В соответствии с вышеуказанным актом стоимость принимаемых основных фондов в текущих ценах составила 9066,0 млн. рублей.

Свидетельство о государственной регистрации права собственности, заключение органов государственного строительного надзора о соответствии реконструированного объекта капитального строительства требованиям технических регламентов и разрешение на ввод объекта в эксплуатацию на данные основные фонды отсутствуют.

В 2011 году отставание от графика финансирования строительства ПС 500 кВ «Бескудниково» составило 15 %. В 2012 году отставание от графика финансирования строительства объекта составило 41 процент.

В соответствии с инвестиционной программой ОАО «ФСК ЕЭС» на 2012-2014 годы срок строительства данного объекта увеличился до 2013 года. Полная стоимость строительства составила 15302,1 млн. рублей.

В дальнейшем ОАО «ФСК ЕЭС» еще раз осуществлен частичный ввод, в связи с чем был составлен акт приемки законченного строительством объекта приемочной комиссией от 29 декабря 2012 года № 845, утвержденный приказом ОАО «ФСК ЕЭС» от 29 декабря 2012 года № 845. В соответствии с вышеуказанным актом стоимость принимаемых основных фондов в текущих ценах составила 1551,7 млн. рублей.

Свидетельство о государственной регистрации права, заключение органов государственного строительного надзора о соответствии реконструированного объекта капитального строительства требованиям технических регламентов и разрешение на ввод объекта в эксплуатацию на данные основные фонды отсутствуют.

Акт приемки законченного строительством объекта приемочной комиссией от 29 ноября 2013 года № 724/21217 утвержден приказом ОАО «ФСК ЕЭС» от 29 ноября 2013 года № 724. В соответствии с вышеуказанным актом стоимость принимаемых основных фондов в текущих ценах составила 1294,1 млн. рублей.

Свидетельство о государственной регистрации права собственности, заключение органов государственного строительного надзора о соответствии реконструированных объектов капитального строительства требованиям технических регламентов и разрешение на ввод в эксплуатацию объекта отсутствуют.

Всего частичными вводами введено в эксплуатацию основных средств на общую сумму 12809,0 млн. рублей. На момент проверки строительство по титулу ПС 500 кВ «Бескудниково» не завершено.

Значительное расхождение данных между бухгалтерской отчетностью и отчетностью, представляемой ОАО «ФСК ЕЭС» по инвестиционным программам в Минэнерго России, может свидетельствовать об искажении экономических данных регистров аналитического учета и формальном подходе к составлению и анализу отчетов по исполнению инвестиционных программ.

Договор подряда № 0209-2-64-02-СМ/06 на «Комплексное и техническое перевооружение ПС 500 кВ «Чагино» заключен 28 июля 2006 года. Срок окончания работ по данному договору - июль 2009 года. Выполнение работ началось в 2006 году. В дальнейшем инвестиционными программами срок ввода объекта в эксплуатацию продлен до 2011 года. Полная стоимость строительства на 1 января 2011 года составляла 11738,4 млн. рублей, остаточная стоимость строительства объекта на указанную дату составила 1499,6 млн. рублей. В 2011 году планировалось профинансировать 121,3 млн. рублей (инвестиционная программа ОАО «ФСК ЕЭС» на 2010-2014 годы).

Положительное заключение на проектную документацию объекта № 683-07/ГГЭ-4823/02 выдано ФГУ «Главгосэкспертиза России» 25 сентября 2007 года. Положительное заключение по сметной документации к проекту № 025-08/ГГЭ-4823/10 выдано ФГУ «Главгосэкспертиза России» 25 января 2008 года на общую сумму 13152915,36 тыс. рублей.

Отклонение от графика финансирования строительства объекта составило 89,3 процента.

В соответствии с инвестиционной программой на 2012-2014 годы срок строительства объекта продлен до 2013 года.

Приказом ОАО «ФСК ЕЭС» от 29 декабря 2012 года № 848 утвержден акт приемки законченного строительством объекта приемочной комиссией от 29 декабря 2012 года № 848. Стоимость принимаемых основных фондов в текущих ценах составила 6988,3 млн. рублей.

Свидетельство о государственной регистрации права, заключение органов государственного строительного надзора о соответствии реконструированного объекта капитального строительства требованиям технических регламентов и разрешение на ввод объекта в эксплуатацию на данные основные фонды отсутствуют.

В 2013 году по бухгалтерскому счету незавершенного строительства по ПС 500 кВ «Чагино» освоение денежных средств составило 222,9 млн. рублей, в то время как в отчете об исполнении инвестиционной программы за 2013 год сумма освоенного объема финансирования составила 124,92 млн. рублей.

Таким образом, показатель незавершенного строительства в сумме 6,9 млрд. рублей незаконно переведен в категорию основных средств, на величину которых начислены амортизационные отчисления и уменьшена налогооблагаемая база по налогу на прибыль.

Реконструкция ПС 500 кВ «Тюмень» началась в 2007 году, ввод объекта в эксплуатацию первоначально планировался на 2011 год (инвестиционная программа ОАО «ФСК ЕЭС» на 2010-2014 годы).

В рамках инвестиционной программы ОАО «ФСК ЕЭС» на 2012-2014 годы полная стоимость объекта возросла до 6714,8 млн. рублей, срок строительства объекта увеличен до 2012 года.

Реконструкция ПС 500 кВ «Тюмень» осуществлялась на основании договора подряда от 18 мая 2007 года № 13-02/8, заключенного между ОАО «ФСК ЕЭС» и ООО «КомплектЭнерго» (далее - Договор).

Положительное заключение ФГУ «Главгосэкспертиза России» от 9 сентября 2008 года № 407-08/ГГЭ-1825/02. Экспертное заключение о достоверности сметной документации объекта от 12 октября 2011 года № 019-10-11. Разрешение на строительство № RU 72304000-1369-рс от 14 ноября 2008 года выдано администрацией г. Тюмени.

На основании приказа ОАО «ФСК ЕЭС» от 15 декабря 2011 года № 907-р утвержден акт приемки законченного строительством объекта приемочной комиссией от 30 декабря 2011 года № 828, в соответствии с которым стоимость принимаемых основных фондов составила 1260,8 млн. рублей.

На основании приказа ОАО «ФСК ЕЭС» от 14 октября 2013 года № 688р утвержден акт приемки законченного строительством объекта приемочной комиссией от 30 октября 2013 года № 645, в соответствии с которым стоимость принимаемых основных фондов составила 306,5 млн. рублей.

Свидетельство о государственной регистрации права, заключения органов государственного строительного надзора о соответствии реконструированных объектов капитального строительства требованиям технических регламентов и разрешение на ввод объекта в эксплуатацию отсутствуют.

В 2012 году по бухгалтерскому счету незавершенного строительства по ПС 500 кВ «Тюмень» сумма освоения денежных средств составила 220,9 млн. рублей, стоимость принятых основных фондов составила 0,0 рубля.

Таким образом, при реконструкции ПС 500 кВ «Тюмень» приемочной комиссией незаконно приняты к учету основные фонды на общую сумму 1567,3 млрд. рублей, а отчеты об исполнении ИП ОАО «ФСК ЕЭС» за 2012-2013 годы завышены на указанные выше денежные суммы.

Реконструкция и техническое перевооружение ПС 220 кВ «Тында» началось в 2008 году, ввод объекта в эксплуатацию первоначально планировался на 2012 год. Полная стоимость данного объекта составляла 2214,0 млн. рублей. В том же году планировалось осуществить ввод 206 МВА мощностей (инвестиционная программа ОАО «ФСК ЕЭС» на 2010-2014 годы).

Остаточная стоимость строительства на 1 января 2012 года составляла 581,7 млн. рублей.

Техническое задание на разработку проекта «Реконструкция и техническое перевооружение ПС 220 кВ «Тында» утверждено в 2007 году.

Между ОАО «ФСК ЕЭС» и ООО «Стройтехконтракт» 13 августа 2008 года подписан договор генерального подряда № 88 на право выполнения работ, услуг и поставок по реконструкции ПС 220 кВ «Тында» (далее - Договор).

В соответствии с пунктом 3.2 Договора «генподрядчик приступает к работам на объекте с момента подписания Договора. Работы должны быть завершены, и объект должен быть подготовлен к сдаче в эксплуатацию не позднее декабря 2010 года».

Вместе с тем разрешение на реконструкцию № RU 2830030002005001-176 получено 20 июля 2010 года.

Положительное заключение государственной экспертизы ГАУ «Амур-госэкспертиза» № 034-10/АГЭ-0120 получено 24 мая 2010 года.

Положительное заключение негосударственной экспертизы краевого государственного учреждения «Единая государственная экспертиза проек-

тов документов территориального планирования, проектной документации и результатов инженерных изысканий Хабаровского края» № 6-2-1-0003-11 выдано 10 октября 2011 года.

Приемочная комиссия, назначенная филиалом ОАО «ФСК ЕЭС» - МЭС Востока, приказом от 31 октября 2013 года утвердила акт от 31 октября 2013 года № 963 приемки законченного строительством объекта. Стоимость принимаемых основных фондов в соответствии с вышеуказанным актом составляет 732,2 млн. рублей.

При этом свидетельство о государственной регистрации права, выданное Управлением Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, заключение органов государственного строительного надзора о соответствии реконструированного объекта капитального строительства требованиям технических регламентов и разрешение на ввод объекта в эксплуатацию на данные основные фонды в представленных первичных документах отсутствуют.

Таким образом, при осуществлении реконструкции ПС 220 кВ «Тында» незаконно приняты к бухгалтерскому учету основные средства на общую сумму 732,2 млн. рублей, данные отчета об исполнении ИП ОАО «ФСК ЕЭС» за 2013 год искажены на указанную денежную сумму.

Строительство ПС 220 кВ «Надежда» началось в 2011 году. Срок ввода объекта в эксплуатацию - 2014 год (инвестиционная программа ОАО «ФСК ЕЭС» на 2010-2014 годы).

Обоснованием включения данного объекта в инвестиционную программу явилось Соглашение о сотрудничестве по вопросам развития ЕНЭС между правительством Свердловской области и ОАО «ФСК ЕЭС» от 23 ноября 2010 года б/н. Финансирование ПС 220 кВ «Надежда» предусмотрено в соответствии с условиями заключенного договора подряда.

На основании приказа Министерства энергетики Российской Федерации от 28 августа 2013 года № 519 в период с 28 октября по 1 ноября 2013 года проведена выездная проверка хода реализации инвестиционного проекта ОАО «ФСК ЕЭС» «ПС 220 кВ «Надежда» (по утвержденному заданию на проектирование наименование титула «Строительство ПС 220 кВ «Надежда»).

В соответствии с укрупненным сетевым графиком реализации проекта:

- дата начала строительства сетевого объекта - ноябрь 2013 года;
- срок получения разрешения на ввод объекта в эксплуатацию - декабрь 2015 года.

На момент проведения проверки проектная документация не прошла государственную экспертизу, землеотвод не оформлен, разрешение на строительство не получено, договор подряда на выполнение строительно-монтажных работ заключен, площадка под строительство объектов не передавалась. Прогнозный срок проведения работ - апрель 2014 года.

По состоянию на 1 октября 2013 года дебиторская задолженность (авансы выданные) в целом по проекту составляет 1027,45 млн. рублей с НДС.

По состоянию на 31 октября 2013 года в соответствии с актом инвентаризации № 84 по титулу ПС 220 кВ «Надежда» с начала момента строительства израсходовано 95,3 млн. рублей.

Учитывая вышеизложенное, несвоевременная реализация проектов по заходам на ПС 220 кВ «Надежда», а также продолжительный по времени и не заверченный на момент проверки вопрос по оформлению землеотвода могут сорвать сроки ввода объекта в эксплуатацию.

На основании проведенного анализа вышеуказанных объектов установлено следующее.

1. В нарушение статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации договоры подряда на строительство, реконструкцию объектов капитального строительства заключаются в отсутствие разрешения на строительство объектов, а также иной исходно-разрешительной документации (правоустанавливающих документов на земельный участок под строительство объектов; утвержденного технического задания на разработку проекта, положительных заключений экспертизы по проектно-сметной документации объектов капитального строительства).

2. В нарушение статьи 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации по всем основным фундам, принятым в соответствии с актами приемки законченного строительством объекта приемочной комиссией (КС-14), отсутствуют разрешения на ввод объектов в эксплуатацию, а также документы, подтверждающие соответствие построенного, реконструированного объекта капитального строительства требованиям технических регламентов и подписанные лицом, осуществляющим строительство, документы, подтверждающие соответствие построенных, реконструированных объектов капитального строительства техническим условиям и подписанные представителями организаций, осуществляющих эксплуатацию сетей инженерно-технического обеспечения (при их наличии), заключение органа государственного строительного надзора о соответствии построенных, реконструированных объектов капитального строительства требованиям технических регламентов и проектной документации.

3. По большинству объектов срок действия разрешений на строительство истек; продление их срока действия не осуществлялось.

4. Прием частей объектов капитального строительства к учету в качестве основных средств и ввод их в эксплуатацию самостоятельно по мере их строительства приводят к искажению бухгалтерской отчетности и искусственному занижению показателя «незавершенное строительство». Начало эксплуатации частей объектов капитального строительства до завершения строительства всего объекта и получения разрешения на ввод объекта в эксплуатацию является административным правонарушением, за совершение

которого частью 5 статьи 9.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

5. Некачественная проработка заданий на проектирование и последующее внесение в них существенных изменений в ходе проектирования, а также корректировка проектно-сметной документации, в том числе по инициативе подрядных организаций, на этапе строительства приводят к увеличению сроков и стоимости строительства.

6. Фактические сроки строительства (реконструкции) объектов капитального строительства существенно превышают сроки, установленные проектом организации строительства (ПОС) и условиями договоров подряда, заключенными по результатам конкурсных процедур. При этом в отдельных случаях сроки строительства объектов превышают 7 лет. В частности, строительство объектов Московского энергокольца (ПС «Бескудниково», ПС «Очаково», ПС «Чагино») осуществляется с 2006 года.

7. Сроки строительства электросетевых объектов не совпадают со сроками строительства объектов генерации. В результате невозможно осуществить технологическое присоединение ввиду неготовности объектов.

8. Наличие значительных расхождений данных бухгалтерской отчетности и показателей отчетности по исполнению инвестиционных программ, представляемой ОАО «ФСК ЕЭС» в Минэнерго России.

2.1.12. Анализ показателя «Оборудование к установке»

Показатель «Оборудование к установке» отражен в бухгалтерской (финансовой) отчетности ОАО «ФСК ЕЭС» в следующих суммах:

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Оборудование к установке	17905,90	25728,28	30150,70	35196,4

(млн. руб.)

В проверяемый период наблюдается рост данного показателя, что объясняется ростом инвестиционной программы Общества.

Поставка оборудования в основном осуществляется в рамках исполнения комплексных договоров строительного подряда. Первичное приобретение оборудования осуществляет подрядчик, и по факту до завершения работ оно находится на приобъектных складах в зоне его ответственности. Документально подрядчик оформляет накладную ТОРГ-12, на основании которой в Обществе отражается принятие к учету на счете 07 оборудования к установке. Списание оборудования и включение в состав показателя «незавершенное строительство» осуществляются только в момент оформления подрядчиком акта приемки выполненных работ (КС-2), а не в момент фактической передачи имущества в монтаж. В соответствии с требованиями бухгалтерского учета, а именно Плана счетов бухгалтерского учета и Инструкции по его применению, утвержденными приказом Минфина России от 31 октября 2000 года № 94н, использование счета 07 «Оборудование к установке» предусматривает, что в момент оформления акта

передачи оборудования в монтаж, в бухгалтерском учете стоимость оборудования, сданного в монтаж, списывается со счета 07 «Оборудование к установке» в дебет счета 08 «Вложения во внеоборотные активы». При этом завезенное на строительную площадку оборудование, требующее монтажа, подрядчик принимает на забалансовый учет по счету 005 «Оборудование, принятое для монтажа». Невыполнение требований Плана счетов приводит к тому, что Общество как собственник не владеет текущей информацией о фактическом состоянии и наличии оборудования, находящегося у подрядной организации. Существующая система учета свидетельствует об отсутствии должного контроля за сохранностью дорогостоящего имущества.

По информации директора по учету и отчетности - начальника департамента учета и отчетности (главный бухгалтер), «Оборудование к установке» характеризуется следующими экономическими показателями, приведенными в таблице:

	(руб.)
	Стоимость оборудования на 31.12.2013 г.
Волга	1445359884,94
Восток	1325796631,48
Западная Сибирь	833149489,57
Исполнительный аппарат ОАО «ФСК ЕЭС»	4356668,00
Северо-Запад	2774676846,86
Сибирь	4551751133,3
Урал	1700931579,68
Центр	19390773876,27
Юг	3169572571,49
Итого	35196368681,59

По состоянию на 31 декабря 2013 года в составе оборудования к установке отражены: аварийный запас - 4750,9 млн. рублей, оборудование для инвестиционной программы - 29792,3 млн. рублей, оборудование для прочей деятельности - 653,0 млн. рублей.

Дополнительно представлена информация о величине аварийного запаса в составе товарно-материальных ценностей (счет 10) на 31 декабря 2013 года в сумме 3626,12 млн. рублей. Итого аварийный запас, по данным бухгалтерского учета, составляет 8377,02 млн. рублей.

2.2. Оценка выполнения инвестиционной программы ОАО «Россети»

В реализации инвестиционных программ ОАО «Россети» непосредственного участия не принимает и фактически выполняет представительские функции в Минэнерго России и иных органах государственной власти.

В ходе выборочной проверки осуществления контроля ОАО «Россети» за исполнением инвестиционных программ ДЗО Общества установлено.

В ходе проверки выявлены факты несоответствия условий заключенных договоров техническим заданиям в составе конкурсных документов, прежде всего, в части определения цены договора (по конкурсной документации - твердая цена, по заключенному договору - приблизительная цена), а также сроков исполнения работ и поставки товаров.

Данные нарушения выявлены по следующим объектам:

№ 152 «Распределительная городская электрическая сеть»;

№ 155 «Воздушные линии (110 кВ) для выдачи мощности от Сочинской ТЭС до подстанции «Верещагинская», от подстанции «Верещагинская» до подстанции «Дагомыс»;

№ 154 «Воздушные линии от Сочинской ТЭС до подстанции «Хоста», от подстанции «Хоста» до Краснополянской ГЭС»;

№ 161 «Заходы линий электропередач для выдачи мощности Адлерской ТЭС до существующей линии от ПС «Южная» до ПС «Адлер».

По результатам проверки ОАО «Кубаньэнерго» выявлены нарушения существенных условий договоров, заключенных в рамках реализации проектов федеральной целевой программы «Развитие г. Сочи как горноклиматического курорта (2006-2014 годы)». Перечень выявленных нарушений представлен в приложении 9 к отчету.

Основные нарушения:

- превышение договорной стоимости над сметной стоимостью;
- увеличение сроков исполнения работ.

Так, по пункту 152 «Распределительная городская электрическая сеть» выявлены следующие нарушения:

- на момент выполнения проектно-изыскательских работ отсутствовала утвержденная документация по планировке территории;
- проверкой установлены факты производства строительно-монтажных работ в отсутствие разрешения на строительство;
- проверкой установлены факты производства работ с многочисленными отступлениями от проектных решений.

Примеры вышеуказанных нарушений приведены в приложении 10 к отчету.

Цель 3. Оценка финансово-хозяйственной деятельности электросетевых компаний (аудитор В.Н. Богомолов)

3.1. Оценка финансово-хозяйственной деятельности ОАО «ФСК ЕЭС»

3.1.1. Анализ производственных показателей ОАО «ФСК ЕЭС»

В 2013 году протяженность линий электропередачи достигла 130742 км, что составило 103,2 % планового объема. За 2011-2013 годы фактическая протяженность линий электропередачи увеличилась на 9903,69 км, или 8,2 процента.

За проверяемый период существенный рост произошел на линиях электропередачи напряжением: 500 кВ - с 34038,1 км до 38179,0 км (112,2 %), 220 кВ - с 70836,6 км до 75746,0 км (106,9 %), 0,4 кВ - с 1,49 км до 12,0 км (805,4 процента).

В 2011 году в ОАО «ФСК ЕЭС» числилось 818 подстанций, к 2013 году их количество достигло 876 штук, или увеличилось на 58 штук (7,1 процента).

В 2013 году мощность подстанций, относящихся к ЕНЭС, достигла 325569 МВА, что составило 96 % планового объема. Фактический рост трансформаторной мощности в целом за 2011-2013 годы составил 9711 МВА, или увеличился на 3,1 процента.

За проверяемый период существенный рост трансформаторной мощности произошел на подстанциях напряжением: 110 кВ - с 1354 МВА до 2142 МВА (158,2 %), 10 кВ - с 47 МВА до 151 МВА (321,2 процента).

В целях оценки достижения установленных целей Общества в области инвестиционной деятельности проведен анализ производственных показателей, представленных по данным годовых отчетов в таблице:

	Единица измерения	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Количество подстанций*	шт.	804	805	854	891	919
Протяженность линий электропередачи с учетом арендованных	тыс. км	121,1	121,7	124,6	131,6	135,1
Трансформаторная мощность подстанций с учетом арендованных	МВА	306422	311008	322533	334797**	332009
Заявленная мощность	МВт	95545	91179	90937	90492	91398
Соотношение активной и установленной мощности (cos φ)		0,80	0,80	0,80	0,80	0,8
Степень использования мощности (отношение заявленной мощности к установленной трансформаторной мощности, скорректированной на cos φ)	%	38,98	36,65	35,24	33,79	34,41
Отпуск электроэнергии в сети распределительных сетевых компаний, прямым потребителям и независимым АО-энерго в сальдированном выражении	млн. кВт/ч	452662	470648	484664	498288	509737
Отпуск электроэнергии по сетям ЕНЭС в сопредельные государства в сальдированном выражении***	млн. кВт/ч	13628	15716	19285	15769	12974
Потери электроэнергии в сети ЕНЭС	млн. кВт/ч	22121	22526	22553	21946	22262
Количество технологических нарушений	ед.	2724	3225	2811	2564	2264
Удельная аварийность****	%	2,78	3,20	2,64	2,29	1,95
Количество технологических нарушений, связанных с ошибочными действиями всех категорий персонала	ед.	82	61	57	39	19
Фактическое исполнение инвестиционной программы (финансирование)	млрд. руб.	106,0	167,0	184,7	179,9	149,7
Ввод линий электропередачи	тыс. км	1,4	2,2	3,0	3,6	3,7
Ввод новых мощностей	МВА	7946	10416	18502	17827	10793
Присоединенная мощность по исполненным договорам технологического присоединения	ГВт		1,19	3,14	3,98	3,70
Износ основных фондов по данным бухгалтерского учета по РСБУ	%	44,53	46,28	44,15	41,73	41,49

* С учетом арендованных объектов, а также ОРУ и ячеек на ПС иных собственников.

** В 2012 году трансформаторная мощность подстанций отражалась с учетом мощности вольтодобавочных и регулировочных трансформаторов, без их учета трансформаторная мощность в 2012 году составляла 324672 МВА.

*** По данным, учтенным на ОРЭМ.

**** Количество аварий на 1000 условных единиц обслуживания.

По результатам анализа производственных показателей установлены следующие факты.

В целом основные средства Общества характеризуются высокими показателями износа. При этом в соответствии с распоряжением председателя

правления ОАО «ФСК ЕЭС» от 11 октября 2012 года № 674-р «Об утверждении Порядка планирования, выполнения испытаний, измерений и формирования данных о техническом состоянии электросетевого оборудования ОАО «ФСК ЕЭС» Общество формирует заключения о техническом состоянии оборудования по критериям «рабочее», «ухудшенное», «предаврийное».

Вместе с тем Обществом не применяются количественные показатели уровня физического и морального износа электросетевого оборудования в целях оценки состояния основных фондов.

По данным Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (акт проверки органом государственного контроля (надзора) ОАО «ФСК ЕЭС» от 2 августа 2013 года), осуществляющей периодические проверки технического состояния оборудования Общества, количественный показатель физического износа оборудования имеет тенденцию к увеличению. Данные приведены в таблице:

Наименование оборудования	Физический износ (%)		
	2003 г.	2007 г.	2012 г.
ПС	83,36	84,96	86,45
ЛЭП	62,13	66,70	71,74

Однако значение показателя износа основных фондов по данным бухгалтерского учета Общества по РСБУ существенно отличается от значения показателя физического износа.

Так, с 2009 года по 2013 год показатель «бухгалтерского» износа снизился незначительно: с 44,53 % до 41,49 %. При этом в 2010 году показатель достигал 46,28 процента.

Следует отметить, что количество аварий, произошедших на объектах Общества, в 2009 году составило 2724 единицы, в 2010 году - 3225 единиц, в 2011 году - 2811 единиц, в 2012 году - 2564 единицы, в 2013 году - 2264 единицы.

Вместе с тем в Обществе неоднократно изменялись подходы к учету аварий, при этом методика оценки экономического ущерба в результате аварий, утвержденная ОРД Общества, отсутствует. Кроме того, Обществом не используется Методика расчета экономического ущерба от нарушений в работе энергетического оборудования МТ-34-70-001-95, утвержденная ОАО «РАО ЕЭС России», правопреемником которого является Общество.

По данным Общества, всего за 2011-2013 годы ущерб от произошедших аварий оценен Обществом на общую сумму 222,86 млн. рублей. Из них ненулевой экономический ущерб Обществом оценен только по 357 случаям, что составляет 4,6 % от общего количества аварий.

На фоне значительных инвестиций в новое строительство показатель степени использования мощности (отношение заявленной мощности к установленной трансформаторной мощности, скорректированной cos φ) имеет устойчивую тенденцию к снижению и в период с 2009 по 2013 год снизился с 38,98 % до 34,41 процента.

Деятельность по технологическому присоединению потребителей услуг характеризуется показателями исполнения заявок на технологическое присоединение и договоров на технологическое присоединение:

	Единица измерения	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	Всего за 2010-2013 гг.
Подано заявок	шт.	380	520	471	398	1769
	МВт	13753,70	21670,80	12407,80	9253,31	57085,61
Заключено договоров	шт.	412	246	387	642	1687
	МВт	9936,50	4375,90	6580,80	15054,40	35947,60
Исполнено договоров	шт.	94	144	259	298	795
	МВт	1188,30	3144,20	3979,30	5350,66	13662,46
Расторгнуто договоров	шт.	55	57	50	46	208
	МВт	1641,20	1434,70	955,5	1389,59	5420,99

Сравнительный анализ поданных заявок и заключенных договоров технологического присоединения в 2010-2013 годах показал, что количество заключенных договоров технологического присоединения и объемы мощности, на присоединение которой заключаются договоры, имеют существенные отклонения от количества поданных заявок и заявленной мощности по ним.

Вместе с тем отмечается, что по итогам периода с 2010 по 2013 год из заявок на присоединение 57 ГВт мощности договоры заключены только на 35,95 ГВт (63 %), при этом фактически присоединено 13,66 ГВт (38 % от мощности по заключенным договорам и 26,7 % от мощности по заявкам).

3.1.2. Анализ итоговых финансово-экономических показателей Общества на отчетные даты проверяемого периода

3.1.2.1. Анализ результатов финансово-хозяйственной деятельности

В целом итоговые показатели финансово-хозяйственной деятельности ОАО «ФСК ЕЭС» за период 2011-2013 годов характеризуются следующими данными бухгалтерского и налогового учета Общества, приведенными в таблице и приложении 11 к отчету:

	(млрд. руб.)		
	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Выручка (нетто) от продажи товаров, продукции, работ, услуг	138,10	138,80	155,40
в том числе:			
услуги по передаче электроэнергии	134,90	136,60	152,70
прочая деятельность	3,30	2,30	2,60
Себестоимость проданных товаров, продукции, работ, услуг	84,17	106,62	120,70
в том числе:			
услуги по передаче электроэнергии	83,20	105,61	119,50
прочая деятельность	0,97	1,01	1,26
Валовая прибыль	53,90	32,20	34,60
Коммерческие расходы	-	-	-
Управленческие расходы	8,73	9,86	12,22
Прибыль от продаж	45,24	22,36	22,40
Прочие доходы	171,43	109,18	56,07
Прочие расходы	209,4625	150,15	99,75
Прибыль до выплаты процентов, налогов и амортизации	84,70	82,80	96,30
Прибыль (убыток) до налогообложения	-11,40	-14,30	-17,70
Чистая нераспределенная прибыль (убыток)	-2,50	-24,50	-25,90
Стоимость чистых активов	853,10	849,10	843,00
Рыночная капитализация	351,10	253,90	114,60

Из приведенной в таблице информации следует, что финансовый результат финансово-хозяйственной деятельности Общества в целях налогообложения по налогу на прибыль в период 2011-2013 годов характеризуется в целом следующими данными: 2011 год - 41947679223,49 рубля, 2012 год - 7353411069,70 рубля, 2013 год - (-)8112123785,87 рубля.

Суммарное уменьшение налогооблагаемой базы в целях исчисления и уплаты налога на прибыль Обществом составило (-)782 процента.

По итогам анализа ключевых показателей прибыльности и рентабельности Общества установлено.

Показатель чистой прибыли Общества имеет устойчивую тенденцию к снижению по данным отчетности как по РСБУ (снижение с 2010 года на 83 млрд. рублей до отрицательного значения (-)25,9 млрд. рублей), так и по МСФО (снижение с 2010 года на 253,2 млрд. рублей до отрицательного значения (-)234,8 млрд. рублей). При этом по РСБУ чистый убыток сформирован в 2011, 2012, 2013 годах.

(млн. руб.)				
Показатель	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
РСБУ (чистая прибыль/убыток)	57082	-2468	-24532	-25898
Изменение, абс.	х	-59551	-22064	-1365
Изменение, %	х	-104	-894	6
МСФО* (чистая прибыль/убыток)	18383	48988	7238	-234771
Изменение, абс.	х	30605	-41750	-242009
Изменение, %	х	166	-85	-3344
Разница между финансовым результатом по РСБУ и МСФО	38699	-51456	-31770	208873

* Отчетность по МСФО готовится по Группе ОАО «ФСК ЕЭС» и включает в себя финансовые результаты деятельности дочерних и зависимых обществ ОАО «ФСК ЕЭС».

Значительное расхождение между результатом финансовой деятельности по МСФО и по РСБУ по итогам 2013 года обусловлено обесценением стоимости основных средств на сумму (-)448 млрд. рублей при подготовке отчетности по МСФО и одновременном увеличении стоимости (дооценке) основных средств на 15,8 млрд. рублей в отчетности по РСБУ за 2013 год.

Различные сроки полезного использования основных средств, применяемые для целей подготовки отчетности по РСБУ и МСФО, данные о которых представлены в таблице:

(лет)		
	МСФО	РСБУ
Здания	25-60	5-50
Линии электропередачи	30-50	10-40
Подстанции	15-35	10-40
Прочие	5-20	
Транспортные средства		8-20
Производственный и хозяйственный инвентарь		2-15

Кроме того, показатель рентабельности активов (ROA), используемый для оценки эффективности использования активов Общества, имеет негативную тенденцию. Значения показателя по данным отчетности по МСФО и РСБУ представлены в таблице:

					(%)
	Формула расчета	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Коэффициент рентабельности активов (ROA) - МСФО	Чистая прибыль/ активы	1,9	4,2	0,6	-25,6
Коэффициент рентабельности активов (ROA) - РСБУ		7,0	-0,3	-2,3	-2,2

В 2013 году показатель рентабельности активов принял отрицательные значения согласно данным отчетности как по МСФО, так и по РСБУ, (-)25,6 % и (-)2,2 %, соответственно. Указанный тренд говорит о неспособности активов приносить доход, что свидетельствует о неэффективности вложений Общества в активы и не способствует достижению уставной цели Общества и ключевой цели коммерческой организации - получению прибыли.

В качестве показателя эффективности деятельности Обществом используется показатель EBITDA, который по итогам 2010-2013 годов вырос в 1,5 раза, в то время как операционная прибыль упала в 1,3 раза.

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
EBITDA	67405	84683	82809*	96296
Изменение, абс.	-	17278	-1874	13487
Изменение, %	-	26	-2	16

*Данные уточнены в соответствии с бухгалтерской отчетностью по итогам 2013 года (данные 2012 года были ретроспективно изменены).

Следует отметить, что при расчете показателя EBITDA не учитывается амортизация, принимая во внимание, что по итогам 2013 года основные средства составляли 65 % валюты баланса, а амортизация составляет 53 % себестоимости. Можно предположить, что данный показатель не применим для оценки деятельности ОАО «ФСК ЕЭС».

Менеджментом Общества принято решение скорректировать принятые в практике подходы к расчету EBITDA и не учитывать при расчете данного показателя операции по начислению и восстановлению резервов по сомнительным долгам и переоценке активов, которые составляют значительную величину.

Вместе с тем ОАО «ФСК ЕЭС» в соответствии с Федеральным законом от 17 августа 1995 года № 147-ФЗ «О естественных монополиях» является субъектом естественных монополий, осуществляющим услуги по передаче электрической энергии, вследствие чего показатель EBITDA не может использоваться как инструмент сравнительного анализа финансово-экономических показателей с аналогичными показателями иных субъектов предпринимательской деятельности.

3.1.2.2. Анализ финансово-экономических показателей операционной деятельности

По итогам анализа исполнения финансовых показателей операционной деятельности по РСБУ¹ установлено следующее.

1. При увеличении тарифа на услуги по передаче электрической энергии за анализируемый период на 53,6 % увеличение выручки Общества по основному виду деятельности составило с 2010 по 2013 год 44267,0 млн.

¹ ФСТ России осуществляется контроль исполнения тарифных решений на основании отчетности по РСБУ.

рублей, или 39,9 % (с 111,1 млрд. рублей до 155,4 млрд. рублей), что обусловлено отклонениями фактических значений заявленной мощности от ее плановых значений, принятых в составе тарифно-балансовых решений. Кроме того, на выручку оказывает влияние показатель отпуска электроэнергии в сети распределительных сетевых компаний, прямым потребителям и независимым АО-энерго в сальдированном выражении, на основе которого определяется стоимость оплаченных потерь электроэнергии по договорам оказания услуг по передаче электроэнергии по сетям ЕНЭС.

2. Опережающие темпы прироста операционных расходов над темпами прироста выручки: показатель совокупных затрат (рассчитываемый как сумма себестоимости и управленческих расходов) увеличился с 2010 по 2013 год с 82,5 млрд. рублей до 132,95 млрд. рублей (на 61,2 %, или на 50,5 млрд. рублей). Вместе с тем прирост выручки за этот же период составил 39,9 процента.

Таким образом, валовая (маржинальная) прибыль с 2011 года снизилась с 45,2 млрд. рублей до 22,4 млрд. рублей в 2013 году.

В таблице представлены показатели выручки совокупных затрат и валовой прибыли по данным отчетности по РСБУ:

(млн. руб.)

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Выручка	111085	138137	138836	155352
Изменение, абс.	x	27052	700	16515
Изменение, %	x	24	1	12
Совокупные затраты Общества	-82501	-92900	-116511	-132948
Изменение, абс.	x	-10400	-23610	-16438
Изменение, %	x	13	25	14
Валовая прибыль	28584	45236	22326	22403
Изменение, абс.	x	16652	-22910	77
Изменение, %	x	58	-51	0,3

Структура затрат Общества за период 2011-2013 годов приведена в таблице:

(млн. руб.)

	2011 г.	2012 г.	2013 г.	Изменение, абс.			Изменение, %		
				2011 г. к 2010 г.	2012 г. к 2011 г.	2013 г. к 2012 г.	2011 г. к 2010 г.	2012 г. к 2011 г.	2013 г. к 2012 г.
Амортизация	40778	60241	70845	8096	19463	10604	25	48	18
ФОТ и социальные выплаты	18287	20620	23598	2706	2333	2978	17	13	14
Материальные затраты	22077	22301	23482	-2232	224	1181	-9	1	5
Прочие затраты	11758	13349	15215	1830	1591	1866	18	14	14
Изменение остатков незавершенного производства	-	-	-191	-	-	-191	0	0	-100
Итого	92900	116511	132949	10400	23611	16438	13	25	14

Установлено, что на операционные расходы Общества в основном оказали влияние следующие факторы:

- амортизационные начисления, которые за период 2010-2013 годов выросли с 32,7 млрд. рублей до 70,8 млрд. рублей, то есть на 38,1 млрд. рублей,

или в 2,17 раза. Основной причиной роста амортизации является ежегодное проведение переоценки стоимости основных средств для целей подготовки отчетности по РСБУ в сторону увеличения на основании норм, указанных в Учетной политике Общества. Вместе с тем справедливость переоценки вызывает сомнения, во-первых, в связи с тем, что в 2013 году дооценка по РСБУ проведена на фоне значительного обесценения основных средств по МСФО. Во-вторых, данные Ростехнадзора по физическому износу примерно вдвое превышают бухгалтерский износ;

- затраты на оплату труда и социальные выплаты (страховые взносы) увеличились за 2010-2013 годы с 15,6 млрд. рублей до 23,6 млрд. рублей, то есть на 8,0 млрд. рублей, или на 51 %. При этом увеличение штатной численности согласно данным бухгалтерской отчетности Общества произошло на 3436 человек, или на 15,7 %, с 2010 года и составило в 2013 году 25,4 тыс. человек.

	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Численность (по данным бухгалтерской отчетности), чел.	23332	24460	25392
Прирост численности, %	3,8	4,8	6,2
Количество у.е. оборудования	1097,6	1139,5	1227,4
Прирост количества у.е. оборудования, %	3,3	3,8	7,7

В 2011-2012 годах численность персонала увеличивалась опережающими темпами по сравнению с показателем увеличения количества условных единиц оборудования: в 2011 году - на 0,5 процентного пункта, в 2012 году - на 1 процентный пункт. В 2013 году прирост численности составил 6,2 %, что ниже на 1,5 процентного пункта прироста количества условных единиц. В целом за период 2010-2013 годов прирост численности персонала, по данным отчетности по РСБУ, соответствует приросту количества условных единиц оборудования и составляет 15,6 процента.

Производительность труда (отношение отпуска в распределительные сети/прямым потребителям/АО-энерго к численности персонала) ежегодно снижается. За 2010-2013 годы снижение производительности труда составило (-)6,5 % на фоне увеличения перетоков электроэнергии в распределительные сети/прямым потребителям/АО-энерго на 8,3 %, что говорит об опережающем увеличении численности по сравнению с увеличением производительности труда.

Вместе с тем, учитывая, что реализация уставной цели Общества по внедрению новых прогрессивных видов техники и технологий и реализация программы инновационного развития направлены, в том числе, на сокращение эксплуатационных расходов и трудозатрат на эксплуатацию электросетевого хозяйства, следовало ожидать, что в анализируемый период тенденция роста численности персонала сменится ее снижением;

- высокие темпы увеличения управленческих расходов Общества.

Управленческие расходы исполнительного аппарата составили: 8,7 млрд. рублей - в 2011 году, 9,9 млрд. рублей - в 2012 году, 12,2 млрд. рублей - в 2013 году.

Таким образом, прирост управленческих расходов исполнительного аппарата Общества с 2011 года составил 3,5 млрд. рублей, или 40,2 процента.

Управленческие расходы управлений МЭС, не включаемые в состав управленческих расходов в форме 2 «Отчет о прибылях и убытках бухгалтерской отчетности», но раскрываемые в пояснительной записке к бухгалтерской отчетности, составили: 6,6 млрд. рублей - в 2011 году, 7,6 млрд. рублей - в 2012 году, 7,6 млрд. рублей - в 2013 году.

Прирост за 2011-2013 годы составил 1 млрд. рублей, или 15,2 процента.

Совокупные управленческие расходы (с учетом расходов управлений МЭС) составили: 15,3 млрд. рублей - в 2011 году, 17,5 млрд. рублей - в 2012 году, 19,8 млрд. рублей - в 2013 году.

Следует отметить, что управленческие расходы составляли в проверяемый период порядка 30 % от совокупных затрат по основной деятельности без учета амортизации. Детализация совокупных управленческих расходов Общества, в том числе МЭСов и исполнительного аппарата ОАО «ФСК ЕЭС», приведена в приложении 11 к отчету. Анализ структуры управленческих расходов ОАО «ФСК ЕЭС» в 2013 году показал, что при общей штатной численности филиалов более 22,0 тыс. человек заработная плата составила 4518537,0 тыс. рублей.

В то же время в указанный период заработная плата исполнительного аппарата общей штатной численностью 1,0 тыс. человек составила 2492685,6 тыс. рублей. Учитывая, что штатная численность исполнительного аппарата более чем в 25 раз меньше, чем штатная численность всех филиалов ОАО «ФСК ЕЭС», заработная плата исполнительного аппарата составила в течение проверяемого периода времени 56 % от величины заработной платы работников филиалов ОАО «ФСК ЕЭС».

По итогам анализа отдельных статей операционных расходов установлено следующее:

1. Увеличение расходов Общества на вознаграждение членов правления ОАО «ФСК ЕЭС».

Данные по расходам Общества на вознаграждение членов правления и их соотношение с общей долей ФОТ административно-управленческого персонала (АУП) Общества приведены в таблице:

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Расходы на административно-управленческий персонал, млн. руб.	5766	6830	7112	7454
в том числе затраты на выплаты членам правления	176	416	341	505
Доля ЧП в расходах на АУП, %	3,0	6,0	5,0	7,0
Доля вознаграждения членов правления в общей доле ФОТ, %	1,3	2,7	2,0	2,6
Изменение расходов членов правления, %	-	136,0	-18,0	48,0
Изменение расходов АУП, %	-	18,0	4,0	5,0
Изменение ФОТ, %	-	14,0	11,0	13,0

Расходы на вознаграждение членов правления Общества за период 2010-2013 годов выросли в 2,9 раза - с 0,176 млрд. рублей до 0,505 млрд. рублей. При этом значительный рост выплат членам правления в 2013 году связан

с выплатой выходных пособий в размере 141,0 млн. рублей (28 % от всех выплат 2013 года), большая часть уволившихся членов правления перешла в ОАО «Россети». Доля вознаграждения членам правления составляет за анализируемый период порядка 6 % от ФОТ АУП и порядка 2 % от совокупного ФОТ Общества. Кроме того, в целях повышения мотивации менеджмента советом директоров ОАО «ФСК ЕЭС» 8 февраля 2011 года (протокол № 123) было принято решение об утверждении Положения об опционной программе ОАО «ФСК ЕЭС» (далее - Положение), в том числе утверждено общее количество обыкновенных акций ОАО «ФСК ЕЭС», первоначально распределяемых в рамках опционной программы в 2011 году, в размере до 13727165278 штук. Расходы по опционной программе, отраженные в операционных расходах Общества, по данным отчетности по МСФО по статье «Расходы на персонал», составляют в целом за период с 1 января 2011 года по 30 июня 2013 года 2,08 млрд. рублей (полная сумма опционной программы составит 6,8 млрд. рублей).

В ходе осуществления контрольного мероприятия установлено превышение должностных полномочий заместителем председателя правления Ю.Н. Мангаровым в части нарушения Положения об опционной программе.

Так, в программу без согласования с советом директоров включен дополнительный участник Н.Н. Варламов. Сумма распределенных опционов составила 549086611 штук (стоимость ценных бумаг составляет 223,2 млн. рублей).

Допущено утверждение поименного состава, количества и индивидуального объема участия работников (помимо высших менеджеров) Общества в опционной программе без утверждения председателем правления.

В целом на работников Общества, не включенных в состав высших менеджеров, приходится порядка 52 % опционов (6918229471 акция на сумму 812,3 млн. рублей).

2. Увеличение расходов аппарата председателя правления ОАО «ФСК ЕЭС» в период с 2010 по 2013 год.

Установлено, что в период 2010-2013 годов указанная группа расходов увеличилась на 45 %: с 311,4 млн. рублей в 2010 году до 452,5 млн. рублей в 2013 году. Данные по расходам аппарата председателя правления представлены в таблице:

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Расходы аппарата председателя правления, руб.	311394451	359375958	552033362	452549654
Темп прироста, %		15,41	53,61	-18,02

Расходы аппарата председателя правления ОАО «ФСК ЕЭС» за 2011 год на 15,4 % превысили показатели 2010 года, а расходы 2012 года на 53,6 % превысили показатели 2011 года. В 2013 году расходы снизились по сравнению с 2012 годом на 22 процента.

В рамках программы «Небо», утвержденной распоряжением ОАО «ФСК ЕЭС» от 21 октября 2010 года № 685-р, расходы на ее исполнение

в 2012 и 2013 годах увеличились на 85,9 % и 40,0 %, соответственно, по отношению к показателям 2011 года.

Стоимость аренды воздушного судна BD-700-1A11 (Global 5000) на период действия договора (7 лет) с компанией «ВТБ ЛИЗИНГ (ЕВРОПА) ЛИМИТЕД» в качестве арендодателя, зарегистрированной в Республике Кипр, г. Никосия, составляет 1,36 млрд. рублей, в том числе за период с даты заключения договора аренды (5 апреля 2011 года) по 31 декабря 2013 года - 0,43 млрд. рублей.

Относительно первоначальной стоимости воздушного судна (970,8 млн. рублей) дополнительные расходы Общества на весь период аренды составляют 387,2 млн. рублей.

В ходе осуществления контрольного мероприятия проведена проверка договоров об оказании услуг по воздушным перевозкам, заключенным между ОАО «ФСК ЕЭС» и компаниями - операторами воздушных перелетов. Установлено, что в период с 5 апреля 2011 года действовал договор с оператором - компанией «ДиСи Авиейшн ГмбХ», учрежденной и зарегистрированной в Федеративной Республике Германия.

Установлено, что документ подтверждающий, что компания «ДиСи Авиейшн ГмбХ» является оператором, утвержденным арендодателем, в Обществе отсутствует. Договор об оказании услуг по воздушной перевозке от 5 апреля 2011 года между Обществом и компанией «ДиСи Авиейшн ГмбХ» расторгнут 5 апреля 2012 года.

Вместе с тем 23 апреля 2012 года между ОАО «ФСК ЕЭС» и компанией «МДжет ГмбХ (MJet GmbH)» заключен договор об оказании услуг по воздушной перевозке на период 36 месяцев от даты его подписания. Договор заключен по результатам открытого одноэтапного конкурса с предварительным квалификационным отбором. В соответствии с условиями договора оператор осуществляет воздушные перевозки с использованием воздушного судна Бомбардье Глобал 500, серийный номер 9170, арендованного ОАО «ФСК ЕЭС».

Документов, подтверждающих согласование оператора услуг с компанией «ВТБ ЛИЗИНГ (ЕВРОПА) ЛИМИТЕД», не представлено. Местонахождение оператора - г. Вена (Австрия). Заявки на организацию полетов Обществом к проверке не представлены. Всего расходы на оплату услуг операторов по организации авиаперелетов составили за 2011-2013 годы 614646,6 тыс. рублей.

Вместе с тем необходимо отметить, что в соответствии с пунктом 1 статьи 252 Налогового кодекса Российской Федерации расходами признаются обоснованные и документально подтвержденные затраты.

В соответствии со статьей 787 Гражданского кодекса Российской Федерации по договору фрахтования (чартер) одна сторона (фрахтовщик) обязуется предоставить другой стороне (фрахтователю) за плату всю или часть вместимости одного или нескольких транспортных средств на один

или несколько рейсов для перевозки грузов, пассажиров и багажа. Осуществление чартерных воздушных перевозок регулируется Воздушным кодексом Российской Федерации.

В соответствии со статьей 105 Воздушного кодекса Российской Федерации к перевозочным документам относятся билет, багажная квитанция, грузовая накладная, почтовая накладная, иные документы, используемые при оказании услуг по воздушной перевозке пассажиров, багажа, груза, почты и предусмотренные нормативными правовыми актами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области транспорта.

Требования к форме, обязательным реквизитам и порядку оформления перевозочных документов при авиаперелетах определены приказом Минтранса России от 8 ноября 2006 года № 134.

Ввиду отсутствия в составе представленных первичных документов у Общества имеются существенные риски непризнания налоговыми органами расходов по авиаперелетам чартерными рейсами как уменьшающих налогооблагаемую базу по налогу на прибыль (статья 252 Налогового кодекса Российской Федерации) в размере не менее 614646,6 тыс. рублей и предъявления штрафных санкций по неуплаченному налогу на прибыль.

Кроме того, существуют значительные риски необоснованного завышения стоимости услуг по авиаперелетам и использования воздушного судна для целей, не связанных с производственной деятельностью Общества.

По результатам выборочной проверки данных графиков перелетов, распорядительных документов по обоснованию выезда работников в командировки и подтверждающих документов о пребывании по месту командировки установлено, что заграничные командировки работников департамента протокольного обеспечения, выполненные в 2011-2012 годах, имеют признаки нецелевого характера, так как:

- в большинстве распорядительных документов о направлении работников в заграничную командировку и служебных заданиях к ним цель командировки не указана;

- в командировочных удостоверениях отметки о прибытии в пункты назначения и выбытии из них не заполнены;

- нарушен порядок предоставления подтверждающих документов;

- в нарушение Положения о порядке ведения кассовых операций с банкнотами и монетой Банка России на территории Российской Федерации, утвержденного Банком России от 12 октября 2011 года № 373-П, подотчетные лица Общества не соблюдают сроки сдачи авансового отчета;

- выдача наличных денег под отчет подотчетному лицу производится в нарушение статей указанного положения в части утверждения отчета по предыдущей командировке подотчетного лица главным бухгалтером или бухгалтером ОАО «ФСК ЕЭС»;

- фактические маршруты переездов подотчетных лиц не соответствуют маршрутам, утвержденным приказами ОАО «ФСК ЕЭС» и служебным заданиям;

- нахождение сотрудников Общества в командировках за границей, а также изменение маршрутных заданий противоречит концепции проекта «Небо»;

- отчеты о загранкомандировках на имя председателя правления ОАО «ФСК ЕЭС» исполнителями не подписаны, визы председателя правления на них отсутствуют;

- имеют место факты несовпадения данных даты вылета из загранкомандировки и периода проживания в отелях.

Определить размер нанесенного Обществу ущерба (убытка) по выявленным фактам не представляется возможным, так как документы, подтверждающие перелеты, не содержат расшифровки стоимости по каждому перелету.

3. Неэффективные расходы на приобретение и обслуживание плавсредства.

Комплексной программой МЭС Юга по подготовке Сочинского региона к зимней Олимпиаде 2014 года запланировано мероприятие «Приобретение автотранспорта, спецтехники и оборудования. Реализация проекта «Мобильный резерв в сети 0,4 кВ», в составе которого предусмотрены расходы на приобретение плавсредства в размере 9000,0 тыс. рублей. Срок исполнения - 2010-2011 годы.

Решением конкурсной комиссии от 4 июля 2011 года (протокол № 1/14812) определена предельная (начальная) цена закупки договора поставки водного транспорта (плавсредства) в размере 19800,0 тыс. рублей с НДС, срок выполнения работ - декабрь 2011 года.

По результатам проведенного конкурса (протокол от 29 августа 2011 года № 4/14812) победителем признано ООО «АСТА» с ценой предложения 19720,0 тыс. рублей с НДС.

Превышение фактических расходов на приобретение плавсредства над предусмотренными программой по подготовке к зимней Олимпиаде 2014 года составляет 10720,0 тыс. рублей, что является нарушением положений комплексной программы МЭС Юга по подготовке Сочинского региона к зимней Олимпиаде 2014 года.

Проверены путевые листы плавсредства за 2011-2013 годы. Исходя из содержания путевых листов, с момента приобретения моторная яхта для производственных нужд не использовалась. Расходы на обслуживание яхты составили на момент проведения проверки 1163,0 тыс. рублей с НДС.

3.1.2.3. Анализ прочих доходов и расходов ОАО «ФСК ЕЭС»

Финансовый результат от прочей деятельности Общества является отрицательным за период времени с 2011 по 2013 год:

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Сальдо прочих доходов и расходов	33144	-38028	-40976	-43744
Изменение, абс.	-	-71172	-2948	-2769
Изменение, %	-	-215	8	7

С 2010 года сальдо прочих доходов и расходов снизилось с положительного значения 33,1 млрд. рублей до отрицательного значения в 2013 году в размере (-)43,7 млрд. рублей. Абсолютное снижение за указанный период на (-)76,9 млрд. рублей.

На получение отрицательного сальдо прочих доходов и расходов повлияло:

1. Обесценивание акций ОАО «Интер РАО ЕЭС».

В 2011 году финансовые вложения Общества были переданы ОАО «Интер РАО ЕЭС» в обмен на его акции. Перед указанным обменом активами (в 2010 году) финансовые вложения Общества были дооценены на основе рыночной стоимости на сумму 30,0 млрд. рублей.

В связи с устойчивым падением рыночного курса акций ОАО «Интер РАО ЕЭС» Обществом ежегодно проводится обесценение финансовых вложений в акции ОАО «Интер РАО ЕЭС»:

Показатель отчетности по РСБУ	2011 г.	2012 г.	2013 г.	Итого
Обесценение финансовых вложений в акции ОАО «Интер РАО ЕЭС»	-24823	-17031	-22079	-63933

Таким образом, начисленное за 2011-2013 годы обесценение составляет 63,9 млрд. рублей, что составляет 81 % от первоначальной стоимости акций.

2. Начисление резерва по сомнительным долгам:

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Резерв на конец отчетного периода	9842	8604	11549	14361
Изменение, абс.	-	-1238	2946	2812
Изменение, %	-	-13	34	24
Дебиторская задолженность (без учета векселей)	19202	21732	26314	25704
Изменение, абс.	-	2530	4582	-611
Изменение, %	-	13	21	-2

Резерв по сомнительным долгам за период 2010-2013 годов вырос с 9,8 млрд. рублей до 14,4 млрд. рублей, то есть на 4,5 млрд. рублей, или 46 %. Вместе с тем рост дебиторской задолженности за указанный период составил 6,5 млрд. рублей, или 34 % (с 19,2 млрд. рублей до 25,7 млрд. рублей).

Основными дебиторами Общества являются компании, входящие в группу ОАО «Россети», а также ОАО «ДРСК» и крупные промышленные предприятия (компании Группы ОАО «РУСАЛ», ОАО «Русэнергосбыт»).

Увеличение резерва по сомнительным долгам свидетельствует о недостаточной эффективности управления оборотным капиталом.

Так, по результатам анализа структуры дебиторской задолженности установлено, что на балансе Общества с 2009 года числится задолженность ФГУП «Связьстрой» в размере 1118,0 млн. рублей, по факту взыскания которой получено решение суда в пользу ОАО «ФСК ЕЭС». Вместе с тем по

результатам исполнительного производства в 2009 году задолженность взыскана не была. Исполнительный лист повторно направлен в службу судебных приставов только в 2013 году.

3. Расходы на благотворительность составили за период 2010-2013 годов 500,1 млн. рублей: в 2010 году 94,2 млн. рублей, в 2011 году - 147,5 млн. рублей, в 2012 году - 154,2 млн. рублей, в 2013 году - 105,0 млн. рублей. В соответствии с Положением об оказании ОАО «ФСК ЕЭС» благотворительной помощи юридическим лицам и Положением об оказании ОАО «ФСК ЕЭС» благотворительной помощи физическим лицам благотворительная помощь лицу может быть оказана Обществом за счет доходов, полученных от нерегулируемых видов деятельности после уплаты налога на прибыль и НДС.

Вместе с тем, согласно данным отчетов об исполнении бюджетов доходов и расходов за 2010-2013 годы финансовый результат от нерегулируемых видов деятельности являлся отрицательным.

3.1.2.4. Анализ привлеченных средств (долговой нагрузки) и кредиторской задолженности ОАО «ФСК ЕЭС»

Ниже в таблице представлены показатели долгосрочных и краткосрочных обязательств Общества по данным бухгалтерской (финансовой) отчетности:

	(млн. руб.)			
	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Совокупные долгосрочные и краткосрочные заемные обязательства	56941	131775	215590	286837
Изменение, абс.	x	74834	83815	71247
Изменение, %	x	131	64	33
Проценты к уплате (с учетом капитализированных)	-1277	-3971	-12696	-18625
Изменение, абс.	x	-2694	-8725	-5929
Изменение, %	x	211	220	47
Чистый долг*	45698	114527	198062	272506
Изменение, абс.	x	68829	83535	74444
Изменение, %	x	151	73	38
Собственный оборотный капитал	79708	72191	47094	32776
Изменение, абс.	x	-7516,97	-25096	-14319
Изменение, %	x	-9,4	-34,8	-30,4

* Чистый долг = долгосрочные заемные средства + краткосрочные заемные средства - денежные средства.

По итогам анализа обязательств Общества уставлено следующее.

1. Совокупные долгосрочные и краткосрочные обязательства в 2012 году выросли на 83815,0 млн. рублей, или на 64 %, к 2011 году и составили 215590,0 млн. рублей. В 2013 году данный показатель увеличился на 71247,0 млн. рублей, или на 33 %, к 2012 году, составив 286837,0 млн. рублей. Существенное увеличение обязательств Общества с 2010 года, более чем в 5 раз, обусловлено в основном увеличением размера долгосрочных обязательств и потенциально может привести к снижению, а в дальнейшем к дефициту ликвидности, в связи с чем Обществу необходимо пересмотреть подходы к управлению активами и капиталом.

Структура и динамика кредитов и займов Общества в 2011-2013 годах приведены в приложении 12 к отчету.

2. Показатель чистого долга Общества, не покрытый ликвидными активами, за период 2010-2013 годов увеличился на 226808,0 млн. рублей, или в 6 раз, и в 2013 году составил 272506,0 млн. рублей. Темпы прироста показателя чистого долга превышают темпы прироста совокупных обязательств ОАО «ФСК ЕЭС» на 18 %, что свидетельствует о снижении уровня обеспечения обязательств Общества ликвидными активами.

3. Величина долгосрочных заемных средств составила на 31 декабря 2011 года 130000,0 млн. рублей, на 31 декабря 2012 года - 192500,0 млн. рублей, на 31 декабря 2013 года - 257349,0 млн. рублей.

Процентная ставка по долгосрочным облигационным займам составила от 7,15 % до 9 %. Банковские кредиты привлекались по ставкам от 9,5 % до 9,75 процента.

Основная доля долгосрочных заемных средств сосредоточена в облигационных займах с показателем 105000,0 млн. рублей (80 %) на 31 декабря 2011 года, 140000,0 млн. рублей (65 %) - на 31 декабря 2012 года, 239849,0 млн. рублей (84 %) - на 31 декабря 2013 года, целью которых является финансирование инвестиционных программ. Величина долгосрочных кредитов на отчетные даты составляет: 25000,0 млн. рублей - на 31 декабря 2011 года, 52500,0 млн. рублей - на 31 декабря 2012 года, 17500,0 млн. рублей (6 %) - на 31 декабря 2013 года.

Динамика долгосрочных кредитов и займов в период 2011-2013 годов демонстрирует их увеличение за 2012 год на 48 %, или 62500,0 млн. рублей, за 2013 год - на 34 %, или 64849,0 млн. рублей, с изменением внутренней структуры: уменьшением доли долгосрочных кредитов в пользу увеличения доли облигационных займов.

Также необходимо отметить, что в составе долгосрочных кредитов отражен кредит Federal Grid Finance Limited на сумму 17500,0 млн. рублей, представляющий собой выпущенные ОАО «ФСК ЕЭС» еврооблигации, размещенные на Ирландской фондовой бирже.

4. Величина краткосрочных заемных средств составляет на 31 декабря 2013 года 29488,0 млн. рублей, на 31 декабря 2012 года - 23090,0 млн. рублей, на 31 декабря 2011 года - 1775,0 млн. рублей.

Увеличение краткосрочных займов за период 2011-2013 годов составляет: за 2012 год - 21315,0 млн. рублей до уровня 23090,0 млн. рублей, за 2013 год - 6398,0 млн. рублей до показателя 29488,0 млн. рублей.

5. Снижение показателя собственного оборотного капитала с 79,7 млрд. рублей до 32,8 млрд. рублей (на 59 %) за период 2010-2013 годов связано со значительным ростом краткосрочных заемных средств (увеличение в 4,3 раза - с 6,9 млрд. рублей в 2010 году до 29,5 млрд. рублей в 2013 году)

и ростом кредиторской задолженности перед поставщиками и подрядчиками (рост в 3 раза - с 14 млрд. рублей в 2010 году до 41,4 млрд. рублей в 2013 году). Дальнейшее снижение собственного оборотного капитала может повлечь за собой дефицит ликвидности Общества.

3.1.3. Анализ операций Общества с векселями иных хозяйствующих субъектов

На фоне существенного увеличения долговой нагрузки Обществом осуществляются операции с векселями иных хозяйствующих субъектов, не являющихся дочерними и (или) зависимыми по отношению к Обществу организациями.

Статьей 1 Федерального закона от 25 февраля 1999 года № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» (далее - Федеральный закон от 25 февраля 1999 года № 39-ФЗ) установлены следующие основные понятия, используемые всеми субъектами инвестиционной деятельности на территории Российской Федерации:

инвестиции - денежные средства, ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права, иные права, имеющие денежную оценку, вкладываемые в объекты предпринимательской и (или) иной деятельности в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта;

инвестиционная деятельность - вложение инвестиций и осуществление практических действий в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта;

капитальные вложения - инвестиции в основной капитал (основные средства), в том числе затраты на новое строительство, реконструкцию и техническое перевооружение действующих предприятий, приобретение машин, оборудования, инструмента, инвентаря, проектно-изыскательские работы и другие затраты.

По итогам анализа операций по приобретению векселей установлено следующее.

Из ответа первого заместителя председателя правления ОАО «ФСК ЕЭС» А.В. Казаченкова от 19 марта 2014 года № КА-1269 по вопросу о размещении Обществом денежных средств в беспроцентные векселя следует, что в течение проверяемого периода времени ОАО «ФСК ЕЭС» не осуществляло размещение свободных денежных средств в беспроцентные векселя.

Вместе с тем установлено, что в проверяемом периоде ОАО «ФСК ЕЭС» было приобретено беспроцентных векселей на сумму 54218506,0 тыс. рублей. Доход (в форме дисконта) по векселям с разными сроками размещения составил 995872,0 тыс. рублей.

Данные приведены в таблице:

(тыс. руб.)

Эмитент	Шт.	Основание приобретения/получения векселя	Дата приобретения векселя	Дата погашения векселя	Стоимость приобретения векселя, тыс. руб.	Доход (дисконт) по векселю	Количество дней до погашения	Средняя ставка, %	Проценты по средней ставке кредитов и займов	Финансовые потери
ОАО «Альфа-Банк»	6	размещение	20.09.10	20.06.11	6000000	280479	273	9	403890	123411
ОАО «Альфа-Банк»	6	размещение	16.12.10	16.05.11	6000000	153896	151	9	223397	69501
ОАО «Альфа-Банк»	2	размещение	30.12.10	14.02.11	2000000	9956	46	9	22685	12729
ОАО «Банк ВТБ»	1	размещение	30.09.10	28.02.11	3000000	62055	151	9	111699	49644
ОАО «Банк ВТБ»	1	размещение	30.09.10	07.03.11	3500000	77268	158	9	136356	59088
ОАО «Банк ВТБ»	1	размещение	30.09.10	14.03.11	3500000	80692	165	9	142397	61705
ОАО «Банк ВТБ»	1	размещение	30.09.10	29.01.11	7000000	106745	121	9	208849	102104
ОАО «Банк ВТБ»	1	размещение	30.09.10	07.02.11	2000000	32767	130	9	64110	31343
ОАО «Промсвязьбанк»	2	размещение	28.12.10	28.02.11	2000000	16477	62	9	30575	14098
ОАО «Промсвязьбанк»	1	размещение	28.12.10	30.03.11	1000000	13485	92	9	22685	9200
ОАО «СО ЕЭС»	6	по договору мены	12.10.09	31.12.10	1113719	-	445	9	122204	122204
ОАО «Иркутск-энерго»	1	по договору цессии	30.12.10	19.09.38	65334	-	10125	9	163111	163111
ОАО «Альфа-Банк»	1	по договору мены	18.05.11	02.09.13	39453	-	838	9	8152	8152
ОАО «Газпром-банк»	12	размещение	14.12.11	26.01.12	10000000	89974	43	9	106027	16053
ОАО «Газпром-банк»	5	размещение	29.12.11	12.01.12	4000000	10133	14	9	13808	3675
ОАО «Промсвязьбанк»	3	размещение	12.12.11	12.03.12	3000000	61945	91	9	67315	5370
Итого	50				54218506	995872		9	1847262	851390

Также установлено, что сумма получаемого дохода от размещения временно свободных денежных средств в банковских векселях в анализируемом периоде покрывает только инфляционные изменения, но не покрывает расходы на уплату процентов по ставке 7,3-9 % кредитов и облигационных займов.

Если оценить сумму размещения временно свободных денежных средств в беспроцентные векселя по средней ставке кредитов и займов, привлеченных ОАО «ФСК ЕЭС» в анализируемом периоде, то величина уплаченных процентов составит 1847262,0 тыс. рублей.

Сопоставление дохода по векселям с величиной процентов, уплачиваемых ОАО «ФСК ЕЭС» по привлеченным кредитам и займам, показывает, что величина уплачиваемых процентов по кредитам и займам значительно превышает дисконтированный доход по приобретенным векселям (1,9 раза).

Вместе с тем, в структуре задолженности учтены беспроцентные векселя (со сроком погашения с 2014 по 2026 год) кредитных коммерческих организаций на общую сумму 1572,8 млн. рублей, из них ОАО АКБ «Инвестбанк» (находится в стадии банкротства) - 173,903 млн. рублей.

Убыток ОАО «ФСК ЕЭС» от неэффективного использования денежных средств по расчету составил 851390,0 тыс. рублей. Данные приведены в приложении 13 к отчету.

По итогам анализа своевременности погашения векселей установлено следующее.

На дату осуществления контрольного мероприятия установлено, что у Общества имеются векселя на общую сумму 3234810,4 тыс. рублей, которые не были погашены векселедателем в установленные даты их погашения. В приложении 14 к отчету приведена информация о непогашенных в срок векселях.

По итогам анализа отражения операций с векселями в бухгалтерском учете Общества установлено следующее.

В противоречие требованиям ПБУ 23/2011 «Отчет о движении денежных средств» движение денежных средств по инвестиционной деятельности включает движение (размещение и погашение) денежных средств по векселям и банковским депозитам. Приобретение ценных бумаг при этом не включается в инвестиционные программы Общества.

	(млрд. руб.)				
	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	Итого
Движение денежных средств в связи с приобретением/продажей долговых ценных бумаг и предоставлением займов (сальдо)	36	-140	-156	-20	-280
Поступления	179	485	542	623	1829
Платежи	-143	-625	-698	-643	-2109

С учетом норм, установленных статьей 1 Федерального закона от 25 февраля 1999 года № 39-ФЗ, в случае финансовых вложений в форме беспроцентных векселей с отсутствием дисконта, таковые не могут считаться инвестициями, так как по ним не предусмотрен доход Общества. В случае финансовых вложений в форме векселей, по которым предусмотрен доход Общества, таковые могут быть признаны инвестициями, однако в этом случае они должны быть включены в инвестиционные программы Общества.

3.1.4. Анализ эффективности претензионно-исковой работы ОАО «ФСК ЕЭС»

Претензионно-исковая работа, осуществляемая Обществом, является одним из основных мероприятий по управлению рисками выполнения ИП,

так как ее осуществление направлено на достижение цели Общества как хозяйствующего субъекта - извлечение прибыли.

В целях подготовки заключения об эффективности претензионно-исковой работы проведен анализ:

- сводного реестра претензий и исков ОАО «ФСК ЕЭС» по договорам, заключенным в рамках реализации инвестиционных программ, за период с 1 января 2011 года по 31 декабря 2013 года (далее - Реестр), представленного правовым департаментом ОАО «ФСК ЕЭС»;

- регламента осуществления претензионно-исковой работы в исполнительном аппарате ОАО «ФСК ЕЭС», утвержденного приказом Общества от 4 июля 2011 года № 393;

- регламента взаимодействия департамента правового обеспечения с филиалами ОАО «ФСК ЕЭС» - МЭС в сфере осуществления претензионно-исковой работы, утвержденного приказом Общества от 4 июля 2011 года № 394.

Основными нарушениями условий договоров, заключенных в рамках реализации инвестиционных программ ОАО «ФСК ЕЭС», являются:

- нарушение сроков выполнения работ - направлено претензий на сумму не менее 12539,0 млн. рублей;

- нарушение норм законодательства Российской Федерации, технических регламентов, СНиП, государственных стандартов и иных документов, действующих в области проектирования и строительства, - направлено претензий на сумму не менее 1817,0 млн. рублей;

- нарушение срока предоставления банковской гарантии, договора страхования - направлено претензий на сумму не менее 892,0 млн. рублей;

- нарушение срока поставки оборудования, спецтехники - выставлено претензий на сумму не менее 761,0 млн. рублей.

В период 2011-2013 годов Обществом направлено 1428 претензий на общую сумму 19238735,0 тыс. рублей по договорам, заключенным в целях реализации проектов инвестиционных программ Общества. С 2011 по 2013 год сумма направленных претензий увеличилась втрое. При этом сумма признанных обязательств контрагентами выросла всего на 8,9 %, а сумма оплаченных обязательств упала на 29,2 процента.

За анализируемый период времени наибольший объем направленных претензий со стороны ОАО «ФСК ЕЭС» приходится на МЭС Северо-Запада - 583287,0 тыс. рублей, что составляет 42 % от общей суммы направленных филиалами ОАО «ФСК ЕЭС» - МЭС претензий.

Следует отметить, что нормативный срок ведения претензионной работы в исполнительном аппарате Общества и филиалах не установлен.

По 76 договорам претензии на сумму 1582,0 млн. рублей направлены более чем через год после окончания действия договора, что значительно

снижает вероятность истребования суммы претензии в досудебном или судебном порядке.

С 2011 по 2013 год контрагентами оплачены претензии на сумму 666302,0 тыс. рублей, что составляет 83 % от объема признанных претензий и 3,5 % от объема выставленных претензий по договорам, заключенным в целях выполнения инвестиционных программ Общества.

За период с 2011 по 2013 год подано 520 исков на сумму 9419,0 млн. рублей, из которых 1793,0 млн. рублей (19 % от общей суммы поданных исков) по 273 искам взыскано по решению суда.

На дату проверки не вынесено решение по искам на сумму 1435675,0 тыс. рублей, поданным более чем за 6 месяцев до проведения контрольного мероприятия.

Выявлены случаи рассмотрения исковых требований в судах более года.

Итого, по результатам претензионно-исковой работы контрагентами и судами (в том числе в рамках мировых соглашений) признано за 2011-2013 годы 2,8 млрд. рублей (15 % от суммы поданных за период претензий), оплачено 1,3 млрд. рублей (7 % от суммы поданных претензий).

Изложенные выше факты свидетельствуют о низкой эффективности претензионно-исковой работы, а также о низком качестве системы контроля за осуществлением претензионно-исковой работы по договорам, заключенным в целях реализации проектов инвестиционной программы Общества.

3.1.5. Анализ организации системы контроля в ОАО «ФСК ЕЭС», проверки полноты систем контроля, управления рисками и мониторинга за ходом выполнения инвестиционных программ

В целях организации системы внутреннего контроля (СВК) ОАО «ФСК ЕЭС» советом директоров Общества утверждено Положение о системе внутреннего контроля (протокол от 2 августа 2012 года № 170) (далее - Положение СВК).

Согласно Положению СВК целями системы внутреннего контроля является обеспечение:

- проведения государственной политики в электроэнергетике;
- безопасности, результативности и эффективности хозяйственной деятельности Общества и его ДЗО;
- достоверности всех видов отчетности Общества и его ДЗО;
- соблюдения требований законодательства Российской Федерации и локальных нормативных актов Общества.

В целях организации системы управления рисками приказами единоличного исполнительного органа Общества утверждены:

- политика управления рисками (приказ от 7 апреля 2010 года № 229);
- порядок применения политики управления рисками (приказ от 28 декабря 2010 года № 997).

Положением СВК обязанности в рамках функционирования СВК были распределены следующим образом:

- совет директоров обеспечивает создание, контроль функционирования и определение общей стратегии СВК;
- председатель правления Общества несет ответственность за реализацию принципов и подходов к функционированию СВК;
- ревизионная комиссия осуществляет контроль финансово-хозяйственной деятельности Общества, органов управления и структурных подразделений исполнительного аппарата Общества.

Ключевым органом контроля, осуществляющим контроль финансовой, производственно-хозяйственной деятельности структурных подразделений исполнительного аппарата, филиалов и ДЗО Общества, в проверяемый период являлся департамент контроля и ревизий. Органом контроля, осуществлявшим анализ и разработку рекомендаций по повышению эффективности системы внутреннего контроля во всех областях деятельности Общества, обеспечение предотвращения отрицательных результатов хозяйственной деятельности Общества и выявление внутрихозяйственных резервов обеспечения финансовой устойчивости, являлась дирекция внутреннего контроля в составе блока учета, отчетности и внутреннего контроля (до 11 ноября 2011 года).

По итогам проверки исполнения обязанностей, возложенных на участников СВК, установлено следующее.

1. Установлено, что в проверяемом периоде ревизионной комиссией Общества недолжным образом осуществлялись функции контроля за финансовой и хозяйственной деятельностью Общества, его обособленных подразделений, служб и филиалов, что подтверждается выводами по итогам проверки исполнения Обществом законодательства при расходовании средств, выделенных на модернизацию энергетической системы Российской Федерации в 2012 году, проведенной Главным управлением по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации. В рамках указанной проверки установлено, что проверки ревизионной комиссии Общества осуществляются формально, ее заключение по итогам проверки годовой бухгалтерской отчетности Общества за 2010 год содержало лишь статистические сведения об организации работы компании. Оценка полученным в ходе проверки сведениям должным образом не давалась. В недостаточной степени охвачены контрольно-ревизионными проверками объекты строительства, предусмотренные инвестиционной программой. В ходе контрольного мероприятия Счетной палаты Российской Федерации «Оценка эффективности использования государственных ресурсов в целях подготовки к проведению XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в г. Сочи и развития г. Сочи как горноклиматического курорта» на объекте

ОАО «ФСК ЕЭС», проведенного в соответствии с распоряжением Счетной палаты Российской Федерации от 22 ноября 2013 года № 436-ркм в период с 25 ноября по 10 декабря 2013 года, указанные факты подтверждены.

Кроме того, установлено, что в 2013 году во исполнение поручения Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.В. Дворковича (протокол от 3 декабря 2013 года № АД-П9-224пр) ревизионной комиссией Общества инициировано проведение проверки заключения и исполнения договоров, направленных на выполнение инвестиционной программы Общества в 2012-2013 годах (далее - Проверка). В 2014 году в период проведения настоящего контрольного мероприятия ревизионной комиссией Общества проведено 5 заседаний, на которых рассматривались результаты проведенной Проверки, а заключение ревизионной комиссии по итогам Проверки направлялось на доработку трижды. Однако на заседании от 2 апреля 2014 года (протокол № 6) ревизионной комиссией Общества принято решение о том, что объект указанной ревизионной проверки не относится к компетенции ревизионной комиссии Общества, определенной Федеральным законом от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах». Вместе с тем согласно статье 85 указанного Федерального закона ревизионная комиссия общества избирается для осуществления контроля за финансово-хозяйственной деятельностью общества. Согласно пункту 2.4 Методических рекомендаций по организации проверочной деятельности ревизионных комиссий акционерных обществ с участием Российской Федерации, утвержденных приказом Росимущества от 26 августа 2013 года № 254, объектами проверки могут являться любые аспекты деятельности общества.

С 26 декабря 2013 года по настоящее время в соответствии с протоколом ревизионной комиссии Общества от 26 декабря 2013 года № 1 А.Н. Дрокова, начальник отдела управления имущественных отношений и приватизации крупнейших организаций Росимущества, является председателем ревизионной комиссии Общества.

А.В. Дрокова избиралась, кроме того, в состав ревизионной комиссии Общества в 2010 и в 2012 годах по итогам выдвижения Росимуществом кандидатов для избрания в ревизионную комиссию Общества на основании постановления Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2004 года № 738 «Об утверждении Положения об управлении находящимися в федеральной собственности акциями акционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении акционерными обществами («золотой акции»)) и распоряжения Правительства Российской Федерации от 23 января 2003 года № 91-р, которым утвержден Перечень открытых акционерных обществ, в отношении которых определение позиции акционера - Российской Федерации осуществляется Правительством Российской Федерации, Председателем

Правительства Российской Федерации или по его поручению Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации.

Таким образом, с учетом того, что состав ревизионной комиссии Общества формируется по представлению Росимущества, отрицательная оценка деятельности ревизионной комиссии Общества свидетельствует о низком качестве организации Росимуществом - в рамках реализации полномочий по управлению и контролю федерального имущества - подбора кандидатов в ревизионную комиссию Общества и контроля качества исполнения ревизионной комиссией своих обязанностей и функций.

2. Факты неэффективного управления имуществом, нарушения требований и норм законодательства Российской Федерации и локальных нормативных актов, выявленные в ходе настоящего контрольного мероприятия, подтверждают неэффективное выполнение в проверяемый период 2011-2013 годов обязанности председателя правления Общества по реализации принципов и подходов к функционированию СВК и СУР, установленных локальными нормативными актами, определяющими систему внутреннего контроля и систему управления рисками.

3.1.6. Анализ организации контроля Минэнерго России за ходом выполнения инвестиционных программ ОАО «ФСК ЕЭС»

Установлено, что Минэнерго России в проверяемый период (в 2012-2013 годах) проведены контрольные мероприятия в рамках выполнения подпункта «б» пункта 6 и подпункта «в» пункта 7 Правил осуществления контроля за реализацией инвестиционных программ субъектов электроэнергетики, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2009 года № 977.

Всего за 2012-2013 годы проверено строительство 74 титулов ИП, в том числе: в 2012 году - 41 титул, в 2013 году - 33 титула.

В ходе осуществления функций контроля Минэнерго России установлено:

- несоблюдение норм законодательства Российской Федерации при строительстве объектов ИП Общества;

- нарушение норм Градостроительного кодекса Российской Федерации в части несвоевременного оформления исходно-разрешительной документации и землеотвода и правоустанавливающих документов на землеотвод, несвоевременного обеспечения строительства объектов проектно-сметной документацией;

- нарушение договорных сроков разработки и утверждения проектно-сметной документации;

- нарушение сроков строительства, установленных проектно-сметной документацией и договорами строительного подряда;

- сорваны сроки ввода 21 объекта ИП, в том числе: в 2012 году - 18 объектов ИП, в 2013 году - 3 объектов ИП;

- увеличение сроков строительства титулов и, следовательно, увеличение стоимости строительства вследствие увеличения индексов перевода базисных цен в текущие цены.

3.2. Оценка финансово-хозяйственной деятельности ОАО «Россети»

3.2.1. Анализ результатов финансово-хозяйственной деятельности ОАО «Россети»

В целом итоговые показатели финансово-хозяйственной деятельности ОАО «Россети» (далее - Общество) за период 2011-2013 годов характеризуются следующими данными бухгалтерского и налогового учета, приведенными в таблице ниже и приложении 15 к отчету:

	(тыс. руб.)		
	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Выручка	4440280,0	4617705,0	6098726,0
в том числе:			
услуги по организации функционирования и развитию распределительного электросетевого комплекса	2771186,0	2771186,0	2324502,0
доходы от участия в других организациях	1623659,0	1635520,0	3646331,0
доходы от аренды	45435,0	210999,0	125909,0
выручка от услуг по осуществлению технического надзора			1984,0
Себестоимость продаж	-2910333,0	-2567030,0	-3203837,0
в том числе:			
себестоимость услуг по организации функционирования и развитию распределительного электросетевого комплекса	-2422316,0	-2091474,0	-2831525,0
себестоимость от участия в других организациях	-402593,0	-316169,0	-241597,0
себестоимость от аренды	-85424,0	-159387,0	-128724,0
себестоимость от услуг по осуществлению технического надзора			-1991,0
Валовая прибыль (убыток)	1529947,0	2050675,0	2894889,0
в том числе:			
валовая прибыль (убыток) от услуг по организации функционирования и развитию распределительного электросетевого комплекса	348870,0	679712,0	-507023,0
валовая прибыль (убыток) от участия в других организациях	1221066,0	1319351,0	3404734,0
валовая прибыль (убыток) от аренды	-39989,0	51612,0	-2815,0
валовая прибыль (убыток) от услуг по осуществлению технического надзора			-7,0
Коммерческие расходы			
Управленческие расходы			
Прибыль (убыток) от продаж	1529947,0	2050675,0	2894889,0
Доходы от участия в других организациях			
Проценты к получению	777793,0	1620461,0	2188309,0
Проценты к уплате			
Прочие доходы	5528208,0	9187826,0	299882,0
Прочие расходы	-80753289,0	-15502700,0	-255642967,0
Прибыль (убыток) до налогообложения	-72917341,0	-2643738,0	-250259887,0
Текущий налог на прибыль	-358571,0	-441417,0	-281376,0
в том числе постоянные налоговые обязательства (активы)	14851948,0	979305,0	50343852,0
Изменение отложенных налоговых обязательств	-1309,0	-1567,0	-2149,0
Изменение отложенных налоговых активов	91400,0	-7573,0	-8350,0
Прочее	-16,0	-5346,0	-1,0
Чистая прибыль (убыток)	-73185837,0	-3099641,0	-250551763,0

Из информации, изложенной в вышеприведенной таблице, следует, что финансовый результат финансово-хозяйственной деятельности Общества в целях налогообложения по налогу на прибыль в период 2011-2013 годов характеризуется показателями прибыли отчетных периодов:

2011 год - 2901693048,1 рубля, 2012 год - 3835058276 рублей, 2013 год - 4840247256,8 рубля.

Таким образом, финансовый результат Общества в течение проверяемого периода изменялся со знаком «плюс».

По итогам анализа ключевых показателей прибыльности ОАО «Россети» установлено.

Показатель чистой прибыли ОАО «Россети» имеет устойчивую тенденцию к снижению по данным отчетности по РСБУ (снижение с 2011 года на 177,4 млрд. рублей, или на 242,3 %, до отрицательного значения (-)250,6 млрд. рублей в 2013 году).

Обществом формировался чистый убыток в 2011-2013 годах, несмотря на существенный рост доходов на 37,3 % (с 4,4 млрд. рублей до 6,1 млрд. рублей) за указанный период, сформированных в основном за счет доходов от оказания услуг по организации функционирования и развитию распределительного электросетевого комплекса и доходов от участия в других организациях (дивиденды по акциям ДЗО).

Таким образом, Общество, являясь материнской компанией, израсходовало прибыль дочерних обществ, полученную через дивиденды, но не сформировало в 2011-2013 годах прибыль для осуществления дивидендной политики в интересах своих акционеров, основным из которых является Российская Федерация.

ОАО «Россети» включено в Перечень открытых акционерных обществ, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 января 2003 года № 91-р, в отношении которых определение позиции акционера - Российской Федерации - по вопросам назначения представителя для голосования на общем собрании акционеров, внесения вопросов в повестку дня общего собрания акционеров, выдвижения кандидатов для избрания в органы управления, ревизионную и счетную комиссии, предъявления требования о проведении внеочередного общего собрания акционеров, созыва внеочередного общего собрания акционеров, голосования по вопросам повестки дня общего собрания акционеров, а также согласование директив представителям Российской Федерации и представителям интересов Российской Федерации в советах директоров (наблюдательных советах) осуществляются Правительством Российской Федерации, Председателем Правительства Российской Федерации или по его поручению Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 5.31 Положения о Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 года № 432, к полномочиям Росимущества отнесено обеспечение поступлений в федеральный бюджет дивидендов по находящимся в федеральной собственности

сти акциям акционерных обществ (доходов по долям в уставном капитале иных хозяйственных обществ).

Таким образом, в нарушение пункта 5.31 Положения о Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом Росимуществом не обеспечены меры, направленные на принятие решений по выплате дивидендов по находящимся в федеральной собственности акциям ОАО «Россети» с последующим поступлением дивидендов в бюджет Российской Федерации.

3.2.2. Анализ доходов ОАО «Россети»

Доходы ОАО «Россети» выросли за период 2011-2013 годов на 37,3 % с 4,4 млрд. рублей до 6,1 млрд. рублей и составили: в 2011 году - 4440280,0 тыс. рублей, в 2012 году - 4617705,0 тыс. рублей (прирост 4 % к 2011 году), в 2013 году - 6098726,0 тыс. рублей (прирост 32 % к 2012 году).

Доходы ОАО «Россети» сформированы в основном за счет отчислений ДЗО по:

- договорам оказания услуг по организации функционирования и развитию распределительного электросетевого комплекса с ДЗО, которые составили: в 2011 и 2012 году - по 2771186,0 тыс. рублей, в 2013 году - 2324502,0 тыс. рублей (снижение на 16,1 % к 2012 году);

- доходам от участия в других организациях (дивиденды по акциям ДЗО по итогам финансового года), которые составили: в 2011 году - 1623659,0 тыс. рублей, в 2012 году - 1635520,0 тыс. рублей (прирост 0,7 % к 2011 году), в 2013 году - 3646331,0 тыс. рублей (прирост 122,9 % к 2012 году).

Таким образом, существенный рост выручки в 2013 году обеспечен ростом выручки, полученной за счет дивидендов ДЗО, в 2,2 раза по сравнению с 2012 годом.

Валовая прибыль Общества в 2013 году составила 2895,0 млн. рублей и увеличилась по сравнению с 2011 годом на 1365,0 млн. рублей, или на 89,2 процента.

Валовая прибыль по основным видам деятельности имеет следующие значения и динамику:

- прибыль от оказания услуг по организации функционирования и развитию распределительного электросетевого комплекса в 2011 году в размере 348870,0 тыс. рублей увеличилась на 94,8 % в 2012 году до 679712,0 тыс. рублей и сменилась на убыток по данному виду деятельности в размере (-)507023,0 млн. рублей в 2013 году;

- прибыль от участия в других организациях в 2011 году составила 1221066,0 тыс. рублей, в 2012 году - увеличилась на 8 % и составила 1319351 тыс. рублей, в 2013 году - выросла более чем в 2,58 раза.

3.2.3. Анализ расходов ОАО «Россети»

Динамика показателей затрат ОАО «Россети» на производство за 2010-2013 годы, а также удельный вес в структуре затрат приведены в таблице:

Показатели затрат на производство	Затраты на производство, тыс. руб.				Удельный вес, %			
	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Материальные затраты	9423,0	8509,0	17873,0	29224,0	0,5	0,3	0,7	0,9
Расходы на оплату труда	1209183,0	1869878,0	1525142,0	1570026,0	65,5	64,2	59,4	49,0
Отчисления на социальные нужды	41670,0	181858,0	249877,0	231379,0	2,3	6,2	9,7	7,2
Амортизация	9900,0	14305,0	17942,0	18420,0	0,5	0,5	0,7	0,6
Прочие затраты	579065,0	835783,0	756196,0	1354788,0	31,2	28,7	29,5	42,3
в том числе:								
услуги консультационные, информационные, аудиторские, транспортные, связи, охраны	269755,0	482726,0	299570,0	352190,0	14,6	16,6	11,7	11,0
расходы по аренде	131375,0	135651,0	163298,0	296582,0	7,1	4,7	6,4	9,3
расходы на вознаграждение по доверительному управлению	50021,0				2,7	0,0	0,0	0,0
обязательное и добровольное страхование, взносы в НПФ электроэнергетики			43294,0	23753,0	0,0	0,0	1,7	0,7
расходы на командировки	33393,0	51170,0	38767,0	89495,0	1,8	1,8	1,5	2,8
расходы, связанные с обслуживанием приобретенных акций	18880,0	18897,0	18169,0	16012,0	1,0	0,6	0,7	0,5
расходы на рекламу	18046,0	13771,0	21300,0	267741,0	1,0	0,5	0,8	8,4
услуги по осуществлению полномочий единоличного исполнительного органа			15968,0	109374,0	0,0	0,0	0,6	3,4
налог на имущество			75597,0	40898,0	0,0	0,0	2,9	1,3
прочие	55266,0	133565,0	80233,0	158743,0	3,0	4,6	3,1	5,0
Итого по элементам	1849241,0	2910333,0	2567030,0	3203837,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Увеличение собственных расходов ОАО «Россети» за 2010-2013 годы составило 1354596,0 тыс. рублей, или 73,3 %. Расходы составили: в 2010 году - 1849241,0 тыс. рублей, в 2011 году - 2910333,0 тыс. рублей (прирост на 57,4 % к 2010 году), в 2012 году - 2567030,0 тыс. рублей (снижение на 11,8 % к 2011 году), в 2013 году - 3203837,0 тыс. рублей (прирост на 24,8 % к 2012 году).

Увеличение расходов ОАО «Россети» обусловлено:

- увеличением расходов на оплату труда за период 2010-2013 годов на 360843,0 тыс. рублей (или на 29,8 %) до 1570026,0 тыс. рублей в 2013 году;
- увеличением расходов на социальные нужды за период 2010-2013 годов на 189709,0 тыс. рублей (или в 5,6 раза) до 231379,0 тыс. рублей в 2013 году;

- увеличением расходов по статье «прочие затраты» за период 2010-2013 годов на 775723,0 тыс. рублей (или в 2,3 раза) до 1354788,0 тыс. рублей в 2013 году.

Основными факторами роста прочих расходов в составе себестоимости являются расходы по статьям:

- расходы по аренде здания: в 2013 году составили 296,6 млн. рублей, увеличение относительно 2011 года на 161,0 млн. рублей, или в 2,2 раза, в том числе по сравнению с 2012 годом - на 133,3 млн. рублей, или в 1,8 раза;

- расходы на командировки: в 2013 году составили 89,5 млн. рублей, увеличение относительно 2011 года на 38,3 млн. рублей, или в 1,7 раза, по сравнению с 2012 годом - на 50,7 млн. рублей, или в 2,3 раза;

- расходы на рекламу: составили в 2013 году 267,7 млн. рублей, увеличение относительно 2011 года на 253,9 млн. рублей, или в 19,4 раза, по сравнению с 2012 годом - на 246,4 млн. рублей, или в 12,6 раза;

- расходы на оплату услуг по осуществлению ОАО «ФСК ЕЭС» полномочий единоличного исполнительного органа (ЕИО) в 2013 году составили 109,3 млн. рублей, увеличение по сравнению с 2012 годом на 93,4 млн. рублей (до 2012 года расходов не было). Следует отметить, что договор на исполнение функций ЕИО действовал с 10 июля 2012 года до 15 июня 2013 года, то есть за одинаковый временной период, как в 2012 году, так и в 2013 году, расходы на выполнение функций ЕИО имеют отклонения в 6,8 раза;

- расходы по статье «прочие» составили в 2013 году 158,7 млн. рублей, увеличение относительно 2011 года на 25,2 млн. рублей (31,4 %), по сравнению с 2012 годом - на 78 %, или в 2 раза.

3.2.4. Изменение финансовых вложений ОАО «Россети»

Финансовые вложения ОАО «Россети» за 2011-2013 годы значительно увеличились и составили: в 2011 году - 127836035,8 тыс. рублей (в том числе депозитные вклады на срок менее трех месяцев, включаемые в состав денежных эквивалентов, - 12520714,0 тыс. рублей), в 2012 году - 146646246,8 тыс. рублей (рост 114,7 %), в 2013 году - 185444644,9 тыс. рублей (рост 126,5 процента).

3.2.5. Объем полученных средств федерального бюджета

За 2010-2013 годы ОАО «Холдинг МРСК» получило от главного распорядителя средств федерального бюджета - Минэнерго России - денежные средства в общей сумме 35709365,7 тыс. рублей.

Средства федерального бюджета (360241,71 рубля) согласно выписке по счету за 16 декабря 2011 года ОАО «Холдинг МРСК» в ОАО «Банк ВТБ» (счет № 42104810100030000536) с расчетного счета ОАО «Холдинг МРСК» № 40702810838000026758 в ОАО «Сбербанк России» (г. Москва)

размещены на депозитном вкладе на период с 16 декабря 2011 года до 16 марта 2012 года (на 3 месяца) по ставке 8,15 процента.

Средства федерального бюджета (4406000000,0 рубля) согласно выписке по счету от 16 декабря 2011 года ОАО «Холдинг МРСК» в ОАО «Банк ВТБ» (счет № 42103810500030000742) с расчетного счета ОАО «Холдинг МРСК» № 40702810838000026758 в ОАО «Сбербанк России» (г. Москва) размещены на депозитном вкладе с 16 декабря 2011 года до 16 февраля 2012 года (на 2 месяца) по ставке 7,9 процента.

Средства федерального бюджета (4615544998,0 рубля) согласно выписке по счету от 27 декабря 2011 года ОАО «Холдинг МРСК» в ОАО «Банк ВТБ» с расчетного счета ОАО «Холдинг МРСК» № 40702810838000026758 в ОАО «Сбербанк России» (г. Москва) размещены на депозитном вкладе на период с 27 декабря 2011 года до 28 февраля 2012 года (на 2 месяца) по ставке 9,2 процента.

Средства федерального бюджета в сумме 18460074599,0 рубля согласно выписке из лицевого счета за 26 декабря 2012 года ОАО «Холдинг МРСК» в ОАО «Сбербанк России» (счет № 42104810038120002171) с расчетного счета ОАО «Холдинг МРСК» № 40702810838000026758 в ОАО «Сбербанк России» (г. Москва) размещены на депозитном вкладе на период с 26 декабря 2012 года до 28 марта 2013 года (на 92 дня) по ставке 8,56 процента.

3.2.6. Система контроля ОАО «Россети»

За период 2011-2013 годов подразделением внутреннего аудита Общества и внутренними аудиторами электросетевых дочерних обществ группы компаний ОАО «Холдинг МРСК»/ОАО «Россети» было проведено 1247 контрольных мероприятий, в том числе внутренними аудиторами Общества - 208 мероприятий, внутренними ДЗО Общества - 1039 мероприятий.

Ключевыми направлениями контрольных мероприятий являются ревизионные и комплексные проверки финансово-хозяйственной деятельности ДЗО, их филиалов, производственных отделений и дочерних обществ, комплексные проверки деятельности ОАО «Россети».

За указанный выше период проведено 469 проверок, из которых в 2011 году - 134 проверки, в 2012 году - 146 проверок, в 2013 году - 189 проверок.

Возражения или замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия

По итогам осуществления указанного контрольного мероприятия в Счетную палату Российской Федерации поступили замечания от председателя правления ОАО «ФСК ЕЭС» А.Е. Муро́ва от 14 мая 2014 года, а также пояснения от генерального директора ОАО «Россети» О.М. Бударгина от 2 июня 2014 года № ОБ-1611.

На указанные замечания и пояснения дано заключение Счетной палаты Российской Федерации от 3 июля 2014 года № 10-Д-978/10-02вн.

А.Е. Муровым дано поручение о направлении заявления в МВД России о проверке выявленных в ходе осуществления контрольного мероприятия фактов нарушения отдельных норм законодательства Российской Федерации и принятии по ним решения в установленном законодательными актами Российской Федерации порядке.

Выводы

1. При планировании и утверждении инвестиционных программ ОАО «ФСК ЕЭС» на 2010-2014 годы и на 2012-2014 годы требования перечисленных в разделе 1 отчета нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, определяющих принципы формирования и основные направления инвестиционных программ электросетевых компаний, не учитывались. Соответственно, произвести анализ и дать оценку указанным инвестиционным программам ОАО «ФСК ЕЭС» за период 2011-2012 годов на предмет соответствия их целям и задачам, а также индикаторам, утвержденным Правительством Российской Федерации в области электроэнергетики, не представляется возможным.

2. Согласно положениям постановления Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2009 года № 977 «Об инвестиционных программах субъектов электроэнергетики» утверждение и корректировка инвестиционных программ ОАО «ФСК ЕЭС», а также контроль за их реализацией осуществляются Минэнерго России.

При разработке Инвестиционной программы Общества на 2013-2017 годы учитывался план размещения электростанций и электросетевых объектов на основе оценки прогнозов электропотребления страны и ее регионов, утвержденный в Генеральной схеме размещения объектов электроэнергетики до 2020 года, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2008 года № 215-р.

Однако при этом установлено, что ряд электросетевых объектов строительства и реконструкции, включенных в указанную Инвестиционную программу, не предусмотрен планом размещения электросетевых объектов, утвержденным Генеральной схемой размещения объектов электроэнергетики до 2020 года.

Выявлены системные недостатки планирования инвестиционной деятельности, в том числе включение в инвестиционные программы Общества объектов строительства и реконструкции при отсутствии проектно-сметной документации на такие объекты, с приблизительными стоимостными характеристиками и сроками выполнения работ.

Таким образом, в проверяемый период Минэнерго России утверждало инвестиционные программы ОАО «ФСК ЕЭС» с отступлением от требований, установленных нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации.

3. В период с 2011 по 2013 год фактическое исполнение инвестиционных программ ОАО «ФСК ЕЭС» составило 72 % от первоначально запланированного ввода мощностей, в то время как фактическое финансирование составило 95 % от запланированного объема, что свидетельствует об увеличении удельных расходов на единицу вводимой мощности.

4. В 2013 году ОАО «ФСК ЕЭС» израсходованы средства, определенные распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2008 года № 215-р в качестве источников инвестиций для развития и сооружения объектов электроэнергетики, а именно: средства возмещенного НДС (20934,0 млн. рублей), начисленной амортизации (2339,0 млн. рублей) и средства облигационного займа (10000,0 млн. рублей) на общую сумму 33273 млрд. рублей, в целях погашения части кредиторской задолженности Общества, сформированной посредством привлечения внешних заимствований денежных средств.

5. За счет средств федерального бюджета, предусмотренных для направления в уставный капитал ОАО «ФСК ЕЭС» в объеме, установленном Федеральным законом от 24 ноября 2008 года № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов», были приобретены акции дополнительного эмиссионного выпуска ОАО «ФСК ЕЭС» по цене 0,51 рубля за одну акцию, что превышает номинальную стоимость одной акции на 0,01 рубля (при рыночной котировке акций ОАО «ФСК ЕЭС» на момент оценки 0,15 рубля). Между тем, согласно положениям пункта 2 статьи 12 Федерального закона от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах», сумма в размере 154347070,5 рубля, полученная за счет продажи акций сверх их номинальной стоимости, фактически поступила в добавочный капитал Общества. При этом, в случае приобретения акций по их номинальной стоимости (0,5 рубля за одну акцию), в собственность Российской Федерации поступило бы на 308694119 акций (суммарной стоимостью 154347070,5 рубля) больше, чем было приобретено фактически (договоры о приобретении дополнительных акций №№ 090402.1020600.309/08/409, 090402.1004602.309./08/411 от 18 декабря 2009 года подписаны председателем правления ОАО «ФСК ЕЭС» О.М. Бударгиным, заместителем руководителя Росимущества Г.С. Никитиным, заместителем Министра энергетики Российской Федерации С.Ю. Светлицким, согласованы советом директоров ОАО «ФСК ЕЭС» под руководством председателя С.И. Шматко, в настоящее время - председатель совета директоров ОАО «Россети»).

6. ОАО «ФСК ЕЭС» в проверяемый период при подаче заявок в Минэнерго России на финансирование строительства объектов электроэнергетики за счет средств федерального бюджета в 2011-2013 годах не имело проектно-сметной документации. Соответственно, сметная стоимость строительства не была определена.

7. ОАО «ФСК ЕЭС» не должным образом осуществляются планирование и учет денежных средств, поступающих из федерального бюджета, отчетность по использованию указанных денежных средств в Обществе отсутствует. Так, платежные поручения, подтверждающие расходование выделенных в 2009 году средств федерального бюджета в сумме 29178020,8 тыс. рублей с III квартала 2010 года по II квартал 2011 года, отсутствуют.

8. Минэнерго России не было обеспечено выполнение бюджетных полномочий главного распорядителя бюджетных средств, предусмотренных статьей 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в части соблюдения ОАО «ФСК ЕЭС» целей предоставления бюджетных инвестиций, установленных соответствующими соглашениями о предоставлении бюджетных инвестиций.

В рамках проверки установлен факт направления средств федерального бюджета в сумме 1903,59 млн. рублей на цели, не предусмотренные соглашением от 2 декабря 2011 года № 11/0402.1004602.309/080/191/1, а именно: денежные средства в сумме 2000,0 млн. рублей, поступившие на счет ОАО «ФСК ЕЭС» в целях реализации мероприятия «Строительство ВЛ-220 кВ Нерюнгринская ГРЭС - Нижний Куранах - Томмот - Майя с ПС 220 кВ «Томмот» и ПС 220 кВ «Майя», Республика Саха (Якутия)», были направлены Обществом на оплату (приобретение) двух краткосрочных простых процентных банковских векселей ОАО «АБ «Россия» с периодом размещения 62 дня и доходностью 28,15 млн. рублей (со ставкой по векселям 8,3 %) (решение принималось первым заместителем председателя правления ОАО «ФСК ЕЭС» А.В. Казаченковым, непосредственным исполнением руководила начальник департамента корпоративных финансов М.В. Мерзликина).

При строительстве объекта «ВЛ 200 кВ Нерюнгринская ГРЭС - Нижний Куранах», финансируемого из федерального бюджета, установлено, что осуществлено строительство, принятие приемочной комиссией и оплата ОАО «ФСК ЕЭС» расходов в части объектов ВОЛС (волоконно-оптических линий связи) в сумме 317,313 млн. рублей, в то время как в заключении государственной экспертизы содержалось требование о необходимости исключения затрат на строительство ВОЛС из сметной документации или внесения дополнения в задание на проектирование.

9. В нарушение части 2 статьи 55.24 Градостроительного кодекса Российской Федерации ОАО «ФСК ЕЭС» осуществляет принятие в эксплуатацию объектов основных средств по самостоятельно выделенным этапам, не предусмотренным проектно-сметной документацией, что также не соответствует положениям части 13 статьи 51 и части 1 статьи 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации. В ряде случаев отсутствуют заключение о соответствии построенного, реконструированного, отремонтированного объек-

та капитального строительства требованиям технических регламентов (норм и правил), разрешение на ввод объекта в эксплуатацию.

По данным ОАО «ЦИУС ЕЭС» (сто процентное дочернее общество ОАО «ФСК ЕЭС»), из общего объема введенных в эксплуатацию объектов соответствующими актами закрыто объектов с разделением на этапы: в 2011 году - на сумму на 91,1 млрд. рублей, в 2012 году - на сумму 137,7 млрд. рублей, в 2013 году - на сумму 113,9 млрд. рублей, что составляет более 60 % от общего объема введенных в эксплуатацию объектов в соответствии с инвестиционной программой. (В проверяемый период руководство ОАО «ЦИУС ЕЭС» осуществлял генеральный директор ОАО «ЦИУС ЕЭС» С.В. Сергеев, с августа 2013 года по настоящее время - заместитель по капитальному строительству, генеральный директор ОАО «ЦИУС ЕЭС» Л.В. Мазо).

В нарушение требований пункта 4 Правил бухгалтерского учета, утвержденных приказом Министерства финансов Российской Федерации от 30 марта 2001 года № 26н «Об утверждении положения по бухгалтерскому учету «Учет основных средств» ПБУ 6/01», организационно-распорядительных документов ОАО «ФСК ЕЭС» в бухгалтерской (финансовой) отчетности и отчетности по реализации инвестиционной программы, направляемой в Минэнерго России, отражена недостоверная информация об объектах - вводимых в эксплуатацию основных средствах.

ОАО «ФСК ЕЭС» допущено искажение бухгалтерской отчетности по показателю «Незавершенное строительство». Стоимость незавершенного строительства по состоянию на 31 декабря 2013 года занижена на сумму 155,1 млрд. рублей и фактически составляет не менее 500,8 млрд. рублей (62 % всего объема финансирования инвестиционной программы ОАО «ФСК ЕЭС» за 2010-2013 годы) (формирование отчетности - ответственность директора по учету и отчетности - начальника департамента учета и отчетности - главного бухгалтера А.П. Носкова). Начало эксплуатации частей объектов капитального строительства до завершения строительства всего объекта и получения разрешения на ввод объекта в эксплуатацию является административным правонарушением, за совершение которого частью 5 статьи 9.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

10. По итогам анализа объектов незавершенного строительства ОАО «ФСК ЕЭС» установлены следующие системные нарушения и недостатки:

- в нарушение части 2 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации договоры подряда на строительство, реконструкцию объектов капитального строительства заключаются в отсутствие разрешения на строительство объектов, а также исходно-разрешительной документации, необходимой для получения указанного разрешения (правоустанавливающих документов на земельный участок под строительство объектов;

утвержденного технического задания на разработку проекта, положительных заключений экспертизы по проектно-сметной документации объектов капитального строительства);

- по всем основным фундам, принятым в соответствии с актами приемки законченного строительством объекта приемочной комиссией (КС-14), отсутствуют документы, подтверждающие соответствие построенного, реконструированного объекта капитального строительства требованиям технических регламентов и подписанные лицом, осуществляющим строительство; документы, подтверждающие соответствие построенных, реконструированных объектов капитального строительства техническим условиям и подписанные представителями организаций, осуществляющих эксплуатацию сетей инженерно-технического обеспечения (при их наличии); заключение органа государственного строительного надзора о соответствии построенных, реконструированных объектов капитального строительства требованиям технических регламентов и проектной документации и разрешение на ввод объектов в эксплуатацию, что не соответствует требованиям статьи 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации;

- по большинству объектов срок действия разрешений на строительство истек; продление их срока действия не осуществлялось;

- некачественная проработка заданий на проектирование и последующее внесение в них существенных изменений в ходе проектирования, а также корректировка проектно-сметной документации, в том числе по инициативе подрядных организаций, на этапе строительства приводят к увеличению сроков и стоимости строительства;

- фактические сроки строительства (реконструкции) объектов капитального строительства существенно превышают сроки, установленные проектом организации строительства (ПОС) и условиями договоров подряда, заключенными по результатам конкурсных процедур. При этом в отдельных случаях сроки строительства объектов превышают 7 лет. В частности, строительство объектов Московского энергокольца (подстанций «Бескудниково», «Очаково», «Чагино») осуществляется с 2006 года;

- сроки строительства электросетевых объектов не совпадают со сроками строительства объектов генерации, в результате невозможно осуществить их технологическое присоединение ввиду неготовности объектов;

- наличие значительных расхождений данных бухгалтерской отчетности и показателей отчетности по исполнению инвестиционных программ, представляемой ОАО «ФСК ЕЭС» в Минэнерго России.

11. ОАО «ФСК ЕЭС» недостаточно эффективно осуществляется планирование научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, необходимых для реализации инвестиционных проектов Общества, в связи с чем произведенные в проверяемый период расходы на оплату тематиче-

ских работ, относящихся к категории НИР и ОКР, в ряде случаев являются экономически неоправданными. Согласно выборочной проверке, осуществлено расходование на общую сумму более 2399,2 млн. рублей за счет денежных средств, предназначенных для исполнения инвестиционных программ Общества, на оплату НИР и ОКР, не имеющих практического результата (в проверяемый период руководство в области НИОКР осуществлял первый заместитель председателя правления ОАО «ФСК ЕЭС» Р.Н. Бердников, в настоящее время - первый заместитель генерального директора по технической политике ОАО «Россети» и заместитель председателя правления ОАО «ФСК ЕЭС» П.Ю. Корсунов).

12. При проведении проверки реализации инвестиционного проекта «ПС 500 кВ «Каскадная» с заходами ВЛ 500 и 220 кВ» (заказчиком-застройщиком является ОАО «ЦИУС ЕЭС» в соответствии с условиями договора от 1 апреля 2008 года № Ц/01 на выполнение функций заказчика-застройщика, подрядчиком - ОАО «ИЦ ЕЭС») выявлены недостатки и факты нарушения законодательства при осуществлении финансово-хозяйственной деятельности на общую сумму не менее 391,04 млн. рублей с признаками злоупотребления полномочиями и хищения чужого имущества путем злоупотребления доверием и обмана, в результате действий группы должностных лиц ОАО «ЦИУС ЕЭС» и ОАО «ИЦ ЕЭС» (в проверяемый период руководство строительством объектов инвестиционной программы ОАО «ФСК ЕЭС» со стороны ОАО «ЦИУС ЕЭС» осуществлял генеральный директор ОАО «ЦИУС ЕЭС» С.В. Сергеев, с августа 2013 года по настоящее время - заместитель генерального директора ОАО «Россети» по капитальному строительству, генеральный директор ОАО «ЦИУС ЕЭС» Л.В. Мазо и директор филиала ОАО «ЦИУС ЕЭС» - ЦИУС Центра А.В. Макаров):

- строительство объекта ПС 500 кВ «Каскадная» осуществлено по проекту, получившему отрицательное заключение Главгосэкспертизы России. Расходование денежных средств на корректировку проекта в сумме 59,04 млн. рублей (с НДС) является не обоснованным ввиду того, что после проведения корректировки положительное заключение Главгосэкспертизы России на данный проект получено не было, что, в свою очередь, повлекло увеличение стоимости объекта (в проверяемый период руководство строительством объектов инвестиционной программы ОАО «ФСК ЕЭС» со стороны ОАО «ЦИУС ЕЭС» осуществлял генеральный директор ОАО «ЦИУС ЕЭС» С.В. Сергеев, с августа 2013 года по настоящее время - заместитель генерального директора ОАО «Россети» по капитальному строительству, генеральный директор ОАО «ЦИУС ЕЭС» Л.В. Мазо и директор филиала ОАО «ЦИУС ЕЭС» - ЦИУС Центра А.В. Макаров). На строительство указанного титула ОАО «ФСК ЕЭС» запланировано 7,4 млрд. рублей, из которых фактически израсходовано, в том числе в соответствии с договором подряда с ОАО «ИЦ ЕЭС», - 6,4 млрд. рублей.

Возмещен из федерального бюджета НДС в соответствии с нормами Налогового кодекса Российской Федерации - более 1,08 млрд. рублей;

- в нарушение условий договора подряда № 0209-1-13-02СМ/10 от 19 марта 2010 года неправомерно завышена стоимость принятого оборудования, поставляемого в адрес ОАО «ФСК ЕЭС», на общую сумму 275,5 млн. рублей, чем причинен имущественный ущерб интересам ОАО «ФСК ЕЭС» в сумме 275,5 млн. рублей;

- при отсутствии положительного заключения государственной экспертизы и разрешения на строительство объекта актом рабочей комиссии от 2 декабря 2013 года № 2641 (КС-11) о готовности оборудования и объектов строительства для предъявления приемочной комиссии у подрядчика приняты объекты строительства ПС 500 кВ «Каскадная» суммарной мощностью 1000 МВА и сметной стоимостью, соответствующей предельной стоимости объекта по договору подряда; МТУ Ростехнадзора составлен акт осмотра электроустановки от 20 декабря 2012 года № 2-1/1145/э-12, на основании которого выдано разрешение на допуск в эксплуатацию энергоустановки от 20 декабря 2012 года № 2-1/1145/э-12;

- необоснованно принятые к оплате затраты на сумму не менее 56,5 млн. рублей с НДС за счет некорректной индексации стоимости выполненных работ в период с 2010 по 2012 год;

- в отсутствие нормативно оформленного земельного участка (землеотвод) работы осуществляются в непосредственной близости от строительства станции ОАО «Московский Метрострой» и частично над линией метрополитена, эксплуатация подстанции в данных условиях, несмотря на наличие выданного указанного выше разрешения на допуск в эксплуатацию, невозможна (в проверяемый период руководство строительством объектов инвестиционной программы ОАО «ФСК ЕЭС» со стороны ОАО «ЦИУС ЕЭС» осуществлял генеральный директор ОАО «ЦИУС ЕЭС» С.В. Сергеев, с августа 2013 года по настоящее время - заместитель генерального директора ОАО «Россети» по капитальному строительству, генеральный директор ОАО «ЦИУС ЕЭС» Л.В. Мазо и директор филиала ОАО «ЦИУС ЕЭС» - ЦИУС Центра А.В. Макаров).

Общая сумма расходов на строительство, осуществленное с вышеперечисленными недостатками и нарушениями законодательства Российской Федерации, составила 6,4 млрд. рублей.

13. При проведении проверки реализации инвестиционного проекта «Комплексная реконструкция и техническое перевооружение объекта ПС 500 кВ «Ногинск» (заказчик-застройщик - ОАО «ЦИУС ЕЭС», подрядчик - ОАО «Энергострой-М.Н.») выявлены недостатки и факты нарушения законодательства при осуществлении финансово-хозяйственной деятельности с признаками злоупотребления полномочиями и хищения чужого имущества путем злоупотребления доверием и обмана, в результате действий груп-

пы должностных лиц ОАО «ЦИУС ЕЭС» и ОАО «Энергострой-М.Н.». Строительство осуществляется с отступлением от проектной документации, получившей положительное заключение государственной экспертизы и разработанной в соответствии с утвержденным техническим заданием. ОАО «ФСК ЕЭС» понесло убытки в сумме 40,86 млн. рублей в результате действий должностных лиц ОАО «ЦИУС ЕЭС» и ОАО «Энергострой-М.Н.», совместно принявших решение о корректировке проекта «Комплексное техническое перевооружение и реконструкция ПС 500 кВ «Ногинск».

В нарушение условий договора подряда № 0209-2-29-02СМ/11 от 15 марта 2011 года ОАО «Энергострой-М.Н.» неправомерно завышена стоимость оборудования, поставляемого в адрес ОАО «ФСК ЕЭС», на общую сумму 341631387,47 рубля. При этом должностными лицами ОАО «ЦИУС ЕЭС» принято по актам оборудование с указанным завышением стоимости, что нанесло имущественный ущерб ОАО «ФСК ЕЭС» в размере более 341,6 млн. рублей.

Подрядчиком с октября 2012 года изменен порядок пересчета стоимости принятых к оплате работ в части используемых индексов. Так, для пересчета базовой сметной стоимости строительно-монтажных работ, принятых к оплате за период с 25 октября 2012 года по 25 февраля 2014 года в актах КС-2 на сумму 876,719 млн. рублей, в текущие цены подрядчиком использовались отраслевые индексы пересчета сметной стоимости, утвержденные приказами ОАО «ФСК ЕЭС», но не включенные в федеральный реестр сметных нормативов.

При этом стоимость строительно-монтажных работ с применением отраслевых индексов превышает стоимость этих же работ, рассчитанных с применением индексов ГАУ МО «Мособлэкспертиза», включенных в федеральный реестр сметных нормативов, не менее чем на 175,0 млн. рублей (в проверяемый период руководство строительством объектов инвестиционной программы ОАО «ФСК ЕЭС» со стороны ОАО «ЦИУС ЕЭС» осуществлял генеральный директор ОАО «ЦИУС ЕЭС» С.В. Сергеев, с августа 2013 года по настоящее время - заместитель генерального директора ОАО «Россети» по капитальному строительству, генеральный директор ОАО «ЦИУС ЕЭС» Л.В. Мазо и директор филиала ОАО «ЦИУС ЕЭС» - ЦИУС Центра А.В. Макаров).

При выполнении аварийных работ на ПС 500 кВ «Ногинск» необоснованно израсходовано более 127,98 млн. рублей за счет средств инвестиционной программы ОАО «ФСК ЕЭС» на 2012 год, что привело к увеличению стоимости основных средств и уменьшению налогооблагаемой базы по налогу на прибыль организаций на указанную величину (формирование отчетности - ответственность директора по учету и отчетности - начальника департамента учета и отчетности - главного бухгалтера А.П. Носкова).

14. При проведении проверки реализации инвестиционного проекта «Строительство и реконструкция подстанции 220 кВ «Поселковая» установлены следующие нарушения и недостатки:

- решение о признании победителем закупочной процедуры на право поставки автотрансформаторов для ПС «Поселковая» ООО «Инжиниринговый центр Энерго» принято с нарушением требований конкурсной документации;

- в представленной в ходе проверки справке главного бухгалтера филиала ОАО «ФСК ЕЭС» - МЭС Юга от 25 апреля 2014 года содержится недостоверная информация о первоначальной стоимости оборудования в общей сумме 192813533,76 рубля. Документально подтвержденная стоимость автотрансформаторов составляет 105170600,0 рубля, что на 87642933,76 рубля меньше стоимости, указанной в справке главного бухгалтера. Другие затраты Общества, связанные с поставкой автотрансформаторов, документально не подтверждены;

- у ОАО «ФСК ЕЭС» отсутствует разрешение на ввод в эксплуатацию объекта ПС «Поселковая». Соответственно, перевод объекта со счета 08 «Вложения в необоротные активы» на счет 01 «Основные средства», а также начисление амортизации за период с 1 января 2012 года по 31 декабря 2013 года уменьшает налогооблагаемую базу Общества и влечет за собой начисление амортизационных отчислений;

- в результате принятия заказчиком решения о приобретении, монтаже и демонтаже четырех автотрансформаторов типа АОДТН-40000/220/110/10 индийской фирмы «Vijai Elektrikals LTD» стоимостью 167247098,32 рубля, в отношении которых впоследствии принято решение о выводе их из эксплуатации в связи с невозможностью использования и последующей продаже, свидетельствует о ненадлежащем проектировании объекта и неэффективном использовании ОАО «ФСК ЕЭС» приобретенного оборудования.

15. При проведении проверки реализации инвестиционного проекта «Строительство и реконструкция подстанции 220 кВ «Псоу» установлены следующие нарушения и недостатки:

- в нарушение требований статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации и пункта 3.1.8 договора № Ц/01 ОАО «ЦИУС ЕЭС» не оформлено продление действия разрешения на строительство ПС 220 кВ «Псоу» на весь период строительства. В результате после истечения срока действия разрешения на строительство подрядные работы по строительству объекта проводились незаконно, что, помимо привлечения к административной ответственности, может повлечь невозможность получения разрешения на ввод объекта в эксплуатацию и признание постройки самовольной;

- в нарушение требований пунктов 2.3.5, 3.1.49, 5.2 договора № Ц/01 ОАО «ЦИУС ЕЭС» не было получено разрешение на ввод ПС 220 кВ

«Псоу» в эксплуатацию после завершения работ по второму этапу реконструкции объекта;

- в нарушение пункта 5.2 договора № Ц/01 ОАО «ЦИУС ЕЭС» по объекту ПС 220 кВ «Псоу» не получено заключение органа государственного строительного надзора о соответствии реконструированного объекта капитального строительства требованиям технических регламентов и проектной документации;

- в нарушение требований части 2 статьи 55.24 Градостроительного кодекса Российской Федерации ПС 220 кВ «Псоу» эксплуатируется филиалом ОАО «ФСК ЕЭС» - Сочинским ПМЭС без оформления разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, что является административным правонарушением, предусмотренным статьей 9.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях;

- в результате допущенных нарушений по объекту ПС 220 кВ «Псоу» стоимость необоснованно принятых к учету основных средств, не введенных в эксплуатацию в предусмотренном законодательством Российской Федерации порядке, составила 1172,48 млн. рублей;

- в нарушение пунктов 2.3.5, 3.1.49, 5.2 договора № Ц/01 ОАО «ЦИУС ЕЭС» по второму этапу реконструкции объекта ПС 220 кВ «Псоу» не оформлены документы, предусмотренные частью 3 статьи 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации;

- по месту нахождения объекта ПС 220 кВ «Псоу» имущество, числящееся по данным бухгалтерского учета в незавершенном строительстве на сумму 129,75 млн. рублей, отсутствует, установить место его нахождения не представляется возможным. Таким образом, балансодержателем - филиалом ОАО «ФСК ЕЭС» - МЭС Юга, не приняты необходимые меры для обеспечения сохранности имущества, принятого на бухгалтерский учет в составе незавершенного строительства по объекту ПС 220 кВ «Псоу».

16. При проведении проверки реализации инвестиционного проекта «ВЛ 220 кВ Печорская ГРЭС - Ухта - Микунь, 2-й этап» установлены следующие нарушения и недостатки:

- завышение стоимости принятых к оплате затрат на сумму 269,589 млн. рублей в результате приемки и оплаты выполненных работ по несоответствующим проекту и более дорогим расценкам сметно-нормативной базы, а также некорректного учета объемов работ, расхода и стоимости материалов;

- филиалом ОАО «ФСК ЕЭС» - МЭС Северо-Запада была реализована деловая древесина, являющаяся в соответствии со статьей 20 Лесного кодекса Российской Федерации федеральной собственностью.

17. При проведении анализа объемов финансирования по титулу «Программа расширения просек ВЛ ЕНЭС» установлено, что в ряде случаев расширение просек ВЛ ЕНЭС производится на действующих объектах, где не осуществляется инвестиционная деятельность (строительство, реконст-

рукция, модернизация, достройка), в связи с чем указанные расходы по факту являются текущими эксплуатационными расходами и необоснованно осуществляются за счет средств, предусмотренных на реализацию инвестиционных программ ОАО «ФСК ЕЭС». По итогам выборочной проверки расходов на расчистку трасс филиала ОАО «ФСК ЕЭС» - МЭС Центра установлено, что за анализируемый период расходы на расчистку трасс по действующим объектам составили 332,6 млн. рублей. С учетом того, что расходы по расчистке трасс на действующих объектах ЛЭП не изменяют первоначально принятые нормативные показатели функционирования, ОАО «ФСК ЕЭС» в нарушение требований бухгалтерского учета, а именно пункта 14 ПБУ 6/01 и пункта 27 ПБУ 6/01, занижены операционные расходы на сумму расходов на расчистку трасс в размере 332,6 млн. рублей, соответственно, показатели величины «основные средства» завышены (с учетом влияния амортизационных отчислений).

18. ОАО «Россети» осуществляет координацию реализации инвестиционных программ своих дочерних обществ, фактически выполняя представительские функции в Минэнерго России и иных органах государственной власти.

19. В ходе проверки выполнения инвестиционных программ дочернего общества ОАО «Россети» - ОАО «Кубаньэнерго», осуществлявшего в проверяемый период строительство объектов, предусмотренных постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 года № 991 «О Программе строительства олимпийских объектов и развития города Сочи как горноклиматического курорта», выявлено следующее:

- факты несоответствия условий заключенных договоров техническим заданиям в составе конкурсных документаций, прежде всего, в части определения цены договора (по конкурсной документации - твердая цена, по заключенному договору - приблизительная цена), а также сроков исполнения работ и поставки товаров;

- нарушения существенных условий договоров, заключенных в рамках реализации проектов федеральной целевой программы строительства олимпийских объектов, в том числе удорожание стоимости проектно-изыскательских и строительно-монтажных работ, осуществление авторского надзора подрядчиком, осуществляющим СМР, превышение договорной стоимости по сравнению со стоимостью, указанной в проектно-сметной документации и инвестиционной программе;

- выполнение проектно-изыскательских работ в отсутствие утвержденной документации по планировке территории;

- нарушение требований части 2 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации в части осуществления строительно-монтажных работ в отсутствие разрешения на строительство, а также с многочисленными отступлениями от проектных решений.

20. Динамика производственных показателей ОАО «ФСК ЕЭС» в проверяемом периоде отражает:

- ухудшение технического состояния оборудования. А именно, ОАО «ФСК ЕЭС» не применяются количественные показатели уровня физического и морального износа электросетевого оборудования в целях оценки состояния основных фондов. При этом, по данным Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, осуществляющей периодические проверки технического состояния оборудования ОАО «ФСК ЕЭС», количественный показатель физического износа оборудования имеет тенденцию к увеличению: за период 2007-2012 годов по подстанциям физический износ вырос с 84,96 % до 86,45 %, по линиям электропередачи - с 66,7 % до 71,74 %;

- низкий уровень использования ОАО «ФСК ЕЭС» установленной мощности. На фоне значительных инвестиций в новое строительство показатель степени использования мощности (отношение заявленной мощности к установленной трансформаторной мощности, скорректированной на $\cos \varphi$) имеет устойчивую тенденцию к снижению и в период с 2009 года по 2013 год снизился с 38,98 % до 34,41 %;

- низкие темпы роста заявленной мощности потребителей услуг ОАО «ФСК ЕЭС». Заявленная мощность потребителей услуг по передаче электроэнергии по сетям ЕНЭС составляет: за 2011 год - 90848 МВт, снижение к предыдущему году на 1 %; за 2012 год - 90501 МВт, снижение к предыдущему году на 0,4 %; за 2013 год заявленная мощность потребителей составила 91398 МВт. При этом значение показателя заявленной мощности 2009 года (95545 МВт) не достигнуто;

- низкую эффективность деятельности ОАО «ФСК ЕЭС» по оказанию услуг по технологическому присоединению заявителей к сетям ЕНЭС. Показатели деятельности по технологическому присоединению заявителей отражают низкое качество работы с заявителями. По итогам периода с 2010 по 2013 год из поступивших заявок на присоединение 57 ГВт мощности договоры заключены только на 35,95 ГВт (63 %), при этом фактически присоединено 13,66 ГВт (38 % от мощности по заключенным договорам и 26,7 % от мощности по заявкам).

21. По данным ОАО «ФСК ЕЭС», количество аварий (технологических нарушений) снижается: в 2011 году - 2811 единиц, в 2012 году - 2564 единицы, в 2013 году - 2264 единицы. Вместе с тем в течение анализируемого периода подход к учету нарушений Обществом неоднократно менялся, в связи с чем данные о технологических нарушениях не являются сопоставимыми и не позволяют сделать достоверные выводы о динамике роста или снижения количества нарушений. При этом в ОАО «ФСК ЕЭС» отсутствует методика оценки экономического ущерба в результате аварий.

Из 7783 зарегистрированных аварий за 2011-2013 годы материальный ущерб оценен только по 357 случаям (4,6 %) и составил 222,86 млн. рублей.

22. Результат финансово-хозяйственной деятельности ОАО «ФСК ЕЭС» в целях налогообложения по налогу на прибыль в период 2011-2013 годов характеризуется в целом следующими данными: 2011 год - 41947679223,49 рубля; 2012 год - 7353411069,70 рубля; 2013 год - (-)8112123785,87 рубля. Суммарное уменьшение налогооблагаемой базы в целях исчисления и уплаты налога на прибыль Обществом составило (-)782 процента.

23. Показатель рентабельности активов (ROA) ОАО «ФСК ЕЭС», определяющий эффективность использования активов Общества, имеет отрицательные значения и негативную тенденцию к дальнейшему уменьшению: в 2013 году показатель рентабельности активов имеет значения по данным отчетности РСБУ и по МСФО - (-)25,6 % и (-)2,2 %, соответственно. Сложившаяся ситуация отражает неспособность активов приносить доход и свидетельствует о неэффективности инвестиций Общества в его активы, при этом не способствует достижению целей, определенных уставом Общества, и ключевой цели коммерческой организации - получению прибыли.

24. Факторами, повлиявшими на формирование отрицательного финансового результата ОАО «ФСК ЕЭС» в 2011 году и его последующего многократного роста, являются опережающий рост затрат относительно прироста выручки и отрицательный финансовый результат от прочей (внеоперационной) деятельности Общества.

25. Показатель совокупных затрат, осуществленных ОАО «ФСК ЕЭС», (сумма себестоимости и управленческих расходов) увеличился с 2010 по 2013 год на 61,2 %, или на 50,5 млрд. рублей, прирост выручки за этот же период составил 39,9 %. В результате валовая (маржинальная) прибыль с 2011 года снизилась с 45,2 млрд. рублей до 22,4 млрд. рублей в 2013 году.

26. На увеличение операционных расходов ОАО «ФСК ЕЭС» оказали влияние следующие факторы:

- амортизационные начисления за период 2010-2013 годов возросли с 32,7 млрд. рублей до 70,8 млрд. рублей, или в 2,17 раза (причина - ежегодная переоценка). Справедливость переоценки вызывает сомнения в связи с тем, что в 2013 году дооценка по РСБУ проведена на фоне значительного обесценения основных средств по МСФО. Кроме того, данные Ростехнадзора по уровню физического износа примерно вдвое превышают износ по данным бухгалтерского учета;

- затраты на оплату труда и социальные выплаты, которые увеличились за 2010-2013 годы с 15,6 млрд. рублей до 23,6 млрд. рублей, то есть на 51 %. Рост численности персонала за указанный период составляет 15,6 %, снижение производительности труда составило (-)6,5 % (на фоне роста количества дней ежегодного оплачиваемого отпуска на 8,3 %), что говорит

об опережающем росте численности по сравнению с изменением производственных показателей, то есть понижению производительности труда;

- совокупные управленческие расходы ОАО «ФСК ЕЭС» (с учетом расходов управлений МЭС) за 2011-2013 годы увеличились на 29,4 % и составили: 15,3 млрд. рублей - в 2011 году, 17,5 млрд. рублей - в 2012 году, 19,8 млрд. рублей - в 2013 году.

27. Увеличение управленческих расходов ОАО «ФСК ЕЭС» произошло за счет: увеличения расходов на аппарат председателя правления ОАО «ФСК ЕЭС» (в том числе по программе «Небо»), увеличения расходов Общества на вознаграждение членов правления ОАО «ФСК ЕЭС», расходов на покупку и использование водного транспорта и других расходов.

28. Расходы аппарата председателя правления ОАО «ФСК ЕЭС» выросли на 45 %: с 311,4 млн. рублей в 2010 году до 452,5 млн. рублей в 2013 году. Указанная группа расходов за 2011 год на 15,4 % превысила показатели 2010 года, а расходы 2012 года на 53,6 % превысили показатели 2011 года. В 2013 году расходы снизились по сравнению с 2012 годом на 22 процента.

29. В рамках программы «Небо», целью которой является оптимизация процесса планирования и организации воздушных перевозок менеджмента ОАО «ФСК ЕЭС» для обеспечения мобильности передвижения по территории Российской Федерации, утвержденной распоряжением ОАО «ФСК ЕЭС» от 21 октября 2010 года № 685-р, расходы на ее реализацию за 2011-2013 годы, включающие аренду воздушного судна и оплату услуг операторов по воздушным перевозкам, составили 1,7 млрд. рублей, из них:

- стоимость используемого для перелетов воздушного судна BD-700-1A11 (Global 5000), приобретенного в лизинг у компании «ВТБ ЛИЗИНГ (ЕВРОПА) ЛИМИТЕД» в качестве арендодателя, зарегистрированной в Республике Кипр, г. Никосия, составляет 1,36 млрд. рублей;

- общая стоимость услуг по авиаперелетам за период действия договора, по данным бухгалтерского учета, составила 340134,5 тыс. рублей.

Документальное оформление перелетов производилось без оформления предусмотренных статьей 105 Воздушного кодекса Российской Федерации и приказом Минтранса России от 8 ноября 2006 года № 134 «Об установлении формы электронного пассажирского билета и багажной квитанции в гражданской авиации» перевозочных документов, что дает основания для признания произведенных расходов по организации авиаперелетов (0,614 млрд. рублей) документально не подтвержденными. При этом у Общества имеются существенные риски непризнания налоговыми органами расходов по авиаперелетам чартерными рейсами, как уменьшающих налогооблагаемую базу по налогу на прибыль (статья 252 Налогового кодекса Российской Федерации) в размере не менее 0,614 млрд. рублей, и предъявления штрафных санкций по неуплаченному налогу на прибыль.

Выявлено расходование средств на зарубежные перелеты работников департамента протокольного обеспечения, не предусмотренные целями указанной выше программы «Небо». Определить размер необоснованных расходов по выявленным фактам не представляется возможным, так как документы, подтверждающие перелеты, не содержат расшифровки стоимости по каждому перелету.

30. Расходы ОАО «ФСК ЕЭС» на вознаграждение членов правления Общества за период 2010-2013 годов выросли в 2,9 раза с 0,176 до 0,505 млрд. рублей. При этом значительный рост выплат членам правления в 2013 году связан с выплатой выходных пособий в размере 141,0 млн. рублей (28 % от всех выплат 2013 года), большая часть уволившихся членов правления перешла в ОАО «Россети».

31. Расходы на реализацию опционной программы ОАО «ФСК ЕЭС», отраженные в операционных расходах Общества по данным отчетности по МСФО по статье «Расходы на персонал», составляют в целом за период с 1 января 2011 по 30 июня 2013 года 2,08 млрд. рублей (полная сумма списания расходов в случае реализации опционной программы составит 6,8 млрд. рублей). В ходе осуществления контрольного мероприятия установлены нарушения пунктов 3.1, 5.3 Положения об опционной программе ОАО «ФСК ЕЭС», утвержденного советом директоров ОАО «ФСК ЕЭС» (протокол от 8 февраля 2011 года № 123), в части включения в опционную программу заместителя председателя правления по внутреннему контролю Н.Н. Варламова. Допущено утверждение поименного состава, количества и индивидуального объема участия работников (помимо высших менеджеров) Общества в опционной программе без утверждения председателем правления. Сумма распределенных опционов (акций) в количестве 549086611 штук составила 223,2 млн. рублей.

32. Выборочной проверкой использования ОАО «ФСК ЕЭС» водного транспорта и расходов на его содержание за период 2011-2013 годов, предусмотренных комплексной программой МЭС Юга по подготовке Сочинского региона к зимней Олимпиаде 2014 года, установлено, что превышение определенных в программе расходов на приобретение плавсредства - моторной яхты «Beneteau Antaris 42» - составило 10,7 млн. рублей, стоимость покупки указанного плавсредства составила 19720,0 тыс. рублей.

Кроме того, указанное плавсредство используется неэффективно - фактически не эксплуатируется с момента его приобретения.

33. В период с 2011 по 2013 год финансовый результат ОАО «ФСК ЕЭС» от прочей (внеоперационной) деятельности является отрицательным. С 2010 года сальдо прочих доходов и расходов снизилось с положительного значения 33,1 млрд. рублей до отрицательного значения в 2013 году

в размере (-)43,7 млрд. рублей. Абсолютное снижение за указанный период - на (-)76,9 млрд. рублей.

На получение отрицательного сальдо прочих доходов и расходов повлияли следующие факторы:

- ежегодное обесценение акций ОАО «Интер РАО ЕЭС», переданных Обществу в 2011 году в обмен на финансовые вложения Общества. В связи с устойчивым падением рыночного курса акций ОАО «Интер РАО ЕЭС» начисленное за период 2011-2013 годов обесценение составляет 63,9 млрд. рублей, или 81 % от первоначальной стоимости акций;

- начисление резерва по сомнительным долгам, который за период 2010-2013 годов увеличился с 9,8 млрд. рублей до 14,4 млрд. рублей, то есть на 4,5 млрд. рублей, или 46 %. Основными дебиторами Общества являются компании, входящие в группу ОАО «Россети», а также ОАО «ДРСК» и крупные промышленные предприятия (компании Группы ОАО «РУСАЛ», ОАО «Русэнергосбыт»);

- расходы на благотворительность, которые составили: в 2010 году - 94,2 млн. рублей, в 2011 году - 147,5 млн. рублей, в 2012 году - 154,2 млн. рублей, в 2013 году - 105,0 млн. рублей. Всего за 4 года - 500,1 млн. рублей.

В соответствии с Положением об оказании ОАО «ФСК ЕЭС» благотворительной помощи юридическим лицам и Положением об оказании ОАО «ФСК ЕЭС» благотворительной помощи физическим лицам, благотворительная помощь лицу может быть оказана Обществом за счет доходов, полученных от нерегулируемых видов деятельности после уплаты налога на прибыль и НДС. Вместе с тем, согласно данным отчетов об исполнении бюджетов доходов и расходов за 2010-2013 годы, финансовый результат от нерегулируемых видов деятельности являлся отрицательным.

34. ОАО «ФСК ЕЭС» осуществляется деятельность по приобретению векселей иных хозяйствующих субъектов, не являющихся дочерними и (или) зависимыми по отношению к Обществу организациями. Сопоставление дохода по векселям с величиной процентов, уплачиваемых ОАО «ФСК ЕЭС» по привлеченным кредитам и займам, показывает, что величина уплачиваемых процентов по кредитам и займам значительно превышает дисконтированный доход по приобретенным векселям (1,9 раза). Убыток ОАО «ФСК ЕЭС» от неэффективного использования денежных средств по расчету составляет 851,4 млн. рублей.

35. В проверяемом периоде реализовался риск непогашения вексельной задолженности АКБ «Инвестбанк» (ОАО) на сумму 173900,0 тыс. рублей, полученных ОАО «ФСК ЕЭС» в оплату дебиторской задолженности в 2010 году. Так, в декабре 2013 года решением Банка России у АКБ «Инвестбанк» отозвана лицензия на осуществление банковских операций.

36. Совокупные долгосрочные и краткосрочные обязательства ОАО «ФСК ЕЭС» выросли за период 2010-2013 годов в пять раз и составили:

в 2010 году - 56941,0 млн. рублей; в 2011 году - 131775 млн. рублей, рост по сравнению с 2010 годом на 131,4 %; в 2012 году - 215590,0 млн. рублей, рост по сравнению с 2011 годом на 63,6 %; в 2013 году - 286838 млн. рублей, рост по сравнению с 2012 годом на 33 %. Существенное увеличение обязательств Общества потенциально может привести к снижению и к дефициту ликвидности в дальнейшем, в связи с чем ОАО «ФСК ЕЭС» необходимо пересмотреть подходы к управлению активами и капиталом.

37. Показатель чистого долга ОАО «ФСК ЕЭС», не покрытого ликвидными активами, за период 2010-2013 годов увеличился на 226808 млн. рублей, или в 6 раз, и в 2013 году составил 272506,0 млн. рублей. Темпы прироста чистого долга превышают темпы прироста совокупных обязательств ОАО «ФСК ЕЭС» на 18 %, что свидетельствует о снижении уровня обеспечения обязательств Общества ликвидными активами.

38. Снижение показателя собственного оборотного капитала ОАО «ФСК ЕЭС» с 79,7 млрд. рублей до 32,8 млрд. рублей (на 59 %) за период 2010-2013 годов связано со значительным ростом краткосрочных заемных средств (увеличение в 4,3 раза с 6,9 млрд. рублей в 2010 году до 29,5 млрд. рублей в 2013 году) и ростом кредиторской задолженности перед поставщиками и подрядчиками (рост в 3 раза с 14 млрд. рублей в 2010 году до 41,4 млрд. рублей в 2013 году). Дальнейшее снижение собственного оборотного капитала может повлечь за собой дефицит ликвидности ОАО «ФСК ЕЭС».

39. Расходы ОАО «ФСК ЕЭС» на обслуживание долга, капитализируемые в составе стоимости основных средств согласно нормам Учетной политики, увеличились с 2011 по 2013 год в 4,7 раза, что привело к удорожанию стоимости реализации проектов инвестиционных программ. Всего расходы на оплату процентов за период 2010-2013 годов составили 36,6 млрд. рублей.

40. Установлены факты, свидетельствующие о низкой эффективности претензионно-исковой работы и низком качестве системы контроля за осуществлением претензионно-исковой работы по договорам, заключенным в целях реализации проектов инвестиционных программ ОАО «ФСК ЕЭС»:

- по результатам претензионно-исковой работы контрагентами и судами (в том числе в рамках мировых соглашений) признано за 2011-2013 годы 2,8 млрд. рублей (15 % от суммы поданных за период претензий), оплачено 1,3 млрд. рублей (7 % от суммы поданных претензий);

- с 2011 по 2013 год сумма направленных претензий увеличилась втрое. При этом сумма признанных обязательств контрагентов выросла всего на 8,9 %, а сумма оплаченных обязательств упала на 29,2 %;

- по 76 договорам претензии на сумму 1582,0 млн. рублей направлены более чем через год после окончания действия договора, что значительно

снижает вероятность истребования суммы претензии в досудебном или судебном порядке.

41. Установлены факты ненадлежащего исполнения участниками системы внутреннего контроля ОАО «ФСК ЕЭС» своих функций, установленных законодательством Российской Федерации и локальными нормативными актами: в проверяемом периоде ревизионной комиссией Общества не должным образом осуществлялись функции контроля за финансовой и хозяйственной деятельностью Общества, что подтверждается выводами по итогам проведенных в 2013 году проверок Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Счетной палаты Российской Федерации.

42. Факты ненадлежащего исполнения ревизионной комиссией ОАО «ФСК ЕЭС» своих функций подтверждены в рамках настоящего контрольного мероприятия. В 2013 году во исполнение поручения Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.В. Дворковича (протокол от 3 декабря 2013 года № АД-П9-224пр) ревизионной комиссией Общества инициировано проведение проверки заключения и исполнения договоров, направленных на выполнение инвестиционной программы Общества в 2012-2013 годах. Однако в период проведения настоящего контрольного мероприятия на заседании от 2 апреля 2014 года (протокол № 6) ревизионной комиссией ОАО «ФСК ЕЭС» принято решение о том, что объект указанной ревизионной проверки не относится к компетенции ревизионной комиссии Общества, определенной Федеральным законом от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах». Вместе с тем согласно статье 85 указанного Федерального закона ревизионная комиссия общества избирается для осуществления контроля за финансово-хозяйственной деятельностью общества. Согласно пункту 2.6 Методических рекомендаций по организации проверочного процесса для ревизионных комиссий акционерных обществ с участием Российской Федерации, утвержденных приказом Росимущества от 26 августа 2013 года № 254, объектами проверки могут являться любые аспекты деятельности Общества.

43. С учетом того, что состав ревизионной комиссии ОАО «ФСК ЕЭС» формируется по представлению, подготовленному Росимуществом, отрицательная оценка деятельности ревизионной комиссии ОАО «ФСК ЕЭС» свидетельствует о низком качестве организации Росимуществом - в рамках реализации полномочий по управлению и контролю использования федерального имущества - подбора кандидатов в ревизионную комиссию Общества и контроля качества исполнения ревизионной комиссией своих обязанностей и функций.

44. Выявленные в ходе настоящего контрольного мероприятия факты неэффективного управления имуществом, нарушения требований и норм законодательства Российской Федерации и локальных нормативных актов

ОАО «ФСК ЕЭС» подтверждают неэффективное выполнение в проверяемый период 2011-2013 годов обязанностей председателя правления ОАО «ФСК ЕЭС» по реализации принципов и подходов к функционированию системы внутреннего контроля и управления рисками.

В проверяемый период времени в соответствии с приказом Общества «Об организационной структуре» от 29 декабря 2009 года № 730 полномочия по осуществлению деятельности в области обеспечения ревизионного контроля были закреплены за заместителями председателя правления Ю.Н. Мангаровым, Н.Н. Варламовым, А.Н. Фадеевым. Руководителем департамента контроля и ревизий являлась М.А. Лелекова. В настоящее время все указанные лица являются работниками ОАО «Россети».

45. Показатель чистой прибыли ОАО «Россети» имеет устойчивую тенденцию к снижению по данным отчетности по РСБУ (снижение с 2011 года на 177,4 млрд. рублей, или на 242,3 %, до отрицательного значения (-)250,6 млрд. рублей в 2013 году). Обществом формировался чистый убыток в 2011-2013 годах, несмотря на существенный рост доходов на 37,3 % с 4,4 млрд. рублей до 6,1 млрд. рублей за указанный период, сформированных в основном за счет доходов от оказания услуг по организации функционирования и развитию распределительного электросетевого комплекса и доходов от участия в других организациях (дивиденды по акциям ДЗО).

46. Доходы ОАО «Россети» сформированы в основном за счет:

- отчислений дочерних и зависимых обществ по договорам оказания услуг по организации функционирования и развитию распределительного электросетевого комплекса, которые составили в 2011 и 2012 годах - по 2771186,0 тыс. рублей, в 2013 году - 2324502,0 тыс. рублей (снижение на 16,1 % к 2012 году);

- доходов от участия в других организациях (дивиденды по акциям ДЗО по итогам финансового года), которые составили: в 2011 году - 1623659,0 тыс. рублей, в 2012 году - 1635520,0 тыс. рублей (прирост 0,7 % к 2011 году), в 2013 году - 3646331,0 тыс. рублей (прирост 122,9 % к 2012 году).

Таким образом, ОАО «Россети», являясь материнской компанией, израсходовало прибыль дочерних обществ, полученную через дивиденды, но не сформировало в 2011-2013 годах прибыль для осуществления дивидендной политики в интересах своих акционеров, основным из которых является Российская Федерация.

47. В нарушение пункта 5.31 Положения о Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 года № 432, Росимуществом не обеспечены меры, направленные на принятие решений по выплате дивидендов по находящимся в федеральной собственности акциям ОАО «Россети» с последующим поступлением дивидендов в бюджет Российской Федерации.

48. Увеличение собственных расходов ОАО «Россети» за период 2010-2013 годов составило 1354596,0 тыс. рублей, или на 73,3 %, до 3203837,0 тыс. рублей в 2013 году. Увеличение расходов ОАО «Россети» обусловлено:

- увеличением расходов на оплату труда за период 2010-2013 годов на 360843,0 тыс. рублей, или на 29,8 %, до 1570026,0 тыс. рублей в 2013 году;
- увеличением расходов на социальные нужды за период 2010-2013 годов на 189709,0 тыс. рублей, или в 5,6 раза, до 231379,0 тыс. рублей в 2013 году;
- увеличением расходов по статье «прочие затраты» за период 2010-2013 годов на 775723,0 тыс. рублей, или в 2,3 раза, до 1354788,0 тыс. рублей в 2013 году.

49. Основными факторами роста прочих расходов в составе себестоимости являются расходы по статьям:

- расходы по аренде здания: в 2013 году составили 296,6 млн. рублей, увеличение относительно 2011 года на 161 млн. рублей, или в 2,2 раза, в том числе по сравнению с 2012 годом - на 133,3 млн. рублей, или в 1,8 раза;
- расходы на командировки: в 2013 году составили 89,5 млн. рублей, увеличение относительно 2011 года на 38,3 млн. рублей, или в 1,7 раза, по сравнению с 2012 годом - на 50,7 млн. рублей, или в 2,3 раза;
- расходы на рекламу: составили в 2013 году 267,7 млн. рублей, увеличение относительно 2011 года на 253,9 млн. рублей, или в 19,4 раза, по сравнению с 2012 годом - на 246,4 млн. рублей, или в 12,6 раза;
- расходы на оплату услуг по осуществлению ОАО «ФСК ЕЭС» полномочий единоличного исполнительного органа составили 109,3 млн. рублей, увеличение по сравнению с 2012 годом на 93,4 млн. рублей (до 2012 года расходов не было). Следует отметить, что договор на исполнение функций единоличного исполнительного органа действовал с 10 июля 2012 года до 15 июня 2013 года, то есть за одинаковый временной период (как в 2012 году, так и в 2013 году), расходы на выполнение функций единоличного исполнительного органа имеют отклонения в 6,8 раза;
- расходы по статье «прочие» составили в 2013 году 158,7 млн. рублей, увеличение относительно 2011 года - на 25,2 млн. рублей (31,4 %), по сравнению с 2012 годом - на 78 % млн. рублей, или в 2 раза.

50. Установлено, что Минэнерго России в проверяемый период проведены проверки ОАО «ФСК ЕЭС» в рамках выполнения подпункта «б» пункта 6 и подпункта «в» пункта 7 Правил осуществления контроля за реализацией инвестиционных программ субъектов электроэнергетики, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2009 года № 977. В ходе указанных проверок установлены системные нарушения, отраженные в результатах настоящего контрольного мероприятия, в том числе несоблюдение норм Гражданского и Градостроительного кодексов Российской Федерации в части несвоевременного оформления исходно-разрешительной и проектно-сметной документации, срыва сроков и удорожания реализации инвестиционных проектов. Однако

выявление указанных нарушений не повлекло за собой принятия мер, направленных на устранение системных нарушений и рисков планирования и реализации инвестиционных программ.

51. Основным фактором убытка ОАО «Россети» от прочих операций в 2013 году является обесценение финансовых вложений, которое составило 250773963,0 тыс. рублей в результате их переоценки по текущей рыночной стоимости. При этом на формирование убытка главным образом повлияла корректировка в сторону уменьшения стоимости 1009146513079 штук акций ОАО «ФСК ЕЭС» на общую сумму 197285713,0 тыс. рублей.

52. В 2009 году на объекте ОАО «ФСК ЕЭС» проведено контрольное мероприятие Счетной палаты Российской Федерации, по результатам которого установлены системные нарушения при реализации инвестиционной программы ОАО «ФСК ЕЭС», аналогичные нарушениям, отмеченным в настоящем отчете. По итогам указанного контрольного мероприятия в 2009 году председателю правления ОАО «ФСК ЕЭС» направлено представление Счетной палаты Российской Федерации об устранении нарушений. Несмотря на формальное исполнение ОАО «ФСК ЕЭС» представления, фактически указанные системные нарушения не устранены.

Предложения

1. Направить информационное письмо Президенту Российской Федерации В.В. Путину.

2. Направить представления Счетной палаты Российской Федерации в Министерство энергетики Российской Федерации, в Федеральное агентство по управлению государственным имуществом, в ОАО «Российские сети», в ОАО «ФСК ЕЭС».

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

4. Направить обращения в Генеральную прокуратуру Российской Федерации и Министерство внутренних дел Российской Федерации для организации проверки выявленных фактов нарушения российского законодательства и принятия процессуальных решений в установленном порядке.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В.Н. БОГОМОЛОВ

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

М.С. РОХМИСТРОВ

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 4 июля 2014 года № 34К (980) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка результативности администрирования консолидированных групп налогоплательщиков»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить информационное письмо Первому заместителю Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалову.

Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Министерство финансов Российской Федерации и Федеральную налоговую службу.

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 результативности администрирования консолидированных групп налогоплательщиков»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 2.7.2.14 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2014 год.

Предмет контрольного мероприятия

Администрирование налоговыми органами консолидированных групп налогоплательщиков (далее - КГН) в части налога на прибыль организаций.

Объекты контрольного мероприятия

Федеральная налоговая служба (г. Москва), Межрегиональная инспекция ФНС России по крупнейшим налогоплательщикам № 7 (г. Москва).

Срок проведения контрольного мероприятия: с 17 марта 2014 года по 20 июня 2014 года.

Цель контрольного мероприятия

Определение влияния создания КГН на их налоговую базу и объемы поступления налога на прибыль организаций в консолидированный бюджет Российской Федерации, федеральный бюджет и консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации и результативность КГН.

Проверяемый период деятельности: 2013 год и истекший период 2014 года. При необходимости может быть исследован более ранний период.

Результаты контрольного мероприятия

Основными направлениями налоговой политики Российской Федерации на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов, одобренными

Правительством Российской Федерации 20 мая 2010 года, предусмотрено введение в законодательство о налогах и сборах института КГН и особого порядка исчисления налога на прибыль организаций для участников таких групп. Кроме того, одним из важнейших направлений развития законодательства о налогах и сборах обозначено совершенствование налогового контроля за использованием трансфертных цен в целях налогообложения.

Бюджетным посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 29 июня 2011 года «О бюджетной политике в 2012-2014 годах» поручено ввести в действие, начиная с 2012 года, новые правила регулирования трансфертного ценообразования в целях налогообложения, а также предусмотреть возможность крупным холдингам исчислять и уплачивать налог на прибыль организаций в целом по консолидированной налоговой базе холдинга, т.е. ввести в законодательство Российской Федерации институт консолидированной налоговой отчетности по налогу на прибыль организаций.

Согласно заключению Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам от 13 октября 2010 года на проект федерального закона № 392729-5, основной целью внесенного Правительством Российской Федерации законопроекта являются разработка и внедрение в российскую налоговую систему инструмента налогообложения холдинговых структур, в соответствии с которым предполагалось решение следующих задач:

- снижение риска применения к ценам сделок внутри холдинга положений Налогового кодекса Российской Федерации (далее - Налоговый кодекс) о переоценке результатов сделок для целей налогообложения;
- снижение негативных эффектов для бюджетной системы, связанных с перемещением в рамках группы взаимозависимых юридических лиц налоговой базы между бюджетами разных субъектов Российской Федерации;
- создание условий для объединения ряда процедур налогового администрирования, применяемых по отношению к участникам группы, путем переложения основных обязанностей по исчислению, декларированию и уплате налога на прибыль организаций, а также пеней и штрафов на одно лицо (ответственного налогоплательщика консолидированной группы);
- создание для групп взаимозависимых организаций возможности суммировать прибыли и убытки по операциям между различными участниками группы при исчислении налога на прибыль организаций.

В пояснительной записке к вышеуказанному законопроекту указано, что введение в действие института консолидации налогоплательщиков непосредственно связано с внесением изменений в законодательство Российской Федерации о налогах и сборах, направленных на совершенствование системы противодействия трансфертному ценообразованию.

При этом законодательством Российской Федерации о налогах и сборах (пункт 4 статьи 105.14 Налогового кодекса) не предусмотрено право нало-

говых органов при проведении проверки полноты исчисления и уплаты налогов оценивать влияние КГН при проведении сделок между взаимозависимыми лицами группы, на противодействие их трансфертному ценообразованию, т.к. в соответствии с вышеуказанной статьей Налогового кодекса все операции между участниками одной и той же КГН не относятся к контролируемым сделкам (за исключением сделок, предметом которых является добытое полезное ископаемое, признаваемое объектом налогообложения налогом на добычу полезных ископаемых, при добыче которого налогообложение производится по налоговой ставке, установленной в процентах).

Также отсутствуют правовые нормы (и утвержденные формы отчетности), предусматривающие обязанность представления ответственным участником группы информации об исчисленной сумме налога на прибыль организаций в условиях до создания КГН для сравнения с исчисленной суммой налога на прибыль организаций, входящих в КГН. Отсутствие вышеуказанных правовых норм не позволяет сегодня объективно оценить влияние КГН на доходы субъектов Российской Федерации от налога на прибыль организаций.

В финансово-экономическом обосновании к проекту федерального закона № 392729-5 (о создании КГН) указывалось, что принятие закона не приведет к дополнительным расходам федерального бюджета.

Вместе с тем объединение налоговой базы по налогу на прибыль организаций, входящих в КГН, позволило суммировать прибыли и убытки различных участников этой группы при исчислении налога на прибыль организаций и явилось одной из причин уменьшения поступлений доходов в бюджетную систему Российской Федерации.

Динамика поступления налога на прибыль организаций по уровням бюджетной системы в 2011-2013 годах приведена в таблице:

(млрд. руб.)

	Поступило				
	2011 г.	2012 г.	темп, %	2013 г.	темп, %
Консолидированный бюджет Российской Федерации	2270,3	2355,4	103,7	2071,7	88,0
в том числе:					
федеральный бюджет	342,6	375,8	109,7	352,2	93,7
консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации	1927,7	1979,6	102,7	1719,5	86,9

В 2012 году в консолидированный бюджет Российской Федерации поступило 2355,4 млрд. рублей налога на прибыль организаций, или 103,7 % к уровню 2011 года.

Из общей суммы поступлений налога на прибыль в 2012 году поступления в федеральный бюджет составили 375,8 млрд. рублей, или 16,0 %, что почти на 1 процентный пункт выше показателя 2011 года, в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации - 1979,6 млрд. рублей, или 84,0 % (в 2011 году - 85,0 процента).

Поступление налога на прибыль организаций в федеральный бюджет Российской Федерации в 2012 году составило 375,8 млрд. рублей, что на 33,2 млрд. рублей, или на 9,7 % больше, чем в 2011 году.

Поступление налога на прибыль организаций в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации в 2012 году составило 1979,6 млрд. рублей, что на 51,9 млрд. рублей, или на 2,7 % больше уровня 2011 года.

В 2013 году в консолидированный бюджет Российской Федерации поступило 2071,7 млрд. рублей налога на прибыль организаций, или 88,0 % к уровню 2012 года.

Из общей суммы поступлений налога на прибыль в 2013 году поступления в федеральный бюджет составили 352,2 млрд. рублей, или 17,0 % от общей суммы поступлений, в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации - 1719,5 млрд. рублей, или 83,0 процента.

Поступление налога на прибыль организаций в федеральный бюджет Российской Федерации в 2013 году на 23,6 млрд. рублей, или на 6,3 %, меньше, чем в 2012 году.

Поступление налога на прибыль организаций в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации в 2013 году на 260,1 млрд. рублей, или на 13,1 %, меньше, чем в 2012 году.

Отклонение между показателями снижения темпов поступления налога на прибыль в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации и федеральный бюджет на 6,8 процентного пункта обусловлено порядком исчисления и зачисления в бюджеты налога на прибыль от различных видов деятельности.

Так, налог на прибыль от основной деятельности организаций исчисляется по ставке 20 %, именно по этой ставке исчисляют и уплачивают налог на прибыль ответственные участники КГН, в том числе: в федеральный бюджет - 2 %, в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации - 18 процентов.

Налог на прибыль организаций при выполнении соглашений о разделе продукции зачисляется в бюджеты аналогично ставкам 2 % и 18 процентов.

Кроме того, в федеральный бюджет поступает налог на прибыль организаций с доходов иностранных организаций, с доходов, полученных в виде дивидендов от российских и иностранных организаций, и с доходов, полученных в виде процентов по государственным и муниципальным ценным бумагам.

Как отмечено выше, основным фактором значительного снижения поступлений налога на прибыль организаций в 2013 году по сравнению с 2012 годом является снижение результатов финансово-хозяйственной деятельности организаций.

По данным Росстата, в 2013 году по основным видам экономической деятельности крупных и средних организаций сальдированный финансовый результат составил 6541,6 млрд. рублей, что на 14,3 % меньше, чем в 2012 году.

Доля убыточных организаций по сравнению с 2012 годом увеличилась на 0,9 процентного пункта и составила 26,8 % от общего числа крупных и средних организаций.

В 2013 году общая сумма прибыли составила 8439,9 млрд. рублей и по сравнению с 2012 годом снизилась на 3,2 процента.

Общая сумма убытков в 2013 году составила 1898,3 млрд. рублей и по сравнению с 2012 годом увеличилась на 74,9 процента.

Дополнительным фактором, негативно повлиявшим на поступления налога на прибыль организаций в текущем году, являются изменения в законодательстве, связанные с начислением амортизации по объектам основных средств, права на которые подлежат государственной регистрации.

Результаты проведенного ФНС России мониторинга свидетельствуют о тенденции роста расходов в виде амортизационной премии.

Кроме того, согласно информации, полученной в ходе проверки, одним из факторов, повлиявших на уменьшение поступлений налога на прибыль, зачисляемого в бюджетную систему Российской Федерации, является создание КГН.

Оценка влияния создания КГН на сумму налога на прибыль, зачисляемого в бюджетную систему Российской Федерации представлена в таблице:

	2012 г.			2013 г.			(млрд. руб.) Сумма отклонений
	без КГН	с КГН	отклонение	без КГН	с КГН	отклонение	
Консолидированный бюджет Российской Федерации	493,1	484,3	-8,8	461,7	443,4	-18,3	- 27,1
Федеральный бюджет	51,0	50,5	-0,5	48,1	46,2	-1,9	- 2,4
Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации	442,1	433,8	-8,3	413,6	397,2	-16,4	- 24,7

Анализ показателей поступления налога на прибыль осуществлен на основе данных о платежах, поступивших в 2012 и 2013 годах от организаций, входящих в КГН, по сопоставимому кругу участников (состав 2013 года), с учетом сведений о перерасчетах и уточненных декларациях за налоговые периоды, предшествующие созданию КГН. Всего в 2012 году от налогоплательщиков, входящих в КГН, сумма поступлений налога составила 493,9 млрд. рублей, в 2013 году - 348,2 млрд. рублей.

В 2013 году на поступления налога на прибыль от КГН оказали влияние следующие ключевые факторы:

- замедление темпов роста экономики (в целом по стране снижение сальдированного финансового результата на 14 %, в том числе снижение прибыли прибыльных организаций на 3,2 % и рост убытков в 1,7 раза) и другие факторы (например, индексация налоговых ставок, перерасчетов налога на прибыль организаций за предшествующие периоды). Недопоступления оцениваются в размере 61,1 млрд. рублей;

- рост расходов по амортизационным отчислениям (крупнейший налогоплательщик газовой отрасли увеличил амортизационные отчисления

в 2013 году на 400 млрд. рублей в связи с вводом в эксплуатацию объектов по крупным инвестиционным проектам. Недопоступило только по одному этому факту 68,2 млрд. рублей).

Таким образом, в целом от влияния экономических и законодательных факторов снижение поступлений по налогу на прибыль от консолидированных групп составило 145,7 млрд. рублей. Из них только 16,4 млрд. рублей, или 11,2 % от общего объема снижения, - за счет консолидации убытков внутри КГН.

В 2012 году снижение поступления налога на прибыль организаций в результате деятельности КГН в объеме 60,8 млрд. рублей наблюдалось в 18 субъектах Российской Федерации (22 %), в том числе наибольшее снижение поступлений налога произошло в бюджеты: г. Москвы (41,5 млрд. рублей), Нижегородской области (5,9 млрд. рублей), Волгоградской области (3,4 млрд. рублей), Пермского края (3,3 млрд. рублей), Белгородской области (2,7 млрд. рублей) и др.

В то же время в 65 субъектах Российской Федерации (78 %) отмечено увеличение поступлений налога на прибыль организаций в объеме 52,6 млрд. рублей. Наибольшее увеличение поступлений налога произошло в бюджеты: Ямало-Ненецкого автономного округа (7,7 млрд. рублей), Самарской области (5,0 млрд. рублей), Иркутской области (4,8 млрд. рублей), Астраханской области (3,1 млрд. рублей), Республики Саха (Якутия) (2,9 млрд. рублей), Липецкой области (2,7 млрд. рублей), Ленинградской области (2,2 млрд. рублей), Ставропольского края (2,1 млрд. рублей) и др.

В 2013 году снижение поступления налога на прибыль организаций в объеме 63,7 млрд. рублей наблюдалось в 20 субъектах Российской Федерации (24 %). Наибольшее снижение поступления налога отмечено в бюджеты: г. Москвы (34,3 млрд. рублей), Красноярского края (5,8 млрд. рублей), Белгородской области (3,9 млрд. рублей), г. Санкт-Петербурга (3,2 млрд. рублей), Тюменской области (2,9 млрд. рублей), Волгоградской области (2,9 млрд. рублей), Нижегородской области (2,2 млрд. рублей), Пермского края (2,2 млрд. рублей).

Увеличение поступления налога на прибыль организаций в 2013 году в объеме 47,3 млрд. рублей отмечено в 62 субъектах Российской Федерации (76 %). Наибольшие суммы налога поступили в бюджеты: Ленинградской области (4,1 млрд. рублей), Астраханской области (3,5 млрд. рублей), Омской области (2,7 млрд. рублей), Республики Саха (Якутия) (2,5 млрд. рублей), Липецкой области (2,5 млрд. рублей).

В 2013 году деятельность КГН не оказала влияния на поступление налога на прибыль организаций в консолидированный бюджет Магаданской области.

Следует отметить, что в ряде регионов (республики Марий Эл, Ингушетия, Дагестан и Калмыкия, Рязанская, Ивановская и Псковская области) снижение поступления налога на прибыль организаций от деятельности

КГН в 2012 году было частично компенсировано увеличением поступления налога от их деятельности в 2013 году, а в Мурманской области поступления в 2013 году значительно превысили потери в 2012 году.

Анализ изменения поступления налога на прибыль в бюджеты 30 субъектов Российской Федерации, в которых на долю этого налога приходится 30 % и более доходов бюджетов регионов, администрируемых налоговыми органами, выявил устойчивую тенденцию уменьшения указанной доли налога в условиях функционирования КГН при изменении платежей более чем на 1 млрд. рублей.

Город Москва - в бюджет столицы платежи налога в 2013 году в связи с образованием КГН сократились на 34,3 млрд. рублей, при этом сокращение произошло почти по всем КГН, участники которых или их подразделения находятся на территории города, в том числе: от КГН ОАО «Газпром», ОАО «НК «Роснефть», ОАО «Атомэнергпром», ОАО «Лукойл», ООО «НОВАТЭК Северо-Запад», ОАО «АК «Транснефть» и др.

При этом при уменьшении поступления налога от КГН ОАО «Газпром» и ОАО «Атомэнергпром» на 14,1 млрд. рублей резкого увеличения платежей в каком-либо конкретном регионе не произошло. На такое положение, несомненно, оказал влияние факт применения ОАО «Газпром» специального коэффициента, учитывающего при распределении прибыли КГН долю платежей каждого участника за 2011 год, тем самым нивелируя процесс перераспределения прибыли между регионами.

По КГН ООО «НОВАТЭК Северо-Запад» при уменьшении налога в бюджет г. Москвы увеличились поступления в Ямало-Ненецком автономном округе, на территории которого находятся 3 из 6 участников группы, на долю которых в КГН приходится 82 % прибыли (исходя из численности работников и стоимости основных средств), а на подразделения участников КГН, находящихся в г. Москве, - около 7 %. При этом в 2011 году поступления налога от организаций, вошедших в последующем в состав этой КГН, составляли: в бюджет Ямало-Ненецкого автономного округа - 33 %, в бюджет г. Москвы - 50 процентов.

Ханты-Мансийский автономный округ - Югра - бюджет автономного округа в 2013 году в связи с образованием КГН недополучил 1,8 млрд. рублей налога на прибыль, в том числе от КГН ОАО «Сургутнефтегаз», ОАО «АК «Транснефть».

В КГН ОАО «Сургутнефтегаз» на долю ответственного участника, исходя из среднесписочной численности работников и стоимости основных средств, приходится 90,2 % налоговой базы группы. Из оставшейся части - 8,1 % налоговой базы (18,6 млрд. рублей) приходится на другого участника группы с суммой налога 2,6 млрд. рублей. При этом сумма налога почти в 9 раз превышает сумму полученной этим участником прибыли.

В результате перераспределения налоговой базы бюджет Ханты-Мансийского автономного округа - Югры в прошлом году именно за счет КГН ОАО «Сургутнефтегаз» недополучил 2,4 млрд. рублей налога на прибыль. При этом в бюджет Ленинградской области от этой КГН поступило дополнительно 2,6 млрд. рублей.

Кроме того, бюджет автономного округа понес потери за счет образования КГН ОАО «АК «Транснефть» в сумме около 5 млрд. рублей.

Одновременно практически на эту же сумму увеличился налог от КГН ООО «НК «Роснефть» и ОАО «Лукойл».

Красноярский край - доля налога на прибыль в доходах бюджета Красноярского края в 2013 году значительно снизилась (до 29 %), в том числе в результате вхождения организаций края в КГН ОАО «ГМК «Норильский никель» и ОАО «НК «Роснефть» - на 6,2 млрд. рублей.

По КГН ОАО «ГМК «Норильский никель» за прошедший год уменьшились платежи в бюджет Красноярского края (в КГН входят ОАО «ГМК «Норильский никель» и еще 11 организаций края) с одновременным увеличением налога в бюджет Мурманской области (в КГН входят 3 организации, в том числе ОАО «Кольская горно-металлургическая компания»). Доля прибыли (исходя из численности работников и стоимости основных средств), приходящаяся на организации этих регионов, по сравнению с 2012 годом (до образования КГН) изменилась на 4 процентных пункта.

Белгородская область - в КГН ОАО «Новолипецкий металлургический комбинат» наиболее существенное перераспределение налога происходит между двумя участниками группы - ответственным участником (Липецкая область) и ОАО «Стойленский горно-обогатительный комбинат» (Белгородская область).

В 2013 году 83 % прибыли группы получены от горно-обогатительного предприятия. Вместе с тем удельный вес среднесписочной численности работников и стоимости основных средств данной организации составлял только 16,3 % от этих показателей по группе. Соответственно, на его долю пришлось 16,3 % налоговой базы КГН, или 12,8 % от полученной им самим прибыли.

На комбинат приходится 70,1 % удельного веса среднесписочной численности работников и стоимости основных средств КГН. В 2013 году на долю этого участника распределено 70,1 % налоговой базы при фактически полученных им убытках.

В результате такого перераспределения налоговой базы бюджет Белгородской области в прошлом году недополучил 4,3 млрд. рублей налога на прибыль. В бюджет Липецкой области поступило дополнительно 2,2 млрд. рублей.

Регионы, которые понесли существенные потери от создания КГН, имеют различный уровень бюджетной обеспеченности.

Так, ряд регионов, несмотря на потери от КГН, имеет в 2013 году в расчете на душу населения сумму доходов, превышающую средний показатель по стране (45,8 тыс. рублей): г. Москва - 119,0 тыс. рублей, Ханты-Мансийский автономный округ - Югра - 116,7 тыс. рублей, Тюменская область - 80,6 тыс. рублей, г. Санкт-Петербург - 72,7 тыс. рублей, Красноярский край - 52,7 тыс. рублей.

В то же время в отдельных субъектах Российской Федерации, помимо потерь от создания КГН, бюджетная обеспеченность в 2013 году не только ниже среднероссийского показателя, но и уменьшилась к уровню 2011 года. В Белгородской области она составила в 2013 году 35,1 тыс. рублей, в Республике Карелия - 34,9 тыс. рублей. В Брянской области бюджетная обеспеченность к уровню 2011 года возросла, но к уровню 2012 года снизилась и составила в 2013 году 20,0 тыс. рублей.

В ряде регионов с бюджетной обеспеченностью ниже среднего уровня потери от КГН в 2013 году составили более 1 млрд. рублей: в Самарской области - 41,7 тыс. рублей, в Пермском крае - 40,6 тыс. рублей, в Нижегородской области - 36,5 тыс. рублей, в Волгоградской области - 26,5 тыс. рублей.

Проведенный анализ свидетельствует о том, что два года деятельности КГН - недостаточный срок для проведения всестороннего анализа их влияния на доходы бюджетов субъектов Российской Федерации и национальную экономику в целом.

Для решения главной задачи - перераспределения прибыли из субъектов Российской Федерации, в которых зарегистрированы головные организации холдингов (центры образования прибыли), в регионы, в которых находятся промышленные предприятия холдингов и формируется указанная прибыль, введение института КГН в основном показало свою целесообразность.

Так, ряд субъектов Российской Федерации (г. Москва, Красноярский край, г. Санкт-Петербург, Тюменская область, Ханты-Мансийский автономный округ - Югра), в которых произошло наибольшее снижение поступления налога на прибыль в результате деятельности КГН, в основном относится к категории высокодоходных регионов доноров, в которых бюджетная обеспеченность в расчете на одного человека превышает среднероссийский показатель, и не нуждаются в помощи федерального бюджета в части компенсации выпадающих доходов.

В то же время ряд субъектов Российской Федерации (Белгородская, Волгоградская, Нижегородская и Самарская области, Пермский край, Республика Карелия), в которых бюджетная обеспеченность ниже среднероссийского показателя, а в отдельных регионах она снижается с 2012 года, нуждается в указанной помощи в связи с влиянием деятельности КГН.

Динамика и удельный вес сумм налога на прибыль организаций по Российской Федерации (по ставке 20 %) за 2011-2013 годы, а также поступив-

ших от КГН в 2012-2013 годах, в общей сумме налога на прибыль представлены в таблице:

(млрд. руб.)

	2011 г.	2012 г.	Удельный вес КГН, %	Темп, %	2013 г.	Удельный вес КГН, %	Темп, %
Консолидированный бюджет Российской Федерации	2152,0	2203,3		102,4	1921,2		87,2
в том числе по КГН	-	496,7	22,5		399,3	20,8	80,4
Федеральный бюджет	224,3	223,7		99,4	201,7		90,2
в том числе по КГН	-	46,7	20,9		41,0	20,3	87,8
Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации	1927,7	1979,6		102,7	1719,5		86,9
в том числе по КГН	-	450	22,7		358,3	20,8	79,6

Согласно информации ФНС России, данные по поступлению налога на прибыль в 2011-2013 годах сформированы без учета поступлений от неконсолидированной прибыли (дивидендов, государственных и муниципальных ценных бумаг).

Проведенный анализ показал, что в 2012 году по сравнению с 2011 годом поступление налога на прибыль организаций в консолидированный бюджет Российской Федерации увеличилось на 51,3 млрд. рублей, или на 2,8 %. При этом объем поступления налога в федеральный бюджет Российской Федерации снижен к уровню 2011 года на 0,6 млрд. рублей, или на 0,6 %, а в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации - увеличен на 51,9 млрд. рублей, или на 2,7 процента.

При общем снижении поступления налога на прибыль организаций в консолидированный бюджет Российской Федерации в 2013 году по сравнению с 2012 годом на 282,1 млрд. рублей, или на 12,8 %, сокращение поступлений от КГН составило 97,4 млрд. рублей, или 19,6 %. При этом доля снижения поступления налога на прибыль в консолидированный бюджет Российской Федерации по результатам деятельности КГН составила 34,5 % от общей суммы снижения.

Общее сокращение поступления налога на прибыль организаций в федеральный бюджет в 2013 году по сравнению с 2012 годом составило 22,0 млрд. рублей, или 9,8 %, в том числе от КГН - 5,7 млрд. рублей, или 12,2 %. В общей сумме снижения поступления налога на прибыль доля консолидированного бюджета Российской Федерации по результатам деятельности КГН составила 25,9 процента.

При общем снижении поступления налога на прибыль организаций в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации 2013 года по сравнению с 2012 годом на 260,1 млрд. рублей, или на 13,1 %, сокращение поступлений от КГН составило 91,7 млрд. рублей, или 20,4 %. При этом доля снижения поступления налога на прибыль в консолидированный бюджет Российской Федерации по результатам деятельности КГН составила 35,2 % от общей суммы снижения.

В ходе анализа выявлено многофакторное влияние КГН, что представлено на примере Самарской области:

(млн. руб.)

	Анализ исчисленной суммы налога на прибыль в новых и старых условиях за 2013 г.			Анализ поступлений от организаций, вошедших в КГН, за 2012-2013 гг.			
	сумма налога без участия в КГН	сумма налога при участии в КГН	отклонение суммы налога	2012 г.	2013 г.	отклонение	темп, %
КГН № 1	1652	48	-1604	198	33	-165	16,8
КГН № 2	3374	3054	-320	8408	1568	-6839	18,7
КГН № 3	20	8	-13	11	7	-4	61,4
КГН № 4	2	0	-2	-11	1	10	х
КГН № 5	0	0	0	-2	0	2	х
КГН № 6	109	110	1	92	69	-23	74,9
КГН № 7	0	2	2	0	3	3	2345,4
КГН № 8	839	853	13	363	767	404	211,4
КГН № 9	267	328	61	605	1153	548	190,6
КГН № 10	687	951	264	1471	892	-579	60,7
КГН № 11	1658	2081	423	2930	1260	-1669	43,0
Итого	8610	7436	-1174	14065	5753	-8311	40,9

Так, если от консолидации убытков КГН Самарская область в 2013 году потеряла 1,2 млрд. рублей (14 % от общего объема снижения поступлений), то в целом снижение поступлений составило 8,3 млрд. рублей, что связано с ухудшением результатов финансово-хозяйственной деятельности отдельных консолидированных групп (ОАО «НК «Роснефть», ОАО «АК «Транснефть» - рост амортизации в 1,3 раза по вновь введенным объектам ВСТО и Балтийский трубопровод).

Результаты детального анализа данных двух КГН со стабильным составом участников также свидетельствуют о том, что возможность суммирования прибыли одних участников с убытками других - не основная причина сокращения поступлений от КГН.

Так, в 2011 году (до создания этих двух КГН) все организации имели налоговую прибыль. В 2012 и 2013 годах из 17 организаций были прибыльными только 14.

Общая сумма прибыли за 2013 год против 2011 года снизилась на 30 процентов.

За 2012 год появились убытки, по итогам за 2013 год они возросли к предыдущему году почти на 80 процентов.

То есть, будь каждая организация самостоятельным плательщиком, снижение платежей налога в целом по ней было бы неизбежно.

Например, по КГН нефтегазовой отрасли абсолютная прибыль за 2012 год в половину меньше прибыли 2011 года, а за 2013 год - на четверть. При этом дополнительно за счет суммирования с убытками прибыль снизилась только на 4 % и меньше одной сотой процента, соответственно. Аналогичная ситуация в КГН металлургической отрасли.

Динамика изменения количества участников консолидированных групп в 2012-2014 годах приведена в таблице:

Ответственный участник КГН	Количество организаций в 2012 г.	Количество организаций в 2013 г.	Количество организаций в 2014 г.
ОАО «Газпром»	56	65	69
ОАО «Лукойл»	41	38	44(1)
ОАО «Мегафон-Интернэшнл»	4	3	3
ООО «НОВАТЕК Северо-Запад»	5	6	11
ОАО «Новолипецкий металлургический комбинат»	10	10	10
ОАО «Северсталь»	9	21	21(2)
ОАО «Татнефть»	4	4	4
ОАО «Сургутнефтегаз»	7	7	7
ОАО «НК «Роснефть»	22	44	58
ОАО «АК «Транснефть»	37	39	35(7)
ОАО «Газпром нефть»		8	10(1)
ОАО «Атомный энергопромышленный комплекс»		33	38(1)
ОАО «Мечел»		16	20(2)
ОАО «ГМК «Норникель»		17	17
ОАО «ЕВРАЗ Нижнетагильский металлургический комбинат»			12
ЗАО «Торговый дом «ПЕРЕКРЕСТОК»			39
ОАО «РТКомм.РУ»	2	2	прекратило действие
Всего	197	313	398(14)*

* В скобках указано количество организаций, вышедших из консолидированной группы.

Таким образом, в 2012 году было создано и действовало 11 КГН, которые объединяли 197 организаций, в 2013 году - 15 КГН (313 организаций).

На 1 января 2014 года количество КГН увеличилось до 16 (398 организаций).

Динамика налоговой базы КГН за 2012-2013 годы представлена в таблице (по данным статистической налоговой отчетности формы № 5-КГН «Отчет о налоговой базе и структуре начислений по налогу на прибыль организаций по консолидированным группам налогоплательщиков»):

	2012 г.	2013 г.	Отклонение	Темп, %
КГН № 1	199643,6	267161,2	67517,6	133,8
КГН № 2	356660,6	207017,4	-149643,2	58,0
КГН № 3	222787,8	210045,3	-12742,5	94,3
КГН № 4	157458,8	230568,1	73109,3	146,4
КГН № 5	102572,7	97040,9	-5531,8	94,6
КГН № 6	1257963,8	766609,2	-491354,6	60,9
КГН № 7	84623,6	115278,7	30655,1	136,2
КГН № 8	41604,9	21495,1	-20109,8	51,7
КГН № 9	17046,7	7058,3	-9988,4	41,4
КГН № 10	43941,2	77516,3	33575,1	176,4
КГН № 11	29370,9	29342,2	-28,7	99,9
Итого по 11 КГН	2513674,6	2029132,7	-484541,9	80,7
КГН № 12	х	99742,6	0	0
КГН № 13	х	72688,2	0	0
КГН № 14	х	-28632,4	0	0
КГН № 15	х	108810,4	0	0
Всего: налоговая база	2513674,6	2310373,9	-203300,7	91,9
убыток	0	-28632,4	0	0

Несмотря на увеличение количества КГН и организаций, вошедших в их состав, общая налоговая база по пятнадцати КГН за 2013 год составила 2310373,9 млн. рублей, или 91,9 % от аналогичного показателя 2012 года. При этом налоговая база одиннадцати КГН, функционирующих в 2012 и 2013 годах, уменьшилась на 484541,9 млн. рублей и составила 80,7 %

от аналогичного показателя 2012 года, налоговая база для целей налогообложения в 2013 году КГН № 14 имеет отрицательное значение (убытки составили 28632,4 млн. рублей).

Как следует из таблицы, по одиннадцати КГН, действовавшим в 2012 и 2013 годах, только у 4 увеличилась налоговая база. При этом общее снижение налоговой базы в 2013 году по этим КГН составило 484541,9 млн. рублей, что на 19,3 % меньше, чем в 2012 году.

Кроме того, с учетом 4 образованных в 2013 году КГН, общее снижение налоговой базы в 2013 году составило 203300,7 млн. рублей, что меньше, чем в 2012 году, на 8,1 процента.

Динамика налоговой базы в 2012-2013 годах по одиннадцати КГН, действовавшим в 2012 и 2013 годах, и по пятнадцати КГН, действовавшим в 2013 году, представлена на графике:

млрд. руб.



Налоговая база и структура начислений по налогу на прибыль организаций по всем КГН характеризуется следующими показателями:

(млн. руб.)

	Код строки	2012 г.	2013 г.
Доходы от реализации	10000	17321768,2	23092366,5
Внереализационные доходы	11000	4843392,6	4329813057
Расходы, уменьшающие сумму доходов от реализации	12000	14792378,0	20641424,1
Внереализационные расходы	13000	4900357,7	4614657,7
Убытки	14000	18791,8	22504,4
Доходы, исключаемые из прибыли	15000	0	0
Налоговая база	16000	2513674,7	2281741,5
Сумма убытка или части убытка, уменьшающего налоговую базу	17000	0	0
Налоговая база для исчисления налога	18000	2513674,7	2310373,9
Сумма исчисленного налога на прибыль, всего	19000	482297,7	443445,9
в том числе: в федеральный бюджет	20000	50273,5	46207,5
в бюджеты субъектов Российской Федерации	21000	432024,2	397238,5
Сумма налога, выплаченная за пределами Российской Федерации и зачтенная в уплату налога	22000	1028,7	1000,3
в том числе в федеральный бюджет	23000	102,9	100,2
Сумма налога на прибыль к доплате, всего	24000	338,1	32795,0
в том числе в федеральный бюджет	25000	315,1	3698,5
Сумма налога на прибыль к уменьшению, всего	26000	24642,6	6080,8

	Код строки	2012 г.	2013 г.
в том числе в федеральный бюджет	27000	2300,1	640,2
Сумма недопоступления налога в связи с применением пониженной ставки налога, установленной законами субъектов Российской Федерации	28000	20437,3	18628,9
Остаток непокрытого убытка на конец налогового периода	29000	0	0

Следует обратить внимание, что КГН были созданы после вступления в силу Федерального закона от 16 ноября 2011 года № 321-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с созданием консолидированной группы налогоплательщиков». При этом форма № 5-КГН «Отчет о налоговой базе и структуре начислений по налогу на прибыль организаций по консолидированным группам налогоплательщиков», необходимая для учета и анализа деятельности КГН, была утверждена приказом ФНС России № ММВ-7-1/172 только 14 мая 2013 года. При этом сведения о налоговой базе КГН по данным формы № 5-КГН отражают данные налоговых деклараций на момент их представления. Порядок формирования отчета не предусматривает внесения изменений в отчет в случаях представления уточненных налоговых деклараций ответственными участниками КГН за предыдущие налоговые периоды.

Так, в ходе проведения проверки установлено следующее.

По данным Межрегиональной инспекции ФНС России по крупнейшим налогоплательщикам № 7, в соответствии с уточненными налоговыми декларациями, представленными в течение 2013 года, налоговая база одной из КГН за 2012 год составляла 24149,0 млн. рублей, что на 5221,9 млн. рублей, или 17,8 %, меньше суммы, отраженной в отчетных данных Межрегиональной инспекции ФНС России по крупнейшим налогоплательщикам № 7 в отчете по форме № 5-КГН за 2012 год. Соответственно, о подобных уменьшениях (увеличениях) налоговой базы по другим КГН информация в ФНС России отсутствует.

Причинами представления уточненных деклараций являлись:

- применение участником КГН правовой позиции, высказанной Высшим Арбитражным судом Российской Федерации в постановлении от 30 октября 2012 года № 6909/12 и предусматривающей определение начала начисления амортизации с момента отражения объекта основных средств в бухгалтерском учете с указанием его первоначальной стоимости, даты ввода в эксплуатацию и использования в производственной деятельности. При этом начало начисления амортизации не зависит от даты подачи документов на государственную регистрацию прав на объекты недвижимого имущества;

- включение в состав расходов участником КГН затрат на научные исследования и (или) опытно-конструкторские разработки по перечню научных исследований и (или) опытно-конструкторских разработок, установленных Правительством Российской Федерации в размере фактических затрат с применением коэффициента 1,5 (пункт 7 статьи 262 Налогового кодекса);

- применение участником КГН повышающего коэффициента амортизации основных средств в связи с их эксплуатацией в режиме повышенной сменности (постановление Высшего Арбитражного суда Российской Федерации от 20 ноября 2012 года № 7221/12).

Обращает на себя внимание тот факт, что налоговые органы не располагают материалами, достаточными для самостоятельного достоверного расчета влияния образования КГН на поступление платежей в бюджет, т.к. законодательно не установлены особые требования к администрированию КГН в ходе проведения налоговых проверок.

Так, в соответствии с пунктом 4 статьи 89.1 Налогового кодекса предмет выездной налоговой проверки КГН являются правильность исчисления и своевременность уплаты налога на прибыль организациями этой группы. Таким образом, предмет выездной налоговой проверки консолидированной группы налогоплательщиков аналогичен предмету выездной налоговой проверки налогоплательщиков в общеустановленном порядке и, соответственно, определить влияние создания КГН на объемы поступления налога на прибыль организаций в ходе проведения выездных проверок налоговыми органами не представляется возможным.

Как указывалось выше, информация о налоговой базе, которая была бы сформирована налогоплательщиками при самостоятельном исчислении налога и его распределении в условиях до создания КГН представляется ответственными участниками КГН по просьбе центрального аппарата ФНС России в добровольном порядке и, по сути, является экспертной оценкой.

Снижение поступлений по налогу на прибыль в значительной степени связано с применением участниками КГН пониженных налоговых ставок, установленных законами субъектов Российской Федерации.

Сумма недопоступления от КГН налога в связи с применением пониженной ставки налога, установленной законами субъектов Российской Федерации, в 2012 году составила 20437,3 млн. рублей, в 2013 году - 18628,9 млн. рублей, или 91,2 % от уровня 2012 года.

На наибольшие суммы поступления налога сократились от трех КГН (крупнейшие холдинги нефтяной и нефтегазовой отраслей) в бюджеты Ханты-Мансийского автономного округа - Югры (-9,6 млрд. рублей), Ленинградской области (-1,8 млрд. рублей), Пермского (-1,4 млрд. рублей) и Красноярского (-1,2 млрд. рублей) краев. При этом в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре и Ленинградской области пониженные ставки установлены специально для участников КГН.

Пониженные ставки налога на прибыль, установленные законами субъектов Российской Федерации, применялись в отношении организаций - участников КГН.

В 8 регионах (из 21), в которых в 2013 году сократились поступления в бюджеты в связи с образованием КГН, в отношении организаций - уча-

стников КГН применялись пониженные налоговые ставки налога на прибыль, установленные законами субъектов Российской Федерации.

Законом Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 30 сентября 2011 года № 87-оз «О ставках налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в бюджет Ханты-Мансийского автономного округа - Югры» на 4 процентных пункта понижена ставка для организаций, осуществляющих предоставление услуг по добыче нефти и газа и являющихся участниками КГН (поправка внесена законом от 31 марта 2012 года № 23-оз).

При потерях бюджетом округа в 2013 году налога на прибыль в связи с образованием КГН в сумме 1,8 млрд. рублей из-за применения льготной ставки не поступило 9,6 млрд. рублей этого налога.

Законом Пермской области от 30 августа 2001 года № 1685-296 «О налогообложении в Пермском крае» налоговая ставка установлена в размере 13,5 % для организаций с численностью работников свыше 10 человек и доходом выше 100 тыс. рублей.

При недопоступлении в 2013 году налога на прибыль в бюджет края в связи с образованием КГН в сумме 2,2 млрд. рублей из-за применения льготной ставки не получено 1,3 млрд. рублей.

Законом Ленинградской области от 19 июля 2012 года № 64-оз «О ставке налога на прибыль организаций для организаций, являющихся участниками консолидированной группы налогоплательщиков» установлена налоговая ставка 14 % (вместо 18 %) для организаций - участников КГН, осуществляющих добычу, переработку нефти и газа, производство нефтепродуктов и их реализацию, транспортировку нефти, нефтепродуктов и газа.

По двум участникам КГН нефтегазовой отрасли, расположенным на территории Ленинградской области, в результате перераспределения прибыли по удельному весу численности работников и стоимости основных средств пришлось 19,2 млрд. рублей налоговой базы, с которой налог исчислен по пониженной ставке в сумме 2,7 млрд. рублей. Потери бюджета составили 0,7 млрд. рублей.

Порядок проведения камеральных и выездных налоговых проверок по КГН регламентирован пунктом 11 статьи 88 и статьей 89.1 Налогового кодекса, соответственно. Общее количество проведенных камеральных проверок деклараций по налогу на прибыль организаций, представленных ответственными участниками КГН, составляет в 2012 году 46, в 2013 году - 128 и в январе-апреле 2014 года - 37. По результатам одной камеральной налоговой проверки за 2012 год доначислен налог на прибыль организаций в сумме 89417 тыс. рублей.

В настоящее время проводится выездная налоговая проверка одной КГН, осуществляющей деятельность в сфере нефтедобычи, а также двух КГН, работающих в сфере оказания услуг связи. Кроме того, на III и IV кварталы 2014 года запланированы по 2 проверки КГН. Период, подлежащий проверке у данных организаций, - с 1 января 2012 года по 31 декабря 2013 года.

Информация о контрольной работе налоговых органов, в том числе в части проведения проверок правильности начисления налога на прибыль организаций, отражена в статистической налоговой отчетности по форме № 2-НК «Отчет о результатах контрольной работы налоговых органов» (далее - Отчет по форме № 2-НК).

При этом Отчет по форме № 2-НК не предусматривает выделение результатов контрольной работы по КГН, не содержит разбивку доначислений по налогам (пеням, штрафам) в разрезе причин доначислений, а также не содержит информацию о количестве налогоплательщиков (в том числе в отношении тех, которые в настоящее время являются участниками КГН), в отношении которых были проведены мероприятия налогового контроля в связи с совершением сделок между взаимозависимыми лицами.

Динамика задолженности по налогу на прибыль в консолидированный бюджет Российской Федерации и федеральный бюджет в 2011-2013 годах приведена в таблице:

	2011 г.	2012 г.	Изменение задолженности		2013 г.	Изменение задолженности	
			млрд. руб.	темп, %		млрд. руб.	темп, %
Консолидированный бюджет Российской Федерации	160,8	175,0	14,2	108,8	165,6	-9,4	94,6
Федеральный бюджет	37,3	37,4	0,1	100,3	32,4	-5,0	87,1
Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации	123,5	137,6	14,1	111,4	133,2	-4,4	96,8

Задолженность по налогу на прибыль в консолидированный бюджет Российской Федерации на 1 января 2013 года составила 175,0 млрд. рублей и увеличилась на 14,2 млрд. рублей по сравнению с задолженностью на 1 января 2012 года.

Задолженность по налогу на прибыль в федеральный бюджет на 1 января 2013 года составила 37,4 млрд. рублей и увеличилась на 0,1 млрд. рублей по сравнению с задолженностью на 1 января 2012 года.

Задолженность по налогу на прибыль в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации на 1 января 2013 года составила 137,6 млрд. рублей и увеличилась на 14,1 млрд. рублей по сравнению с объемом задолженности на 1 января 2012 года.

Задолженность по налогу на прибыль в консолидированный бюджет Российской Федерации на 1 января 2014 года составила 165,6 млрд. рублей и уменьшилась на 9,4 млрд. рублей по сравнению с задолженностью на 1 января 2013 года.

Задолженность по налогу на прибыль в федеральный бюджет на 1 января 2014 года составила 32,4 млрд. рублей и уменьшилась на 5,0 млрд. рублей по сравнению с задолженностью на 1 января 2013 года.

Задолженность по налогу на прибыль в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации на 1 января 2014 года составила

133,2 млрд. рублей и уменьшилась на 4,4 млрд. рублей по сравнению с размером задолженности на 1 января 2013 года.

Динамика изменения недоимки по налогу на прибыль в консолидированный бюджет Российской Федерации и федеральный бюджет в 2011-2013 годах приведена в таблице:

(на конец года, млрд. руб.)

	2011 г.	2012 г.	Изменение недоимки		2013 г.	Изменение недоимки	
			млрд. руб.	темп, %		млрд. руб.	темп, %
Консолидированный бюджет Российской Федерации	50,8	61,2	10,4	120,5	64,1	2,9	104,7
Федеральный бюджет	9,6	10,9	1,3	113,5	10,6	-0,3	87,1
Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации	41,2	50,3	9,1	122,1	53,5	3,2	106,4

Недоимка по налогу на прибыль в консолидированный бюджет Российской Федерации на 1 января 2013 года составила 61,2 млрд. рублей и по сравнению с недоимкой на 1 января 2012 года увеличилась на 10,4 млрд. рублей, или на 20,5 процента.

Недоимка по налогу на прибыль в федеральный бюджет на 1 января 2013 года составила 10,9 млрд. рублей и по сравнению с недоимкой на 1 января 2012 года увеличилась на 1,3 млрд. рублей, или на 13,5 процента.

Недоимка по налогу на прибыль в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации на 1 января 2013 года составила 50,3 млрд. рублей и по сравнению с недоимкой на 1 января 2012 года увеличилась на 9,1 млрд. рублей, или на 22,1 процента.

Недоимка по налогу на прибыль в консолидированный бюджет Российской Федерации на 1 января 2014 года составила 64,1 млрд. рублей и по сравнению с недоимкой на 1 января 2013 года увеличилась на 2,9 млрд. рублей, или на 4,8 процента.

Недоимка по налогу на прибыль в федеральный бюджет на 1 января 2014 года составила 10,6 млрд. рублей и по сравнению с недоимкой на 1 января 2013 года уменьшилась на 0,3 млрд. рублей, или на 2,7 процента.

Недоимка по налогу на прибыль в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации на 1 января 2014 года составила 53,5 млрд. рублей и по сравнению с недоимкой на 1 января 2013 года увеличилась на 3,2 млрд. рублей.

Следует отметить, что в статистической налоговой отчетности по форме № 4-НМ «Задолженность по налогам и сборам, пеням и налоговым санкциям в бюджетную систему Российской Федерации» не предусмотрены данные по отражению задолженности и недоимки КГН.

Заключение на возражения заместителя руководителя Федеральной налоговой службы Д.Ю. Григоренко на результаты контрольного мероприятия утверждено аудитором Счетной палаты Российской Федерации С.И. Штогриным.

Выводы

1. Всего в консолидированный бюджет Российской Федерации поступление налога на прибыль в 2012 году составило 2355,4 млрд. рублей, или 103,7 % к уровню поступлений 2011 года, в том числе поступление налога на прибыль в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации в 2012 году составило 1979,6 млрд. рублей, или 102,7 процента.

В 2013 году поступление налога на прибыль в консолидированный бюджет Российской Федерации составило 2071,7 млрд. рублей, или 88 % к уровню 2012 года, в том числе в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации поступление налога на прибыль к 2012 году сократилось на 13,1 % до 1719,5 млрд. рублей. При этом от налогоплательщиков, входящих в КГН, в 2013 году в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации поступило 348,2 млрд. рублей, что на 145,7 млрд. рублей, или на 29,5 % ниже уровня 2012 года.

На снижение поступления налога на прибыль от КГН в 2013 году оказали влияние следующие факторы:

- замедление темпов роста экономики (в целом по стране снижение сальдированного финансового результата составило 14 %, в том числе снижение прибыли прибыльных организаций - 3,2 % и рост убытков в 1,7 раза) и другие факторы (например, индексация налоговых ставок). Недопоступление оценивается в размере 61,1 млрд. рублей;

- рост расходов по амортизационным отчислениям (крупнейший налогоплательщик газовой отрасли увеличил амортизационные отчисления в 2013 году на 400 млрд. рублей в связи с вводом в эксплуатацию объектов по крупным инвестиционным проектам. Недопоступило только по одному этому факту 68,2 млрд. рублей);

- эффект КГН (за счет консолидации убытков внутри КГН) - 16,4 млрд. рублей, или 11,2 % от общего объема снижения.

В 2013 году от влияния КГН в 62 регионах Российской Федерации увеличились поступления налога на прибыль в бюджеты субъектов, в том числе более чем на 1 млрд. рублей - в 17 регионах: в Ленинградской, Астраханской, Омской, Липецкой, Мурманской, Иркутской, Амурской, Саратовской и Московской областях, Ямало-Ненецком и Ненецком автономных округах, республиках Саха (Якутия) и Башкортостан, Хабаровском, Краснодарском, Приморском и Ставропольском краях.

Доходы от влияния КГН в 2013 году уменьшились в 20 субъектах, в том числе более чем на 1 млрд. рублей - в 11 регионах: в городах Москве и Санкт-Петербурге, Красноярском и Пермском краях, Белгородской, Тюменской, Волгоградской, Нижегородской и Самарской областях, Республике Карелия и Ханты-Мансийском автономном округе - Югре.

В 2013 году деятельность КГН не оказала влияния на поступление налога на прибыль организаций в консолидированный бюджет Магаданской области.

2. Реализация в 2012-2013 годах Федерального закона от 16 ноября 2011 года № 321-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с созданием консолидированной группы налогоплательщиков» позволила участникам КГН воспользоваться правом сальдирования прибылей и убытков внутри группы. Также осуществлено более справедливое перераспределение налога на прибыль из субъектов, являющихся «центрами прибыли», в регионы, где сосредоточено основное производство.

Но в ряде субъектов, не являющихся «центрами прибыли» (Белгородской, Волгоградской, Нижегородской областях и Пермском крае) за 2012 и 2013 годы общие потери доходов от влияния КГН составили более 5 млрд. рублей.

Кроме того, в Республике Карелия и Самарской области, которые также не являются «центрами прибыли», потери по аналогичной причине в 2013 году составили более 1 млрд. рублей.

Учитывая изложенное, а также внесенные изменения в Федеральный закон от 2 декабря 2013 года № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» в части увеличения финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации считает необходимым предложить Правительству Российской Федерации инициировать рассмотрение на Трехсторонней комиссии по межбюджетным отношениям вопрос о выделении Белгородской, Волгоградской, Нижегородской и Самарской областям, Пермскому краю и Республике Карелия целевой финансовой помощи в связи со значительными потерями доходов от налога на прибыль организаций и уровнем бюджетной обеспеченности ниже среднероссийского показателя.

3. Федеральной налоговой службой за период деятельности консолидированных групп налогоплательщиков не выработан достаточный инструментарий особых подходов к администрированию КГН с целью минимизации возможности злоупотребления правом.

Предложения

1. Направить отчет в Министерство финансов Российской Федерации и Федеральную налоговую службу.

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

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С.И. ШТОГРИН

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 30 июня 2014 года № 33К (979) «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»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить представление Счетной палаты Российской Федерации открытому акционерному обществу «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» с приложением отчета о результатах контрольного мероприятия.

Направить представление Счетной палаты Российской Федерации государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)».

Направить информационное письмо Президенту Российской Федерации В.В. Путину.

Направить информационное письмо Первому заместителю Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалову с приложением отчета о результатах контрольного мероприятия.

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 «Аудит эффективности реализации открытым акционерным обществом «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» Стратегии развития ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации до 2030 года»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 2.9.2.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2014 год.

Предмет контрольного мероприятия

Деятельность открытого акционерного общества «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» (далее - ОАО «АИЖК», Агентство) по исполнению Стратегии развития ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации до 2030 года и нормативных правовых актов, принятых для ее реализации.

Объекты контрольного мероприятия

Открытое акционерное общество «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» (г. Москва); открытое акционерное общество «Агентство финансирования жилищного строительства» (г. Москва) (по запросам); открытое акционерное общество «Страховая компания АИЖК» (г. Москва) (по запросам); Министерство регионального развития Российской Федерации

(г. Москва) (по запросам); Министерство финансов Российской Федерации (г. Москва) (по запросам); Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (г. Москва) (по запросам).

Срок проведения контрольного мероприятия: январь-июнь 2014 года.

Цели контрольного мероприятия

Цель 1. Оценить деятельность ОАО «АИЖК» по поддержке функционирования и развития рынка ипотечного жилищного кредитования.

Критерии оценки эффективности:

- количество разработанных стандартов продуктов и услуг для обеспечения унификации инструментов первичного рынка ипотечного жилищного кредитования и их востребованность;
- наличие методологической поддержки участников по выпуску инструментов первичного рынка ипотечного жилищного кредитования;
- количество и объем рефинансированных ипотечных кредитов;
- наличие разработанных и внедренных программ жилищного кредитования для отдельных категорий населения и их востребованность;
- доля на региональных рынках ипотечного жилищного кредитования;
- участие в разработке предложений по внесению изменений в законодательство Российской Федерации по развитию первичного рынка ипотечного жилищного кредитования;
- количество разработанных схем привлечения ресурсов на рынок;
- объемы предоставленной краткосрочной и долгосрочной ликвидности;
- объемы выпущенных ипотечных ценных бумаг при участии ОАО «АИЖК»;
- объем принятых ОАО «АИЖК» рисков на вторичном рынке, включая выдачу поручительств и выставление оферт по ипотечным ценным бумагам третьих лиц;
- участие в разработке предложений по внесению изменений в законодательство Российской Федерации по развитию вторичного рынка ипотечного жилищного кредитования;
- достаточность мер, принимаемых для развития рынка строительства жилья экономкласса и арендного жилья;
- достаточность мер, принимаемых для развития ипотечного страхования и других видов деятельности, способствующих равномерному распределению рисков;
- участие в разработке предложений по внесению изменений в законодательство Российской Федерации по развитию иных форм жилищного финансирования.

Цель 2. Оценить деятельность ОАО «АИЖК» по профилактике возникновения рисков и поддержке ипотечных заемщиков, оказавшихся в сложном финансовом положении.

Критерии оценки эффективности:

- наличие разработанных и внедренных ОАО «АИЖК» механизмов поддержки заемщиков, оказавшихся в трудной жизненной ситуации;
- объем реструктурированных долгов по схемам, наиболее выгодным всем сторонам сделки - заемщикам, кредиторам и инвесторам, их доля в общем объеме просроченной задолженности;
- востребованность и тиражируемость мер по поддержке заемщиков другими участниками рынка.

Проверяемый период деятельности: 2010-2013 годы (при необходимости более ранние периоды).

Краткая характеристика объекта контрольного мероприятия

Открытое акционерное общество «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» было создано в 1997 году в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 26 августа 1996 года № 1010 «Об Агентстве по ипотечному жилищному кредитованию» для выполнения задач по формированию и развитию системы ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации в рамках федеральной целевой программы «Свой дом», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 27 июня 1996 года № 753.

По состоянию на 1 января 2014 года уставный капитал ОАО «АИЖК» сформирован в сумме 95590 млн. рублей. Кроме того, нераспределенная прибыль составляет 31275 млн. рублей и резервный фонд - в размере 1553 млн. рублей.

Единственным акционером и владельцем всех акций ОАО «АИЖК» (100 %) является Российская Федерация в лице Федерального агентства по управлению государственным имуществом.

На 1 января 2014 года активы Агентства составляют 298722 млн. рублей, из них: закладные - на сумму 129138 млн. рублей, ценные бумаги - на сумму 56956 млн. рублей, размещено на депозитах 38507 млн. рублей и выдано займов на 32089 млн. рублей.

Источниками фондирования ОАО «АИЖК» помимо собственных средств являются средства от выпущенных облигаций в размере 106499 млн. рублей, в том числе 101493 млн. рублей, обеспеченных государственными гарантиями, и заемные средства в размере 60400 млн. рублей.

Агентством в 2011 году открыто структурное подразделение - региональный офис в г. Ярославле.

Агентство имеет два дочерних общества: ОАО «Страховая компания АИЖК» (далее - ОАО СК «АИЖК» или Страховая компания) и ОАО «Агентство финансирования жилищного строительства» (далее - ОАО «АФЖС»).

Результаты контрольного мероприятия

Основными документами, определяющими роль ипотечного кредитования в жилищной политике Российской Федерации на 2010-2030 годы, являются:

- Стратегия развития ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации до 2030 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 июля 2010 года № 1201-р (далее - Стратегия развития ИЖК до 2030 года);

- Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» (далее - Указ № 600);

- государственная программа Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2012 года № 2227-р (далее - Государственная программа)¹.

Наблюдательный совет Агентства 28 июня 2011 года (протокол № 10) утвердил Стратегию развития группы компаний ОАО «АИЖК» на 2011-2020 годы (далее - Стратегия группы АИЖК), где показатели Стратегии развития ИЖК до 2030 года использованы в качестве целевых ориентиров деятельности группы компаний ОАО «АИЖК». Новая редакция Стратегии развития группы компаний АИЖК утверждена наблюдательным советом ОАО «АИЖК» 18 июня 2013 года (протокол № 15) (далее - новая Стратегия группы АИЖК).

Функции ОАО «АИЖК» реализуются путем решения двух основных задач - рефинансирование закладных и стимулирование рынка ипотечных ценных бумаг.

Цель 1. Оценить деятельность ОАО «АИЖК» по поддержке функционирования и развития рынка ипотечного жилищного кредитования

Вопрос 1. Оценка деятельности ОАО «АИЖК» по развитию первичного рынка ипотечного жилищного кредитования, обеспечивающей баланс интересов кредиторов и заемщиков

В рамках первого вопроса рассмотрены 6 критериев эффективности.

¹ В ходе проверки деятельность ОАО «АИЖК» анализировалась с учетом действующей по состоянию на 1 января 2014 года редакции Государственной программы. С 15 апреля 2014 года действует новая редакция Государственной программы, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 323 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации».

1.1.1. Количество разработанных стандартов продуктов и услуг для обеспечения унификации инструментов первичного рынка ипотечного жилищного кредитования и их востребованность

Агентством разработан один стандарт «Стандарты процедур выдачи, рефинансирования и сопровождения ипотечных кредитов» (далее - Стандарты АИЖК), представляющий собой свод единообразных положений, типовых процедур, форм документов и требований, предъявляемых Агентством к участникам ипотечного жилищного кредитования, содержанию, построению и оформлению документации и договоров, регулирующих отношения между ними.

Необходимо отметить, что установленное требование статьи 5.2 Стандартов АИЖК, в соответствии с которым предмет ипотеки должен являться для заемщика единственным, решением наблюдательного совета Агентства (протокол от 25 декабря 2012 года № 7) исключено, что дает возможность участия в программах Агентства заемщиков, не нуждающихся в улучшении жилищных условий.

Вышеуказанные Стандарты АИЖК не востребованы на рынке ипотечного жилищного кредитования, так как крупнейшие участники ипотечного рынка в своей работе не используют Стандарты АИЖК, предлагая ипотечные кредиты заемщикам по самостоятельно разработанным ипотечным продуктам (программам). Стандарты АИЖК используются преимущественно аккредитованными партнерами Агентства.

1.1.2. Наличие методологической поддержки участников по выпуску инструментов первичного рынка ипотечного жилищного кредитования

Агентством разработаны и реализованы мероприятия методологической поддержки участников ипотечного жилищного кредитования - партнеров, аккредитованных ОАО «АИЖК»: региональных операторов, сервисных агентов (агентов по сопровождению), поставщиков закладных, экспертных организаций, страховых и оценочных компаний, агентов по взысканию, агентов по накоплению, сборщиков платежей.

Агентство организует обучение сотрудников партнеров и участников рынка ипотечного кредитования по программам, разработанным на основе Стандартов АИЖК. Организации, работающие с ипотечными продуктами Агентства, для соблюдения требований Стандартов АИЖК должны направлять своих сотрудников на обучение по базовым и специализированным программам как при прохождении аккредитации в качестве партнера ОАО «АИЖК», так и в дальнейшем на регулярной основе. Обучение возможно в дистанционной форме (электронные курсы и вебинары²), либо в традиционной очной (лекции и практические занятия). Экспертами, выступающими на вебинарах, являются сотрудники Агентства и его дочер-

² Вебинары могут быть информационными (на бесплатной основе) и учебными (на платной основе).

них организаций (ОАО СК «АИЖК» и ОАО «АФЖС»). Обучение проводится на платной основе.

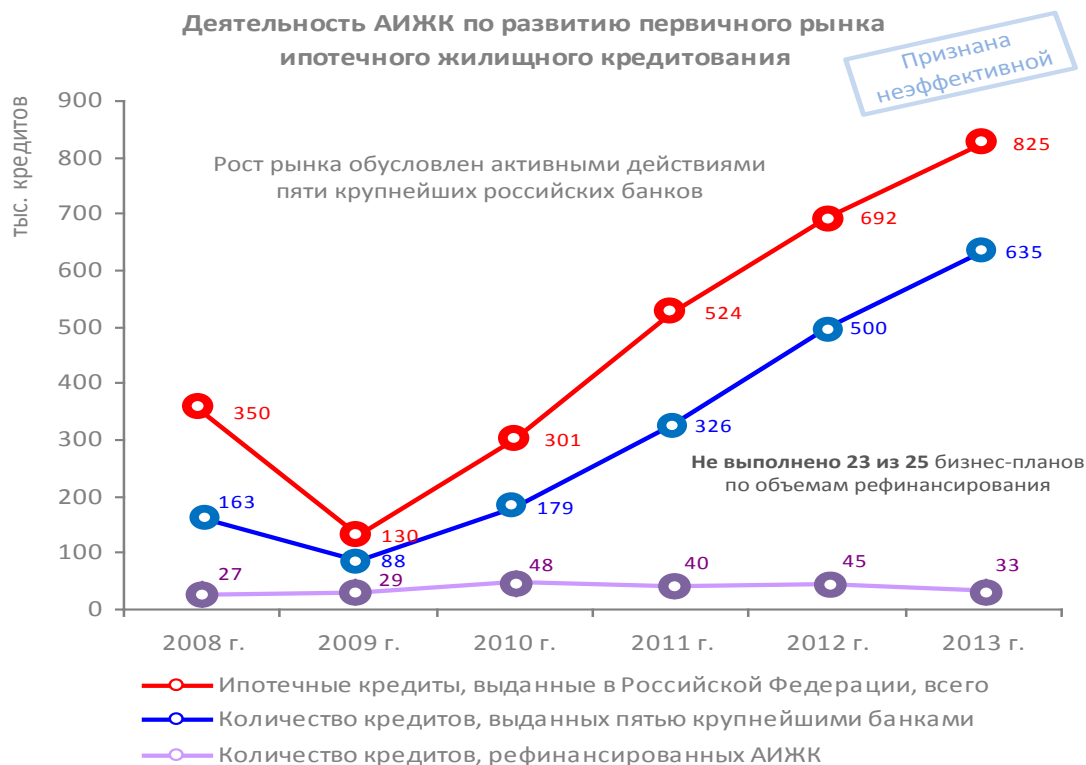
В проверяемом периоде по очной форме прошел обучение 1831 человек, количество слушателей, прошедших дистанционное обучение, составило 4006 человек.

1.1.3. Количество и объем рефинансированных ипотечных кредитов

Рефинансирование ипотечных кредитов производится Агентством путем выкупа закладных. По состоянию на 1 января 2014 года портфель закладных составил 129138 млн. рублей, или 43,2 % активов Агентства.

В таблице представлена информация о рынке ипотечного жилищного кредитования России в проверяемом периоде:

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Объем ипотечных кредитов накопленным итогом с начала года, по данным Банка России, млн. руб.				
выданных в Российской Федерации	376331	716944	1031992	1353926
рефинансированных АИЖК	54716	51258	60980	48015
Доля кредитов (в стоимостном выражении), рефинансированных АИЖК, %	14,54	7,15	5,91	3,55
Количество ипотечных кредитов накопленным итогом с начала года, по данным Банка России, шт.				
выданных в Российской Федерации	301433	523582	691724	825039
рефинансированных АИЖК	48277	40225	45489	32713
Доля кредитов (в количественном выражении), рефинансированных АИЖК, %	16,02	7,68	6,58	3,97
Доля кредитов (в количественном выражении), выданных 5 крупнейшими банками, %	59,27	62,30	72,30	76,91
Количество кредитных организаций, имеющих на балансе ипотечные жилищные кредиты, шт.	631	658	667	658



Сопоставление показателей объемов рефинансирования закладных ОАО «АИЖК» за период 2010-2013 годов с результатами рынка свидетельствует о низкой роли Агентства на рынке ипотечного кредитования. Фактически рост рынка обусловлен активными действиями пяти крупнейших российских банков.

Не выполняется стратегическая цель Агентства по удержанию доли рынка на уровне 6,6 %, закрепленная в новой Стратегии группы АИЖК в 2013 году.

Средняя процентная ставка по всем продуктам, рефинансируемым ОАО «АИЖК», по годам составила: в 2010 году - 10,88 %, в 2011 году - 10,94 %, в 2012 году - 10,86 %, в 2013 году - 11,07 процента.

Всего за период с 2010 по 2013 год Агентством было выкуплено у поставщиков 166717 закладных на сумму 214650,1 млн. рублей. Продажа закладных инвесторам составила 95720 млн. рублей, или 44,6 % от суммы выкупа.

Бизнес-планами ОАО «АИЖК» (утверждены решениями наблюдательного совета Агентства) в период с 2010 по 2013 год были установлены задачи по объемам рефинансирования закладных в целом и по отдельным продуктам. Из 25 показателей, установленных бизнес-планами (базовым сценарием) по объемам рефинансирования закладных, Агентством не выполнены 23, в том числе показатели по выкупу закладных по продуктам для незащищенных и социально значимых слоев населения.

В 2013 году в системе рефинансирования ОАО «АИЖК» фактически осуществляли поставку закладных 134 поставщика в 82 регионах России.

Выкуп закладных осуществлялся Агентством непосредственно у 41 банка (6,2 % банков, работавших в 2013 году на ипотечном рынке) и через посредников - 66 региональных операторов (самостоятельные юридические лица), 27 небанковских организаций. Региональные операторы и небанковские организации выкупают стандартные закладные у банков и формируют пулы закладных для передачи Агентству.

Платежи и комиссии региональным операторам за период с 2010 по 2013 год составили 6554 млн. рублей.

В период с 2010 по 2013 год наибольшее количество закладных выкупалось Агентством по продукту «Стандарт» - 73,3 % (122,2 тыс. штук из 166,7 тыс. штук), или 63 % по объему (135,2 млрд. рублей из 214,7 млрд. рублей).

В период 2010-2011 годов в отношении нескольких контрагентов Агентства в ряде регионов территориальными управлениями Роспотребнадзора и ФАС России были инициированы проверки на предмет наличия дополнительных требований к заемщикам об уплате сумм, связанных с процессом оформления ипотечной сделки (различного рода дополнительных комиссий). Установление указанных комиссий нарушало права

потребителей финансовых услуг. Первичные кредиторы, работающие по программам ОАО «АИЖК», потеряли источник компенсации их расходов, связанных с оформлением ипотечной сделки. С целью сохранения у участников рынка заинтересованности к выдаче ипотечных кредитов Агентством было принято решение о премировании поставщиков. В настоящее время размер вознаграждения при выкупе в зависимости от качества работы поставщика составляет от 0,5 % до 1,5 процента.

Согласно данным по выкупу закладных в 2010-2011 годах премии поставщикам закладных не выплачивались. В 2012-2013 годах Агентством выкуплено 64148 закладных, или 82,2 % от общего числа, с повышающим коэффициентом. Поставщикам закладных было выплачено вознаграждение в размере 853,1 млн. рублей, или 0,8 % от суммы выкупа.

1.1.4. Наличие разработанных и внедренных программ жилищного кредитования для отдельных категорий населения и их востребованность

Агентство использует 19 ипотечных кредитных продуктов (программ):

Продукт (программа)	Процентная ставка	Инициатор	Разработано	
			год	исполнение
Стандарт	9,1-13,4	Агентство	2012	базовый ипотечный кредитный продукт Агентства
Военная ипотека	9,5-10,5	Российская Федерация	2007	совместно с Министерством обороны Российской Федерации
Новостройка	7,9-11	Агентство	2010	в рамках реализации «Программы инвестиций Внешэкономбанка в проекты строительства доступного жилья в ипотеку в 2010-2012 годах»
Материнский капитал	7,65-13,05	Российская Федерация	2009	совместно с Пенсионным фондом Российской Федерации
Новостройка (ипотека по объектам программы «Стимул»)	8,7-11,95	Агентство	2010	в рамках реализации «Программы инвестиций Внешэкономбанка в проекты строительства доступного жилья в ипотеку в 2010-2012 годах». Для реализации программы «Стимул»
Молодые ученые	10-11,5	Российская Федерация	2011	совместно с Министерством образования и науки Российской Федерации
Молодые учителя	8,5-10,5	Российская Федерация	2012	совместно с Министерством образования и науки Российской Федерации
Переезд	12,1-13,25	Агентство	2012	Агентство
Кредит/заем на погашение ранее предоставленного кредита/займа	9,1-14,05	Агентство	2012	Агентство
Опция «Залоговое жилье» (продажа жилья с баланса ОАО «АИЖК» или ОАО «АФЖС»)	2/3 процентной ставки по соответствующему Основному продукту	Агентство	2011	реализуется совместно АИЖК и АФЖС
Малоэтажное жилье	7,9-13,25	Агентство	2010	в рамках реализации «Программы инвестиций Внешэкономбанка в проекты строительства доступного жилья в ипотеку в 2010-2012 годах»
Индивидуальный жилой дом	11,1-14,05	Агентство	2013	Агентство
Образование	11-12	Агентство	2012	Агентство

Продукт (программа)	Процентная ставка	Инициатор	Разработано	
			год	исполнение
Стимул-ЮЛ	не может превышать 12,0	Агентство	2010	в рамках реализации «Программы инвестиций Внешэкономбанка в проекты строительства доступного жилья в ипотеку в 2010-2012 годах». Для реализации программы «Стимул»
Арендное жилье	8,80 -11,70	Агентство	2012	в рамках реализации «Программы инвестиций Внешэкономбанка в проекты строительства доступного жилья в ипотеку в 2010-2012 годах»
Переменная ставка	не менее 5 и не более 20 годовых	Агентство	2009	Агентство
Опция «Специальный вычет»	вычет из процентной ставки в размере 0,5 п.п.	Агентство	2012	Агентство
Опция «ВОВ»	опция применяется к продуктам «Стандарт», «Новостройка» (как по условиям программы ВЭБ, так и при кредитовании приобретения объектов по программе «Стимул»), «Малоэтажное жилье»	Агентство	2010	Агентство
Обратная ипотека	9	Агентство	2012	Агентство

Из 19 продуктов (программ) 4 продукта разработаны по постановлениям Правительства Российской Федерации. Инициатором разработки 15 продуктов являлось Агентство, из них: 5 - реализуются в рамках Программы инвестиций Внешэкономбанка; 4 - предназначены для всех категорий заемщиков; 4 - являются опциями, которые могут использоваться в комбинациях с различными продуктами, и 2 - разработаны для внедрения программ жилищного кредитования отдельных категорий населения. В бухгалтерском учете отражено только 9 продуктов.

	Сумма, млн. руб.	Количество, шт.	% от суммы	% от количества
Стандартный продукт в том числе:	113287,3	103294	52,78	61,96
Малоэтажное жилье - Стандарт*	4,6	3	0,002	0,002
Опция «Залоговое жилье»**	-	-	-	-
Опция «Ветераны ВОВ»**	-	-	-	-
Кредит/заем на погашение ранее предоставленного кредита/займа**	-	-	-	-
Индивидуальный жилой дом*	-	-	-	-
Опция «Специальный вычет» **	-	-	-	-
Военная ипотека	62708,7	32115	29,21	19,26
Новостройка*, в том числе:	19921,6	17367	9,28	10,42
Новостройка - Стимул*	141,3	97	0,07	0,06
Новостройка - Малоэтажное жилье*	238,2	158	0,11	0,09
Опция «Ветераны ВОВ»**	-	-	-	-

	Сумма, млн. руб.	Количество, шт.	% от суммы	% от количества
Опция «Специальный вычет» **	-	-	-	-
Материнский капитал	15539,7	11839	7,24	7,10
Опция «Залоговое жилье»**	-	-	-	-
Молодые учителя*	2023,9	1494	0,94	0,90
Молодые ученые	639,2	285	0,30	0,17
Переменная ставка	243,8	209	0,11	0,13
Опция «Ветераны ВОВ»**	-	-	-	-
Арендное жилье	142,6	2	0,07	0,001
Переезд	64,8	42	0,03	0,03
Стимул - ЮЛ	61,1	52	0,03	0,03
Обратная ипотека*	17,4	18	0,01	0,01
Образование	-	-	0,00	0,00
	214650,1	166717	100,0	100,0

* Данные о продукте «Индивидуальный жилой дом», «Молодые учителя», «Малозэтажное жилье», «Новостройка», «Новостройка - Стимул», «Обратная ипотека» представлены только в информации, подготовленной для сотрудников Счетной палаты, проводящих контрольное мероприятие. В бухгалтерском учете эти данные не отражены, в связи с этим достоверность информации подтвердить не представляется возможным.

** Отдельный учет по продуктам-опциям Агентством не ведется, в связи с этим определить размер рефинансирования данных продуктов - «Ветераны ВОВ», «Залоговое жилье, опция «Специальный вычет», «Кредит/заем на погашение ранее предоставленного кредита/займа» - не представляется возможным.

В период с 2010 по 2013 год проведено рефинансирование по 4 продуктам, разработанным Агентством и предназначенным для всех категорий заемщиков, т.е. не имеющих целевой социальной аудитории: «Стандарт», «Переменная ставка», «Переезд», «Индивидуальный жилой дом» (52,92 % от общего объема рефинансирования).

Кроме того, произведено рефинансирование по 4 продуктам, предусмотренным постановлениями Правительства Российской Федерации: «Военная ипотека», «Материнский капитал», «Молодые учителя», «Молодые ученые» (37,69 % от общего объема рефинансирования). Поддержка данных продуктов (предоставление государственного сертификата на материнский (семейный) капитал, субсидий, социальных выплат) осуществляется за счет средств бюджета Российской Федерации. Также согласно бизнес-планам Агентства процентная ставка по продукту «Молодые ученые» должна также субсидироваться за счет Фонда развития ОАО «АИЖК», однако в 2012 и 2013 годах эти средства не были использованы на финансирование данного проекта. Средства Фонда развития ОАО «АИЖК» в 2010-2013 годах использовались на бонусные выплаты (631,6 млн. рублей), выплаты членам наблюдательного совета (55,5 млн. рублей) и членам комитетов при наблюдательном совете (8,2 млн. рублей), единовременные премии и прочие выплаты (30,7 млн. рублей).

В рамках Программы инвестиций Внешэкономбанка произведено рефинансирование по 5 продуктам (9,38 % от общего объема рефинансирования): «Новостройка», «Новостройка - Стимул», «Малозэтажное жилье» в рамках продукта «Новостройка», «Арендное жилье», «Стимул - ЮЛ».

В период с 2010 по 2013 год для внедрения программ жилищного кредитования для отдельных категорий населения Агентством разработано 2 продукта: «Образование», «Обратная ипотека» (0,01 % от общего объема рефинансирования).

По продукту «Образование» рефинансирование кредитов не осуществлялось, и решением правления от 23 января 2014 года проект был закрыт (в рамках проекта предполагалось предоставление кредитов под залог квартиры на оплату образования).

Продукт «Обратная ипотека» предполагает кредитование пенсионеров-собственников под залог имеющегося жилья в течение всей жизни заемщиков до наступления момента востребования - даты смерти последнего из заемщиков.

В 2013 году по продукту «Обратная ипотека» Агентством было рефинансировано 18 закладных на сумму 17,4 млн. рублей.

Таким образом, востребованность программ жилищного кредитования для отдельных категорий населения крайне низкая. Работу Агентства по разработке и внедрению таких программ следует признать неэффективной.

Кроме того, Указом № 600 Правительству Российской Федерации совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации поручено обеспечить формирование специальных условий ипотечного кредитования отдельных категорий граждан (молодых семей, работников бюджетной сферы), создание ипотечно-накопительной системы, предусмотрев меры государственной поддержки.

Также Президентом Российской Федерации В.В. Путиным Правительству Российской Федерации поручено:

- обеспечить разработку и реализацию комплекса мер по обеспечению жильем молодых семей, специалистов социальной сферы, врачей, учителей, ученых и инженеров (пункт 13 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 22 декабря 2012 года № Пр-3410);

- разработать льготные условия ипотечного кредитования для жителей Дальнего Востока и Забайкалья, в том числе за счет компенсации первоначального взноса (абзац 4, пункт «д» Перечня поручений Президента Российской Федерации от 26 декабря 2012 года № Пр-3498ГС).

Новые программы ипотечного кредитования со специальными условиями для отдельных категорий граждан (молодых семей, работников бюджетной сферы, врачей, учителей, ученых и инженеров, а также жителей Дальнего Востока и Забайкалья) в целях реализации Указа № 600 и поручений Президента Российской Федерации ОАО «АИЖК» не разрабатывались.

Агентство ограничилось внесением отдельных изменений в условия кредитования по программам ипотечного кредитования, действовавшим на дату издания Указа № 600:

- в программе «Молодые ученые» был расширен список научных организаций, сотрудники которых могут оформить данный ипотечный кредит; предусмотрено право заемщика направлять полученные по программе кредитные средства на погашение ранее выданного ипотечного продукта; внесены изменения в перечень должностей участников программы;

- в программу «Молодые учителя» были внесены изменения, позволяющие участвовать в ней молодым учителям без получения субсидии по ставке 8,5 %, изменены критерии отбора участников программы (в сторону увеличения количества потенциальных заемщиков).

В целях выполнения Указа № 600 Правительством Российской Федерации были даны следующие поручения:

- Минэкономразвития России, Минрегиону России и Минфину России совместно с Федеральным фондом содействия развитию жилищного строительства, ОАО «АИЖК» и банками с государственным участием разработать комплекс мероприятий, направленных на повышение доступности кредитования для высококвалифицированных работников организаций оборонно-промышленного комплекса, в том числе по созданию специального ипотечного продукта для указанных категорий работников (поручение Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.О. Рогозина - пункт 8 протокола заседания Военно-промышленной комиссии при Правительстве Российской Федерации от 19 декабря 2012 года № 13). Срок исполнения - март 2013 года;

- ОАО «АИЖК», ОАО «Россельхозбанк», ОАО Банк ВТБ разработать специальные программы ипотечного жилищного кредитования для отдельных категорий граждан, проживающих в сельской местности, в частности, для молодых специалистов в возрасте до 35 лет, проживающих в сельской местности и работающих в организациях агропромышленного комплекса (письмо Аппарата Правительства Российской Федерации от 17 октября 2013 года № П9-48798 в адрес Минсельхоза России, Минрегиона России, ОАО «АИЖК», ОАО «Россельхозбанк», ОАО Банк ВТБ).

В настоящее время данные поручения Агентством не выполнены.

1.1.5. Доля АИЖК на региональных рынках ипотечного жилищного кредитования

Доля АИЖК на региональных рынках ипотечного жилищного кредитования в стоимостном и количественном выражении накопленным итогом с начала года:

Федеральный округ	2010 г.		2011 г.		2012 г.		2013 г.	
	стои- мость	количе- ство	стои- мость	количе- ство	стои- мость	количе- ство	стои- мость	количе- ство
Дальневосточный	11,8	12,1	7,5	7,2	7,0	7,3	3,7	3,9
Приволжский	21,8	19,7	9,4	8,1	7,3	7,0	4,3	4,4
Северо-Западный	19,0	21,4	8,7	9,7	6,8	7,8	4,3	4,8
Северо-Кавказский	10,9	8,4	10,0	8,4	4,2	3,7	3,2	3,1
Сибирский	17,7	18,1	9,3	9,3	7,8	8,0	4,3	4,3
Уральский	10,2	12,1	5,2	6,4	5,2	6,5	3,2	4,1
Центральный	8,7	12,0	4,7	6,2	4,0	5,0	2,2	2,8
Южный	16,8	14,2	8,3	6,7	6,4	5,5	4,9	4,0
Всего	14,4	16,0	7,1	7,7	5,9	6,6	3,5	4,0

Таким образом, роль Агентства на региональных ипотечных рынках не-
существенна.

1.1.6. Участие в разработке предложений по внесению изменений в законодательство Российской Федерации по развитию первичного рынка ипотечного жилищного кредитования

Агентством разработаны предложения по изменению законодательства по следующим направлениям: совершенствование процедур государственной регистрации прав на недвижимое имущество в части упрощения порядка совершения регистрационных действий при регистрации ипотеки и повышения уровня защищенности ипотечных заемщиков при совершении регистрационных действий; оптимизация налогового режима для ипотечного заемщика и кредитора, не являющегося кредитной организацией; совершенствование механизмов обращения взыскания на заложенные жилые помещения.

Данные предложения Агентства направлены в 2013 году в Минэкономразвития России, в Минфин России, в Банк России. В настоящее время предложения ОАО «АИЖК» находятся на рассмотрении.

Комментарии по вопросу 1

В ходе контрольного мероприятия были проанализированы данные по выкупу закладных, полученные от: департамента покупки закладных дивизиона рефинансирования (организует выкуп пулов стандартных закладных у региональных операторов, сервисных агентов и первичных кредиторов) (далее - ДПЗ); дивизиона мастер-сервис (проводит обработку и учет поступающих платежей в счет исполнения обязательств по закладным/займам, организует депозитарное хранение закладных и документов кредитного досье, распределяет закладные для сопровождения и взыскания среди партнеров; организует обращение взыскания) (далее - ДМС); данные, представленные в отчетности ОАО «АИЖК»; данные бухгалтерского учета.

Данные, представленные ДМС, и данные бухгалтерского учета различаются по продуктам, в частности, в данных бухгалтерского учета отсутствуют такие продукты, как «Новостройка» и «Молодые учителя», но показаны более высокие значения по продуктам «Стандартный» и «Материнский капитал». Данные, представленные в отчетности Агентства (годовые отчеты, информация на сайте Агентства) в 2010 и 2013 годах, не соответствуют данным, полученным от ДПЗ и ДМС.

При сравнении данных по движению закладных по годам по данным ДМС и бухгалтерского учета установлены расхождения по остатку основного долга по закладным, разница данных по погашению/продаже основного долга по продуктам, разница аналитических данных в части расчетов по претензиям.

Учет движения закладных ДМС ведется не в соответствии с учетной политикой ОАО «АИЖК» на 2010-2013 годы и стандартом «Учет ипотечных закладных». Несоответствие дат проведения документов (по оплате заклад-

ных, корректировкам по актам закупки закладных, по принятию недвижимости на баланс), проведение операций по уменьшению поступления денежных средств в погашение задолженности по основному долгу без соответствующих документов, включение информации по проданным закладным в объем данных по погашению, а также отсутствие развернутой аналитики не позволяют сделать вывод о достоверности учета закладных по продуктам, основанного на данных, получаемых от ДМС.

До 2014 года сопровождение закладных ДМС велось в системе «Единый расчетный центр» и Единой информационной системе ОАО «АИЖК» (далее - ЕИС АИЖК). Отработка механизма выкупа и сопровождения новых кредитных продуктов Агентства на этапе проведения пилотных проектов осуществляется в ЕИС АИЖК (если позволяет функционал системы) или в файлах Excel.

В 2014 году Агентством внедрена система ЦФТ-Банк «Платформа 1» (приказ о вводе в промышленную эксплуатацию от 24 марта 2014 года № 57-од). С января 2014 года ДМС в ЦФТ-Банк обслуживается стандартный продукт, до конца текущего года планируется перевести в эту систему все остальные продукты.

В ходе проверки данных по движению закладных по продукту «Стандарт» в I квартале 2014 года установлено, что отсутствует полное соответствие аналитики по продуктам и видам обязательств в системе ЦФТ-Банк и программе 1С: Бухгалтерия. Отражение в программе 1С: Бухгалтерия корректирующих операций (на основании данных банковской практики) приводит к необоснованному завышению оборотов по счетам и потере прозрачности бухгалтерского учета. В связи с тем, что отражение операций в бухгалтерском учете должно осуществляться на основании первичных документов (решения судебных органов, исполнительные листы, акты приема-передачи имущества взыскателю и т.д.), данные, передаваемые в бухгалтерию в виде массивов корректировочных операций, не позволяют вести учет в разрезе обязательств заемщика. Аналитика, формируемая программным комплексом ЦФТ-Банк и являющаяся основанием для отражения операций в бухгалтерском учете, не позволяет сделать вывод о достоверности учета по движению закладных в ДМС.

Стоимость затрат по внедрению системы ЦФТ-Банк «Платформа 1» на 20 мая 2014 года составила 285 млн. рублей, в том числе оборудование - 78,5 млн. рублей. На момент проведения проверки следует признать указанные затраты неэффективными.

При этом средний размер оплаты труда сотрудников ДМС в 2013 году составил с учетом бонусов 175,6 тыс. рублей в месяц, что в 3,1 раза выше, чем средняя номинальная зарплата по Москве за 2013 год (56,3 тыс. рублей - по данным территориального органа Федеральной службы государственной статистики по г. Москве).

Результаты финансовой деятельности ОАО «АИЖК»

Несмотря на значительный рост с 2010 по 2013 год выручки (в 2,4 раза - с 25920 млн. рублей до 61621 млн. рублей), валовая прибыль за этот период увеличилась лишь в 1,4 раза (с 11517 млн. рублей до 16119 млн. рублей), причем доходы от процентов по закладным составляют от 95,2 % до 98 % валовой прибыли.

Управленческие расходы за период с 2010 по 2013 год увеличились также в 1,4 раза - с 3083 млн. рублей до 4323 млн. рублей.

Ежегодно распоряжениями Росимущества «О решениях годового собрания акционеров ОАО «АИЖК» утверждаются годовые отчеты и распределение чистой прибыли ОАО «АИЖК». Следует отметить, что в нарушение пункта 1 статьи 47 Федерального закона от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» в 2010 и 2011 годах не соблюдены установленные сроки проведения общего собрания акционеров («не ранее чем через два месяца и не позднее чем через шесть месяцев после окончания финансового года»).

ОАО «АИЖК» реализует недвижимость, стоящую на балансе (квартиры, земельные участки и дома, полученные в ходе исполнительного производства). Балансовая стоимость недвижимости определяется на 25 % ниже начальной продажной цены по решению суда. Всего за период с 2010 по 2013 год поступило 2436 объектов недвижимости балансовой стоимостью 3923,4 млн. рублей, продан 1921 объект балансовой стоимостью 2980,5 млн. рублей за 2909,6 млн. рублей. Из них 598 объектов (31 %) на общую сумму 1099 млн. рублей (36,9 %) в соответствии с решением, принятым наблюдательным советом ОАО «АИЖК», продано ОАО «АФЖС» (еще по 320 объектам балансовой стоимостью 522,8 млн. рублей, переданным в 2013 году ОАО «АФЖС, идет процесс государственной регистрации передачи прав собственности), что по экономическому смыслу является технической передачей проблемных активов с баланса материнской компании на баланс дочерней организации. Убыток от реализации составил 70,9 млн. рублей. Коммерческие расходы Агентства, связанные с содержанием и реализацией товаров, за период с 2010 по 2013 год составили 253,1 млн. рублей.

Вопрос 2. Оценка деятельности ОАО «АИЖК» по формированию устойчивой системы привлечения долгосрочных ресурсов с рынка капитала на рынок ипотеки (развитие вторичного рынка ипотечного жилищного кредитования)

Стратегией группы АИЖК описана программа «Развитие вторичного рынка ипотеки», включающая расширение базы инвесторов ипотечных ценных бумаг (далее - ИЦБ), увеличение количества эмитентов/оригинаторов³

³ Инициатор проведения сделки секьюритизации ипотечных активов и владелец пула закладных, подлежащих секьюритизации.

и выпусков ИЦБ, увеличение ликвидности и сужение спредов доходности на вторичном рынке ИЦБ.

В новой Стратегии группы АИЖК предусмотрено, что Агентство сосредоточится на развитии вторичного рынка ипотечного кредитования, а иные направления деятельности будут преимущественно осуществляться дочерними компаниями. К 2018 году планируется финансировать около 15 % рынка ипотечного жилищного кредитования через секьюритизацию ипотечных активов с участием ОАО «АИЖК».

1.2.1. Количество разработанных схем привлечения ресурсов на рынок

Для формирования системы привлечения ресурсов на вторичный рынок ипотеки ОАО «АИЖК» осуществляет деятельность по четырем основным направлениям:

- секьюритизация собственного портфеля закладных Агентства;
- принятие рисков по сделкам выпуска ипотечных ценных бумаг;
- непосредственное предоставление ресурсов (покупка актива);
- оказание инфраструктурных услуг на рынке ИЦБ (выполнение функций сервисного и/или расчетного агента) и организация выпусков ИЦБ.

В рамках данных направлений ОАО «АИЖК» применяет 9 схем привлечения ресурсов на вторичный рынок. При этом 2 схемы (ипотечные сертификаты участия и мультиоригинаторная платформа секьюритизации) применялись 1 раз, а инфраструктурные услуги по выполнению функций сервисного агента применяются только для сделок секьюритизации собственных активов.

Кроме того, первую сделку секьюритизации на российском рынке в рамках Федерального закона от 11 ноября 2003 года № 152-ФЗ «Об ипотечных ценных бумагах» осуществило не Агентство, а дочерний банк Газпромбанка - банк «Софинтрейд» (сейчас - АБ «ГПБ - Ипотека» (ОАО) в ноябре 2006 года.

1.2.2. Объемы предоставленной краткосрочной и долгосрочной ликвидности

Привлечение долгосрочных и краткосрочных ресурсов на рынок ипотечных ценных бумаг Агентство осуществляет по двум основным направлениям: предоставление займов на формирование ипотечного актива (промежуточное финансирование) и выкуп ипотечных облигаций сторонних эмитентов.

Выпуск ипотечных облигаций, как правило, разделен на старший и младший транши, при этом только старший транш облигаций является рыночным и предлагается широкому кругу инвесторов, а младший транш несет на себе все риски и выкупается оригинатором.

Деятельность ОАО «АИЖК» по предоставлению промежуточного финансирования инициаторам сделок секьюритизации начала осуществляться только с 2012 года.

Приобретение ИЦБ сторонних эмитентов Агентство осуществляет на организованном рынке ценных бумаг через ЗАО «Фондовая биржа ММВБ» с 2009 года.

С октября 2010 года Агентство реализует программы ОАО «АИЖК» по приобретению облигаций с ипотечным покрытием, в рамках которых принимает на себя обязательства по выкупу старших траншей облигаций с ипотечным покрытием сторонних эмитентов. Выкуп ИЦБ в рамках программ ОАО «АИЖК» по приобретению облигаций с ипотечным покрытием Агентство проводит с 2012 года.

Общий объем предоставленной краткосрочной и долгосрочной ликвидности за проверяемый период составил 73878,1 млн. рублей, в том числе: в 2010 году - 1835,89 млн. рублей; в 2011 году - 3750 млн. рублей; в 2012 году - 30978,24 млн. рублей; в 2013 году - 37304,27 млн. рублей.

Кроме того, Агентство для осуществления деятельности по развитию рынка ипотечного кредитования привлекает ресурсы путем выпуска собственных облигаций, обеспеченных государственными гарантиями Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2001 года № 628 утверждены Правила предоставления государственных гарантий Российской Федерации по заимствованиям открытого акционерного общества «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» (далее - Правила предоставления государственных гарантий). Займы, привлекаемые ОАО «АИЖК» посредством размещения обеспеченных гарантиями облигаций, являются целевыми и предназначены для финансирования ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации.

Общая сумма предоставленных государственных гарантий Российской Федерации ОАО «АИЖК» с 31 декабря 2002 года по 1 января 2014 года составляет 195700,0 млн. рублей.

Согласно положению о финансовой политике Агентства, утвержденному решением правления ОАО «АИЖК» от 18 мая 2012 года (протокол № 6/18), в случае недостаточности источников привлечения Агентство осуществляет привлечение денежных средств за счет размещения выпусков облигаций, обеспеченных государственными гарантиями. Также Агентство может осуществлять технические размещения облигаций (путем выставления публичной безотзывной оферты), обеспеченных государственными гарантиями, с последующим их приобретением на баланс Агентства в целях формирования «золотого запаса ликвидности».

По состоянию на 1 января 2014 года в результате технических размещений на счете депо НКО ЗАО «НРД» находятся 40,41 млн. штук облигаций Агентства общей номинальной стоимостью 40413,06 млн. рублей, обеспеченных государственными гарантиями. По данным бухгалтерского учета на забалансовых счетах Агентства по состоянию на 1 января 2014 года отражены государственные гарантии на сумму 170500 млн. рублей.

Таким образом, доля неиспользуемых государственных гарантий, предоставленных Агентству для финансирования ипотечного жилищного кредитования, от учтенных на забалансовых счетах составляет 23,7 процента.

Кроме того, в 2012-2013 годах по заимствованиям ОАО «АИЖК» предоставлены государственные гарантии на сумму 22000 млн. рублей. Три облигационных займа серии А28-А30 на общую сумму 15000 млн. рублей, зарегистрированные в ФСФР России 28 мая 2013 года, по состоянию на 1 января 2014 года не размещены, а по государственной гарантии № 04-04-10/316 от 28 ноября 2013 года на сумму 7000 млн. рублей не произведена государственная регистрация выпуска облигаций.

Таким образом, по состоянию на 1 января 2014 года предоставленные Агентству государственные гарантии на общую сумму 62413 млн. рублей не используются ОАО «АИЖК».

В ходе проверки целевого использования средств займов, привлеченных Агентством, установлены нарушения требования наблюдательного совета ОАО «АИЖК» в части предельной суммы депозитов, размещаемых в одном банке (не более 5 % балансовой стоимости активов Агентства). Также следует отметить, что в ОАО «АИЖК» не выделен отдельный расчетный счет для учета средств, поступающих от размещения обеспеченных государственными гарантиями облигаций, что значительно затрудняет контроль за целевым использованием средств.

1.2.3. Объем принятых ОАО «АИЖК» рисков на вторичном рынке, включая выдачу поручительств и выставление оферт по ипотечным ценным бумагам третьих лиц

ОАО «АИЖК» выдало в 2012-2013 годах поручительства по исполнению обязательств сторонних эмитентов по старшим траншам ипотечных облигаций в объеме 6576,3 млн. рублей.

Агентство принимает обязательства по покупке старших траншей жилищных облигаций третьих лиц по программам ОАО «АИЖК» по приобретению облигаций с ипотечным покрытием, начиная с 2011 года.

Общий объем принятых ОАО «АИЖК» рисков на вторичном рынке за проверяемый период составил 86881,3 млн. рублей, в том числе: в 2011 году - 18800 млн. рублей; в 2012 году - 28465,08 млн. рублей; в 2013 году - 39616,22 млн. рублей.

1.2.4. Объемы выпущенных ипотечных ценных бумаг при участии ОАО «АИЖК»

В данном критерии учтены объемы облигаций с ипотечным покрытием ипотечных агентов Агентства и сторонних эмитентов, а также ипотечные сертификаты участия.

В 2010-2013 годах осуществлено 27 выпусков жилищных облигаций в общей сумме 72658,42 млн. рублей (старших траншей - на сумму

65907 млн. рублей; младших траншей - на сумму 6751,42 млн. рублей), обеспеченных собственными ипотечными активами Агентства.

В период проверки все выпуски старших траншей жилищных облигаций ипотечных агентов ОАО «АИЖК» при первичном размещении выкупались Агентством в полном объеме, за исключением выпусков старших траншей облигаций ЗАО «Ипотечный агент АИЖК 2011-1» (на общую сумму 13043 млн. рублей), которые приобретались Внешэкономбанком в рамках осуществления функции государственной управляющей компании по доверительному управлению средствами пенсионных накоплений. По состоянию на 1 января 2014 года на балансе ОАО «АИЖК» учтены финансовые вложения в ИЦБ собственных ипотечных агентов в размере 26537,21 млн. рублей (старших траншей - на сумму 14905,88 млн. рублей; младших траншей - на сумму 11631,33 млн. рублей). Таким образом, доля старших траншей облигаций на балансе Агентства от общего объема старших траншей, выпущенных в 2010-2013 годах, составляет 22,62 процента.

Доля секьюритизации активов Агентства в 2010-2013 годах составляет 44,6 % от общей суммы выкупа закладных.

В 2010 году на российском рынке проведена одна сделка секьюритизации ипотечных активов - выпуск ипотечных облигаций ЗАО «Ипотечный агент АИЖК 2010-1» на сумму 13546,71 млн. рублей. С 2011 года объем секьюритизации ипотечных активов Агентства остается на уровне 18-20 млрд. рублей, а объемы выпуска ИЦБ с ипотечным покрытием на ипотечном рынке⁴ возрастают (в 2011 году - 46,47 млрд. рублей, в 2012 году - 69,61 млрд. рублей, в 2013 году - 140,63 млрд. рублей). Доля секьюритизации активов в ипотечные ценные бумаги составляет в 2010 году 3,56 %, в 2011 году - 6,48 %, в 2012 году - 6,75 %, в 2013 году - 10,39 % от объема рынка ипотечного жилищного кредитования в стоимостном выражении, что свидетельствует о недостаточно эффективной деятельности Агентства на вторичном рынке ипотечного жилищного кредитования.

С ноября 2008 года Агентство реализовывало проект по выпуску нового инструмента на рынок ипотечных ценных бумаг - выпуск ипотечных сертификатов участия. Первая и единственная сделка ОАО «АИЖК» по покупке ипотечных сертификатов участия ИСУ-1 состоялась 21 декабря 2012 года на сумму 1295,38 млн. рублей.

После выпуска ИСУ-1 в 2012-2013 годах было зарегистрировано несколько правил доверительного управления ипотечным покрытием ИСУ. Однако все зарегистрированные ИСУ обеспечены требованиями по ипо-

⁴ Данные по объему выпуска ИЦБ за год являются оценочными и предоставлены ОАО «АИЖК», поскольку официальные статистические данные отсутствуют. Объем выпуска ИЦБ в течение года определяется по данным информационной базы Thomson-Reuters, информационным материалам Банка России (до 1 сентября 2013 года - Федеральной службы по финансовым рынкам) и данным порталов Cbonds.ru и Rusipoteka.ru.

теке недвижимого имущества, не являющегося жилыми помещениями, т.е. эти ИСУ не относятся к инструментам рынка ипотечного жилищного кредитования.

По состоянию на 1 января 2014 года на рынке ипотечного жилищного кредитования проведена только одна сделка с использованием ИСУ. Таким образом, ипотечные сертификаты участия не востребованы на рынке ипотечного жилищного кредитования.

При определении объемов выпущенных ИЦБ при участии ОАО «АИЖК» учтены поручительства ОАО «АИЖК» по обязательствам сторонних эмитентов облигаций, обязательства Агентства по выкупу старших tranшей сторонних эмитентов облигаций, объемы выкупленных ИЦБ сторонних эмитентов вне программ ОАО «АИЖК» по приобретению облигаций с ипотечным покрытием, секьюритизация собственных активов Агентства, мультиоригинаторная сделка и ипотечные сертификаты участия.

Объем выпущенных ипотечных ценных бумаг при участии ОАО «АИЖК» в период проверки составляет 172705,7 млн. рублей, в том числе: в 2010 году - 15382,6 млн. рублей; в 2011 году - 42885,76 млн. рублей; в 2012 году - 49435,42 млн. рублей; в 2013 году - 65001,91 млн. рублей.

1.2.5. Участие в разработке предложений по внесению изменений в законодательство Российской Федерации по развитию вторичного рынка ипотечного жилищного кредитования

ОАО «АИЖК» участвовало в разработке поправок в Гражданский кодекс Российской Федерации, законодательство о ценных бумагах, банкротстве и иных нормативных правовых актов, имеющих важное значение для регулирования сделок секьюритизации ипотечных активов. Данные поправки приняты в 2012-2013 годах и разрабатывались при участии ФСФР России, Банка России, иных заинтересованных министерств и ведомств, а также с привлечением ведущих участников рынка секьюритизации.

Вопрос 3. Оценка деятельности ОАО «АИЖК» по развитию иных форм жилищного финансирования

ОАО «АИЖК» в целях развития иных форм жилищного финансирования реализует совместно с дочерними обществами программы по стимулированию предоставления кредитов на цели строительства жилья и развитию ипотечного страхования.

3.1. Достаточность мер, принимаемых для развития рынка строительства жилья экономкласса и арендного жилья

В проверяемом периоде ОАО «АИЖК» разработаны:

- программа по стимулированию предоставления кредитов на цели строительства и приобретения жилья (далее - Программа «Стимул») - во исполнение поручения Правительственной комиссии по повышению устойчивости развития российской экономики (протокол от 28 апреля 2009 года № 12).

Программа предусматривает использование банком - участником Программы «Стимул» целевых займов ОАО «АИЖК» (для кредитования проекта жилищного строительства) или применение механизмов выкупа у банков закладных (использование механизма рефинансирования ипотечных кредитов и гарантированного выкупа нереализованных жилых помещений в построенном объекте);

- ипотечный кредитный продукт «Арендное жилье»⁵ (далее - ИКП «Арендное жилье») - разработан для применения в долгосрочном целевом финансировании проектов, предусматривающих формирование и эксплуатацию арендного жилищного фонда. Заемщиком выступает специализированная проектная компания (далее - СПК);

- подпрограмма «Стимул-эконом» является модификацией Программы «Стимул» и направлена на постепенный переход ОАО «АИЖК» из сегмента поддержки кредитования жилищного строительства к поддержке исключительно проектов по строительству жилья экономкласса. Подпрограмма «Стимул-эконом» будет реализовываться параллельно с Программой «Стимул» вплоть до полного ее замещения к 2017 году.

Итогами реализации данных кредитных продуктов должны были стать: развитие новых механизмов, предусматривающих стимулирование кредитования застройщиков, реализующих проекты строительства жилья экономкласса, и физических лиц, приобретающих возводимое в рамках данных проектов жилье; формирование рынка доступного арендного жилья и развитие некоммерческого жилищного фонда для граждан, имеющих невысокий уровень дохода; повышение доступности жилья для экономически активного населения (домохозяйств) за счет увеличения объемов строительства жилья экономического класса.

Результаты проведенного аудита эффективности показали, что меры, принимаемые ОАО «АИЖК» для развития рынка строительства жилья экономкласса и арендного жилья, недостаточны по следующим причинам.

Финансирование всех вышеуказанных кредитных продуктов осуществлялось ОАО «АИЖК» исключительно за счет кредита Внешэкономбанка (далее - ВЭБ) в размере 40,0 млрд. рублей, предоставленного в 2010 году в рамках Федерального закона от 13 октября 2008 года № 173-ФЗ «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации»⁶. Собственные средства ОАО «АИЖК» на реализацию и разви-

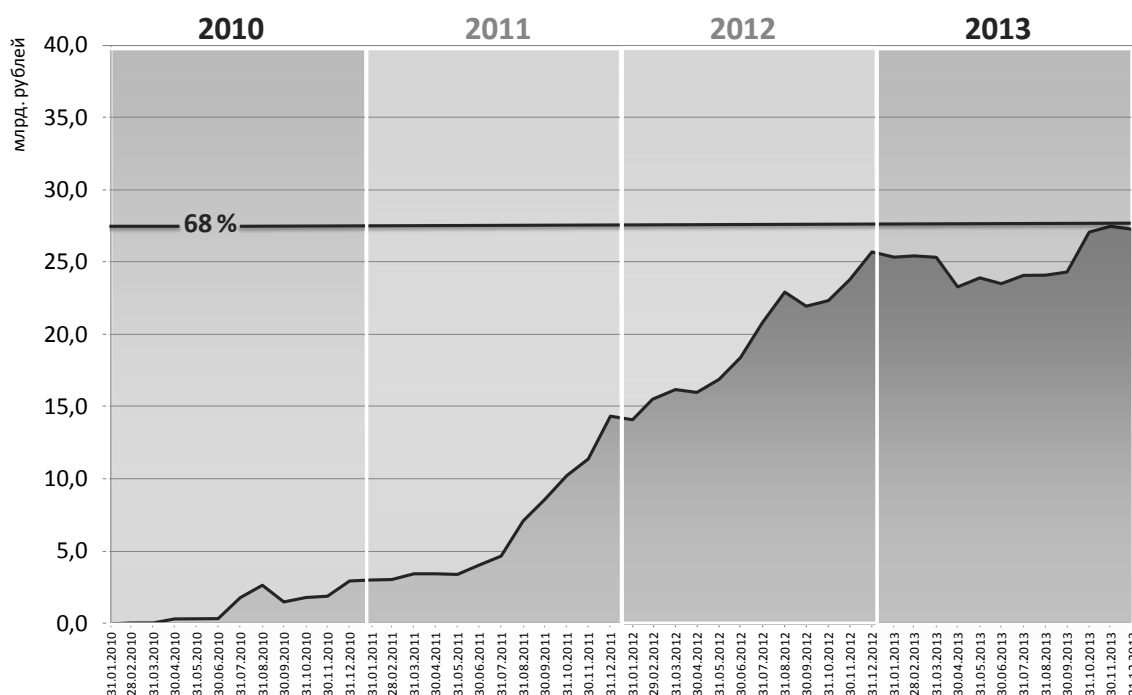
⁵ ИКП «Арендное жилье» и подпрограмма «Стимул-эконом» разработаны во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 29 февраля 2012 года № Пр-534, Указа № 600 и Государственной программы.

⁶ Средства для реализации этой Программы в размере 40 млрд. рублей были размещены за счет средств Фонда национального благосостояния на депозиты в ВЭБе сроком до 1 июня 2020 года по ставке 6,25 % годовых.

тие вышеуказанных кредитных продуктов не использовались. Кредит предоставлен по ставке 6,5 % годовых на срок до 1 июня 2020 года.

Предоставление ОАО «АИЖК» финансирования банкам - участникам Программы «Стимул», ИКП «Арендное жилье» осуществлялось по процентным ставкам в диапазоне от 6,8 % до 11,5 % годовых.

На диаграмме представлен размер финансирования, предоставленного банкам - участникам Программы «Стимул» и ИКП «Арендное жилье» в период 2010-2013 годов (диаграмма построена на основании остатка задолженности банков на 1 число каждого месяца):



Таким образом, использование средств ВЭБа по основному целевому назначению в 2010 и 2011 годах было крайне низким и в итоге к концу 2013 года достигло уровня 60-68 процентов.

При этом в отчетах, представленных в ВЭБ, остаток временно свободных средств значительно занижался (например, в отчете на 1 января 2013 года остаток временно свободных средств указан в размере 6285,7 млн. рублей, а по данным бухгалтерского учета - 14279,3 млн. рублей).

При формировании отчетов Агентство суммировало предоставленные кредиты нарастающим итогом без учета погашенных. В отчете Агентства от 23 июля 2013 года, направленном в ВЭБ, размер целевого использования кредита достиг 40 млрд. рублей, а остаток временно свободных средств - 0 рублей. В сопроводительном письме от 31 июля 2013 года № 37923-ЕМ Агентство уведомило ВЭБ о прекращении представления отчетов. Таким образом, начиная с 23 июля 2013 года, контроль со стороны ВЭБа за целевым использованием ОАО «АИЖК» денежных средств в размере 40 млрд. рублей не осуществлялся.

В период проведения настоящего контрольного мероприятия ОАО «АИЖК» направило в адрес ВЭБа письмом от 21 апреля 2014 года № 19947-ЕМ сводную информацию о заключенных соглашениях, объеме фактически перечисленных кредитных средств Внешэкономбанка и объеме законтрактованных средств в рамках реализации программ «Стимул» и «Арендное жилье» по состоянию на 28 февраля 2014 года.

В соответствии с условиями кредитного соглашения ОАО «АИЖК» имеет право размещать временно свободные денежные средства на депозитах в ВЭБе и/или кредитных организациях, согласованных с ВЭБом. В 2013 году ряд депозитов размещался в кредитных учреждениях, не согласованных с ВЭБом. По состоянию на 1 января 2014 года эта сумма составила 2762 млн. рублей, в том числе: в ОАО «Московский кредитный банк», АКБ «Союз» (ОАО), ОАО АКБ «Авангард», СБ Банк (ООО), ОАО «СКБ-Банк».

Всего за период с 2011 года по июль 2013 года сумма процентов, полученных ОАО «АИЖК» от размещения остатка средств кредита ВЭБа на депозиты, составила 3703,4 млн. рублей.

В соответствии с Программой «Стимул» проектам, соответствующим показателям, утвержденным в Методических рекомендациях по установлению характеристик жилья экономического класса в отношении жилых домов, строительство которых осуществляется с использованием средств федерального бюджета (приказ Минрегиона России от 27 февраля 2010 года № 79) (далее - Методические рекомендации), должен быть обеспечен приоритет. Агентство не смогло представить документы, подтверждающие отбор проектов по показателям Методических рекомендаций.

В ходе контрольного мероприятия был произведен выборочный анализ 163 договоров займа на сумму 6869,7 млн. рублей, заключенных ОАО «АИЖК» в рамках 21 Соглашения о фондировании с 13 кредитными учреждениями - участниками Программы «Стимул».

В результате было установлено:

- 140 договоров займа (85,9 %) на сумму 6157,1 млн. рублей заключены на срок менее года, из них 15 - на срок менее месяца при том, что Программа «Стимул» должна реализовываться на базе долгосрочных договоров. Так, ОАО «АКБ РОСТ» - договор займа № 11-11/2625 от 26 декабря 2011 года на сумму 106,4 млн. рублей, срок погашения установлен 19 января 2012 года, или через 24 дня;

- информация по 61 договору займа на общую сумму 3654,2 млн. рублей в отчете о реализации Программы «Стимул» не отражена.

В проверяемом периоде ОАО «АИЖК» и дочернее общество ОАО «АФЖС» приняли участие в реализации всего 3 проектов в рамках ИКП «Арендное жилье» и рефинансировали 3 закладные на общую сумму 150,5 млн. рублей, что составляет менее 0,4 % от предоставленных ВЭБом средств (40 млрд. рублей). По всем проектам субсидирование процентной

ставки для СПК, а также размера арендной платы для граждан - нанимателей жилья осуществляется за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и/или предприятий-работодателей. При отсутствии такого субсидирования стоимость аренды жилья в рамках ИКП «Арендное жилье» была бы сопоставима, а в отдельных случаях и выше рыночной. Например, ООО «Центр арендного жилья», Республика Алтай:

(руб.)

Виды квартир в проекте	Стоимость найма квартир на рынке по данным заявителя	Планируемая стоимость найма квартир у СПК на момент подачи заявки в Агентство	Фактическая стоимость найма квартир гражданами с учетом субсидирования
Двухкомнатные	19500	20417,3	6000,0
Трехкомнатные	25000	27999,0	6500,0

Бизнес-план Агентства по ИКП «Арендное жилье» за 2013 год не выполнен: показатель «объем обязательств по подписанным соглашениям» составил 6,62 % от плана; показатель «выкуп закладных юридических лиц» - 0,79 процента.

Реализация подпрограммы «Стимул-эконом» ОАО «АИЖК» в проверяемом периоде не осуществлялась.

При этом ОАО «АИЖК» письмами в адрес Минэкономразвития России, Минрегиона России, Госстроя и Минфина России направлялись предложения о необходимости предоставления ОАО «АИЖК» государственных гарантий с целью развития рынка арендного жилья в размере 80 млрд. рублей на период с 2015 по 2018 год, по 20 млрд. рублей ежегодно.

Кроме того, письмами в адрес Минфина России, Минстроя России и Внешэкономбанка ОАО «АИЖК» направлены предложения о необходимости продления срока возврата ранее предоставленного ВЭБом ОАО «АИЖК» кредита до 1 января 2048 года, установления процентных ставок по нему с 1 июня 2017 года в размере, равном значению индекса потребительских цен, рассчитанного в Российской Федерации за предыдущий год, увеличенному на один процентный пункт, а также использования средств кредита на цели приобретения облигаций с залоговым обеспечением и предоставления займов для финансирования выкупа объектов инженерно-технической инфраструктуры в рамках программы «Жилье для российской семьи».

3.2. Достаточность мер, принимаемых для развития ипотечного страхования и других видов деятельности, способствующих равномерному распределению рисков

В соответствии с программой по развитию ипотечного страхования, разработанной ОАО «АИЖК» по поручению Президента Российской Федерации от 27 июля 2009 года № Пр-1890, наблюдательным советом Агентства было принято решение о создании ОАО СК «АИЖК».

Целью создания ОАО СК «АИЖК» являются повышение доступности ипотечных жилищных кредитов для населения, увеличение объемов выдачи

таких кредитов и снижение рисков системы ипотечного кредитования за счет формирования и развития рынка ипотечного страхования в Российской Федерации.

По состоянию на 1 января 2014 года уставный капитал ОАО СК «АИЖК» составляет 3 млрд. рублей. Основным акционером Страховой компании является ОАО «АИЖК» (99,98 % уставного капитала).

Ипотечное страхование является одним из способов управления повышенным кредитным риском. За счет заключения договора ипотечного страхования и передачи части кредитного риска страховщику кредитор может производить выдачу кредитов с низким первоначальным взносом от 10 %. Страхование ответственности заемщика необходимо только для кредитов с небольшим первоначальным взносом (от 10 % до 30 %), которые несут повышенный риск для кредитора. В среднем доля таких кредитов не превышает 20 % от общего объема ипотечных кредитов. Страхование ответственности заемщика направлено, прежде всего, на защиту кредитора от убытка, возникающего в результате дефолта заемщика, при этом всю страховую премию страховщику уплачивает заемщик.

Согласно программе по развитию ипотечного страхования основной деятельностью ОАО СК «АИЖК» является перестрахование. Следует отметить, что ОАО СК «АИЖК» в качестве перестраховщика перераспределяет кредитный риск между собой и страховщиком, не оказывая прямого влияния на снижение первоначального взноса и процентов по выданному заемщику ипотечному кредиту.

ОАО СК «АИЖК» заключены договоры перестрахования с 32 страховыми компаниями, осуществляющими ипотечное страхование. Максимальный объем полученной перестраховочной премии в размере 166 млн. рублей приходится на 2012 год и обусловлен получением доходов от перестрахования финансовых рисков по пулу закладных, находящихся на балансе ОАО «АИЖК».

ОАО СК «АИЖК» в 2010-2013 годах не осуществлялись перестраховочные выплаты, связанные с наступлением страхового случая. Производимые выплаты обусловлены возвратом части премии по досрочно погашенным ипотечным кредитам.

В 2013 году ОАО СК «АИЖК» начало осуществлять деятельность по страхованию финансовых рисков по сделкам секьюритизации пулов закладных. ОАО СК «АИЖК» застраховало 1777 кредитов на общую сумму 4,5 млрд. рублей в рамках секьюритизации пула ипотечных кредитов Транскапиталбанка.

Объемы застрахованных кредитов на рынке ипотечного жилищного кредитования и информация об объемах деятельности ОАО СК «АИЖК» на рынке представлены в таблице:

	Ед. изм.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Общий объем ипотечных кредитов	млн. руб.	380061	716944	1031992	1353926
	шт.	301433	523582	691724	825039
Общий объем застрахованных ипотечных кредитов	млн. руб.	1190	11180	20668	24224
	шт.	728	7064	14055	11812
в том числе:					
страхование ответственности заемщика	млн. руб.	1190	11180	14301	18383
	шт.	728	7064	8570	9138
страхование финансовых рисков кредитора	млн. руб.	0	0	6367	5841
	шт.	0	0	5485	2674
кредиты, перестрахованные ОАО СК «АИЖК»	млн. руб.	496	4785	13124	7199
	шт.	355	3519	9982	4303

Доля всех застрахованных ипотечных кредитов в общей сумме выданных ипотечных кредитов в России за период с 2010 по 2013 год составляет 1,64 %, или 1,44 % от общего количества. При этом доля перестрахованных ОАО СК «АИЖК» кредитов от общего объема выданных ипотечных кредитов за период с 2010 по 2013 год составляет по сумме 0,74 %, или 0,78 % по количеству.

ОАО СК «АИЖК», осуществляя деятельность по перестрахованию, не оказывает существенного влияния на рынок ипотечного жилищного кредитования.

3.3. Участие в разработке предложений по внесению изменений в законодательство Российской Федерации по развитию иных форм жилищного финансирования

ОАО «АИЖК» разрабатывались следующие предложения по внесению изменений в законодательство Российской Федерации по развитию иных форм жилищного финансирования: по защите прав наймодателя и нанимателя при долгосрочном найме жилого помещения, определению понятия «некоммерческий наем» и регулированию порядка предоставления жилья гражданам по договору некоммерческого найма; по созданию специального налогового режима при строительстве и предоставлении жилых помещений по договору некоммерческого найма; по распространению госгарантий по заимствованиям ОАО «АИЖК» на займы, полученные на цели развития рынка арендного жилья; по формированию комплекса мер, направленных на создание рынка доступного арендного жилья, включая меры законодательного регулирования, а также изменения и дополнения в законодательную и нормативную базу в целях продвижения ипотечного страхования.

Вопрос 4. Анализ деятельности ОАО «АИЖК» по достижению целевых показателей развития рынка ипотечного жилищного кредитования, заложенных в Стратегии развития ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации до 2030 года и иных нормативных правовых актах

Основной целью жилищной политики Российской Федерации, закрепленной в Стратегии развития ИЖК до 2030 года, Указе № 600, Государственной программе, являются улучшение жилищных условий граждан Российской

Федерации, дальнейшее повышение доступности жилья и качества жилищно-коммунальных услуг.

Стратегией развития ИЖК до 2030 года, Указом № 600 и Государственной программой предусмотрено достижение ряда целевых показателей. В таблице приведены плановые показатели рынка ипотечного жилищного кредитования и факт их достижения в 2010-2013 годах:

Целевые показатели Стратегии ИЖК 2030	2009 г. (факт)	2010 г. (факт)	2011 г. (факт)	2012 г. (факт)	2012 г. (план)	2013 г. (факт)	2015 г. (план)	2018 г. (план)*	2020 г. (план)	2030 г. (план)
Доля семей, имеющих возможность приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жилыми помещениями, с помощью собственных и заемных средств, %	17	19,7	32,4	30,5	23	32,3	30		50	60
Количество выдаваемых в год ипотечных жилищных кредитов, тыс. шт.	130	301,43	523,58	691,72	650*	825,04	871**	946**	1053**	873
Доля сделок с ипотекой на рынке жилья, %	12	14,60	17,56	20,89	20	24,57	26		40	50
Отношение задолженности по ипотечным жилищным кредитам к валовому внутреннему продукту, %	2,6	2,05	2,35	3,01	3,8	3,8	7,2		10,7	15,5
Превышение среднего уровня процентной ставки по ипотечному жилищному кредиту (в рублях) над индексом потребительских цен, +/-процентных пунктов	5,6	6,2	3,5	7,2	5,5*	5,6	3,8**	2,2*	2	1
Средний срок ипотечного жилищного кредита в рублях, лет	16,5	16,3	14,9	15,0	17,6	14,7	21,5		30	32
Минимальный первоначальный взнос по ипотечному жилищному кредиту (с учетом ипотечного страхования), %	30	30	30	30	30 (10)	30 (10)	30 (10)		30 (10)	30 (10)
Доля ипотечных жилищных кредитов с ипотечным страхованием в общем объеме ипотечных жилищных кредитов, %	-	0,24	1,35	2,03	10	1,43	20		20	20
Доля ипотеки, финансируемой за счет выпуска ипотечных ценных бумаг, в общем объеме ипотеки, %	21	3,56	6,48	6,75	45	10,39	50		55	66

*Значения целевых показателей, скорректированных Указом Президента Российской Федерации № 600 и Государственной программой «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации».

**Значения показателей, установленные Государственной программой «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 323.

Показатель по количеству выдаваемых в год ипотечных жилищных кредитов за 2012 год выполнен на 106,4 %, за 2013 год выполнен на 100 %⁷. Доля ОАО «АИЖК» в данном показателе отражена в пункте 1.1.3 Отчета (см. таблицу).

⁷ На 2013 год значение показателя по количеству выдаваемых в год ипотечных жилищных кредитов в размере 825 тыс. штук установлено Государственной программой «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации».

Превышение среднерыночного уровня процентной ставки по ипотечным жилищным кредитам (в рублях), выданным в Российской Федерации, над индексом потребительских цен в 2012 году составляет 7,2 % при установленном Государственной программой плановом значении в 5,5 %, в 2013 году - 5,6 % при установленном Государственной программой плановом значении в 5,1 % (средняя ставка рефинансированных ипотечных кредитов ОАО «АИЖК» отражена в пункте 1.1.3 Отчета). Однако, учитывая долю Агентства в общем объеме выданных ипотечных кредитов, влияние ОАО «АИЖК» на данный показатель не существенно.

Показатель «Доля ипотечных жилищных кредитов с ипотечным страхованием в общем объеме ипотечных жилищных кредитов» стабильно находится на низком уровне. Плановое значение на 2012 год выполнено на 20,3 %. Влияние ОАО СК «АИЖК» на рынок ипотечного жилищного кредитования оценено в пункте 1.3.2 Отчета как незначительное.

Плановое значение показателя «доля ипотеки, финансируемой за счет выпуска ипотечных ценных бумаг»⁸ в общем объеме ипотеки за 2012 год выполнено на 15 %. Влияние Агентства на данный показатель оценено в пункте 1.2.4 Отчета как недостаточно эффективное.

Цель 2. Оценить деятельность ОАО «АИЖК» по профилактике возникновения рисков и поддержке ипотечных заемщиков, оказавшихся в сложном финансовом положении

Агентство несет риск финансовых потерь в результате неисполнения заемщиками по ипотечным кредитам своих обязательств. Данный вид риска является основным в деятельности Агентства по рефинансированию залоговых.

В декабре 2008 года ОАО «АИЖК» по поручению Правительства Российской Федерации (поручение Председателя Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2008 года № ВП-П13-7188) приступило к реализации программы по поддержке ипотечных заемщиков, испытывающих временные финансовые трудности (заемщиков, потерявших работу, столкнувшихся со значительным сокращением доходов и др.). В рамках исполнения этого поручения наблюдательным советом ОАО «АИЖК» 18 декабря 2008 года с целью минимизации убытков Агентства принято решение о создании дочернего общества Агентства - ОАО «АРИЖК».

В 2008-2009 годах в уставный капитал Агентства направлены бюджетные ассигнования в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 года № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» и Федеральным законом от 24 ноября 2008 года № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период

⁸ Объем выпуска ИЦБ на рынке определен ОАО «АИЖК» по данным информационной базы Thomson-Reuters, информационным материалам Банка России (до 1 сентября 2013 года - Федеральной службы по финансовым рынкам) и данным порталов Cbonds.ru и Rusipoteka.ru. Официальная статистика отсутствует.

2010 и 2011 годов» в общей сумме 86000 млн. рублей в целях реализации федеральной целевой программы «Жилище» на 2002-2010 годы на мероприятия по реализации Концепции развития унифицированной системы рефинансирования ипотечных жилищных кредитов в России.

Согласно пункту 1.5.5 Основных мероприятий Правительства Российской Федерации и Банка России по оздоровлению российской экономики в 2009 году (приложение к Программе антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год, утвержденной Председателем Правительства Российской Федерации от 19 июня 2009 года № 2802п-П13) предусмотрена реструктуризация в 2009 году ипотечных кредитов для лиц, потерявших работу, за счет проведенной в 2008 году капитализации ОАО «АИЖК» на сумму 60000,0 млн. рублей.

Пунктом 25 Плана действий по реализации Программы антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год предусмотрено дополнительное увеличение уставного капитала Агентства в 2009 году в размере 20000,0 млн. рублей в целях реализации Программы антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год. В рамках работы Правительства Российской Федерации совместно с банками с государственным участием и ОАО «АИЖК» по реструктуризации задолженности по ипотечным кредитам для граждан, оказавшихся в трудном финансовом положении, предусматривалось увеличение уставного капитала Агентства в 2009 году на 20000,0 млн. рублей.

Из средств федерального бюджета, перечисленных в уставный капитал Агентства в 2008 году в сумме 66000,0 млн. рублей, 25 февраля 2009 года оплачен взнос в уставный капитал ОАО «АРИЖК» в размере 5000,0 млн. рублей.

Средства федерального бюджета, перечисленные в уставный капитал Агентства в 2009 году в сумме 20000,0 млн. рублей, в полном объеме остались у Агентства.

По состоянию на 31 декабря 2013 года уставный капитал ОАО «АРИЖК» сформирован в сумме 5000,005 млн. рублей. Акционеры - ОАО «АИЖК» и ООО «Агентство банковской аналитики» (доля участия в уставном капитале ОАО «АРИЖК» учредителей составляет 99,99999 % и 0,0001 %, соответственно).

Программа помощи заемщикам реализовывалась в соответствии с Правилами реструктуризации в 2009 году ипотечных кредитов для отдельных категорий заемщиков (одобрены наблюдательным советом Агентства), Стандартами реструктуризации ипотечных жилищных кредитов (займов) для отдельных категорий граждан и Стандартом повторной реструктуризации ипотечных жилищных кредитов (займов) для отдельных категорий заемщиков (утверждены решениями совета директоров ОАО «АРИЖК»).

Стандартами реструктуризации установлено, что реструктуризации подлежат ипотечные жилищные кредиты, выданные до 1 июля 2009 года

для приобретения и строительства объектов недвижимости, являющихся единственным жильем для заемщика, при отсутствии активов и доходов, за счет которых может быть исполнено ипотечное обязательство в течение 12 месяцев, и «неэлитности» жилого помещения - предмета залога.

Основным механизмом проведения реструктуризации ипотечного кредита является предоставление заемщику заемных средств в целях внесения ежемесячных платежей по ипотечному кредиту на срок не более 12 месяцев (период помощи), в течение которого заемщик уплачивает пониженный размер платежей по обслуживанию предоставленных заемных средств, исходя из текущей платежеспособности (не менее 500 рублей в месяц). В результате оказанной помощи заемщик должен получить возможность поиска работы и восстановления своей платежеспособности, что в дальнейшем должно позволить ему осуществлять обслуживание ранее взятого ипотечного кредита и нового заемного обязательства.

2.1. Наличие разработанных и внедренных ОАО «АИЖК» механизмов поддержки заемщиков, оказавшихся в трудной жизненной ситуации

Стандартом реструктуризации предусмотрено три уровня поддержки ипотечных заемщиков, в рамках которых разработаны 5 механизмов:

Уровень	Механизм
Первичная реструктуризация	«Стабилизационный заем» За счет собственных средств ОАО «АРИЖК». Размер займа - 12 ежемесячных платежей заемщика. Транши перечисляются ежемесячно на счет заемщика в банке и списываются автоматически. Заемщик ежемесячно выплачивает только проценты за Стабилизационный заем ОАО «АРИЖК»
	«Стабилизационный кредит» За счет собственных средств банка-кредитора. Размер кредита - 12 ежемесячных платежей заемщика. Транши перечисляются ежемесячно на счет заемщика в банке-кредиторе. Заемщик ежемесячно выплачивает только проценты за Стабилизационный кредит банку. ОАО «АРИЖК» может провести рефинансирование Стабилизационного кредита у банка-кредитора
	«Смешанный договор» Деньги заемщику предоставляются одновременно ОАО «АРИЖК» и банком-кредитором. Размер кредита равен остатку текущего долга по кредиту. Объем средств, предоставляемых ОАО «АРИЖК», - 12 ежемесячных платежей заемщика, но не более 20 % от общей суммы Смешанного договора
Вторичная реструктуризация*	Выкуп ОАО «АРИЖК» реструктурированных ипотечных кредитов для целей последующей реструктуризации. Выкупаются только кредиты, которые прошли первичную реструктуризацию
Выкуп предметов залога**	Приобретение ОАО «АРИЖК» жилого помещения, являющегося предметом ипотеки по ипотечному кредиту, по которому судом вынесено решение об обращении взыскания по требованию кредитора-залогодержателя, но исполнительное производство еще не начато, с сохранением за бывшим собственником-залогодателем временного права проживания до выделения жилья муниципалитетом

*Заемщик должен отвечать дополнительным критериям: проживает в моногороде или в семье несовершеннолетние дети, или инвалид, ветеран ВОВ, или у которого в составе семьи имеется инвалид, ветеран ВОВ, или «молодая семья» (возраст супруга не более 30 лет).

**До продажи жилья ОАО «АРИЖК» предоставляет в наем данное помещение бывшему собственнику на следующих условиях: срок - 6 месяцев с возможностью продления (до передачи в собственность муниципалитета), наниматель оплачивает платеж за наем и за счет собственных средств коммунальные платежи, оплата ежемесячная.

2.2. Объем реструктурированных долгов по схемам, наиболее выгодным всем сторонам сделки - заемщикам, кредиторам и инвесторам, их доля в общем объеме просроченной задолженности

ОАО «АРИЖК» запустило Программу реструктуризации проблемной ипотечной задолженности (далее - Программа) в начале 2009 года.

По данным ОАО «АРИЖК», активная реализация Программы проводилась в течение 2009-2010 годов. Часть заемщиков полностью восстановилась после кризиса - восстановила занятость, уровень доходов и способность обслуживать свои кредитные обязательства, сохранив при этом ипотечную недвижимость. Другие заемщики допустили повторные дефолты и до сих пор испытывают трудности в обслуживании долга. Отдельные заемщики вынуждены были реализовать залоговое имущество, чтобы погасить задолженность по ипотечным кредитам перед банками-кредиторами и/или ОАО «АРИЖК».

Ниже приведены данные ОАО «АРИЖК» о количестве обращений за 2009-2011 годы в рамках проведения Программы реструктуризации проблемной ипотечной задолженности:

Первичная реструктуризация	количество обращений за консультацией, ед.		65397
	получено заявлений на реструктуризацию, шт.		11049
Вторичная реструктуризация	обращения кредиторов	количество кредиторов, организаций	45
		количество ипотечных жилищных кредитов, предлагаемых к выкупу, шт.	8401
		сумма предлагаемых к выкупу ипотечных жилищных кредитов, млн. руб.	18119
Выкуп предметов залога	обращения кредиторов	количество кредиторов, организаций	69
		количество квартир, предлагаемых к выкупу, шт.	1733
		сумма исковых требований, млн. руб.	4351

В таблице приведены данные о количестве и объемах фактически оказанной ОАО «АРИЖК» помощи заемщикам в рамках трех уровней поддержки ипотечных заемщиков:

Продукт	Единица измерения	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	Всего
Первичная реструктуризация						
«Стабилизационный заем»	тыс. руб.	792878	1669016	327941	409	2790244
	шт.	4348	3469	148	0	7965
«Смешанный договор»	тыс. руб.	1306				1306
	шт.	4				4
«Стабилизационный кредит»	тыс. руб.		69241	-45624		23617
	шт.		169	-102		67
Всего	тыс. руб.	794184	1738257	282317	409	2815167
	шт.	4352	3638	46	0	8036
Вторичная реструктуризация						
Закладные (выкуп у банков)	тыс. руб.	20408	3683116	-2257130		1446394
	шт.	7	2183	-1314		876
Закладные (АИЖК)	тыс. руб.		93196	221735		314931
	шт.		79	169		248
Всего	тыс. руб.	20408	3776312	-2035395	0	1761325
	шт.	7	2262	-1145	0	1124
Выкуп предметов залога						
Квартиры	тыс. руб.		8332			8332
	шт.		2			2
Итого	тыс. руб.	814592	5522901	-1753078	409	4584824

Из 5 механизмов поддержки, разработанных Агентством, 2 следует признать полностью провальными: «Смешанный договор» и «Выкуп предметов залога». Данные механизмы практически не были востребованы рынком - за весь период были выкуплены 2 квартиры на сумму 8,3 млн. рублей и заключены 4 «Смешанных договора» на сумму 1,3 млн. рублей.

Кроме того, Агентству не удалось привлечь к реализации своих программ ресурсы банков. Для этой цели был разработан механизм «Стабилизационный кредит», который должен был стимулировать банки к предоставлению заемщикам кредитов на выплаты 12 ежемесячных платежей в обмен на обязательства ОАО «АРИЖК» при необходимости рефинансировать ипотечные кредиты этих заемщиков. Стабилизационные кредиты были предоставлены 169 заемщикам на общую сумму 69,2 млн. рублей.

Ставка по стабилизационным займам была ниже рыночной; для добросовестных заемщиков предусматривалась возможность понижения процентной ставки до уровня 2/3 ставки рефинансирования Банка России. Средняя сумма выданных стабилизационных займов составила 350 тыс. рублей.

Однако вне зависимости от схемы реструктуризации платежи заемщика после льготного периода увеличиваются на 10-15 процентов.

Возможность вторичной реструктуризации предоставлялась заемщикам, соответствующим более строгим социальным критериям, не восстановившим свою платежеспособность по объективным причинам в рамках первичной реструктуризации. В значительном числе случаев процентная ставка по подобным кредитам понижалась до минимального текущего рыночного уровня процентных ставок. Однако с учетом необходимости обслуживания заемщиком стабилизационного займа, полученного при первичной реструктуризации, платежная нагрузка сохранялась на высоком уровне.

В связи с завершением Программы перед ОАО «АРИЖК» в соответствии с решением наблюдательного совета ОАО «АИЖК» (протокол от 20 декабря 2012 года № 06) поставлена задача оптимизации активов на балансе, в том числе путем передачи части активов головной компании - ОАО «АИЖК», и подготовки к новой деятельности по финансированию жилищного строительства. Часть активов ОАО «АРИЖК» была передана головной компании (в 2013 году - 4808 закладных). При этом ОАО «АРИЖК» продолжит сопровождение наиболее проблемных кредитных обязательств на своем балансе, в том числе тех, по которым открыто судебное или исполнительное производство, либо просроченная задолженность превысила 90 дней.

По состоянию на 1 апреля 2014 года на балансе ОАО «АРИЖК» осталось 2047 займов и закладных, приобретенных в рамках поддержки заемщиков, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, на сумму 1589,5 млн. рублей.

Расчет финансового результата по Программе за 2010-2013 годы показал, что по состоянию на 1 января 2014 года ОАО «АРИЖК» получен доход в размере 212,2 млн. рублей. При этом использовались средства, полученные из федерального бюджета в уставный капитал Агентства и в последующем внесенные в уставный капитал ОАО «АРИЖК», т.е. бесплатные ресурсы.

(млн. руб.)

Наименование статей доходов и расходов	2009-2013 гг.	
	первичная реструктуризация	повторная реструктуризация
Процентные доходы	744,06	910,55
Доходы от продажи стабилизационных займов и закладных	788,18	729,65
Пени, штрафы, неустойки	48,97	27,03
Всего доходы	1581,21	1667,22
Расходы на сопровождение, взыскание и прочие расходы по ОД	292,96	62,87
Расходы на АХР	931,42	202,71
Списание себестоимости от реализации стабилизационных займов и закладных	1196,61	1029,47
Резерв по необеспеченной задолженности	8,36	17,17
Всего расходы	2429,34	1312,23
Финансовый результат по основной деятельности	-848,14	355,00
Дисконт по закладным	0,00	97,96
Проценты по финансовым вложениям	524,33	83,08
Итого финансовый результат от прочей деятельности	524,33	181,04
Финансовый результат до налога на прибыль	-323,81	536,03

В связи с отсутствием официальной статистики о количестве ипотечных заемщиков, оказавшихся в сложном финансовом положении, определить уровень поддержки данной категории граждан со стороны ОАО «АРИЖК» не представляется возможным.

В связи с прекращением Агентством реализации Программы в Российской Федерации в настоящее время отсутствует механизм поддержки ипотечных заемщиков, оказавшихся в сложном финансовом положении.

В целом деятельность Агентства по реализации Программы не имела явной социальной направленности и является неэффективной.

2.3. Востребованность и тиражируемость мер по поддержке заемщиков другими участниками рынка

В течение 2009-2010 годов большинством ипотечных кредиторов запущены собственные программы реструктуризации ипотечных кредитов. Так, программу реструктуризации своих ипотечных кредитов реализовали наиболее крупные игроки на рынке ипотеки - ОАО «Сбербанк России», Банк ВТБ 24 (ЗАО), ЗАО «КБ ДельтаКредит» и др., что в большей степени было связано с общим ухудшением активов банков во время кризиса и требованиями регулятора. В течение 2009 года банки изменяли условия программ реструктуризации, причем в лучшую сторону для заемщиков (увеличение сроков периода помощи, уменьшение процентной ставки по кредиту).

В период проверки данные о количестве кредитных организаций, воспользовавшихся Стандартом реструктуризации ОАО «АРИЖК», не представлены, в связи с чем определить востребованность и тиражируемость мер по поддержке заемщиков другими участниками рынка не представляется возможным.

При подготовке настоящего отчета использована информация, полученная в соответствии с запросами Счетной палаты Российской Федерации, направленными в Минфин России и Минрегион России.

По содержанию акта, составленного по результатам контрольного мероприятия, в Счетную палату Российской Федерации поступили замечания (пояснения) от ОАО «АИЖК».

Выводы

1. Деятельность ОАО «АИЖК» по развитию первичного рынка ипотечного жилищного кредитования оценивается как неэффективная по следующим причинам:

1.1. Разработанные Агентством стандарты продуктов и услуг для обеспечения унификации инструментов первичного рынка ипотечного жилищного кредитования не востребованы на рынке, так как крупнейшие участники ипотечного рынка в своей работе не используют Стандарты АИЖК, предлагая ипотечные кредиты заемщикам по самостоятельно разработанным ипотечным продуктам (программам). Стандарты используются аккредитованными партнерами Агентства.

1.2. Сопоставление показателей объемов рефинансирования закладных ОАО «АИЖК» за период 2010-2013 годов с результатами рынка свидетельствует о низкой роли Агентства на рынке ипотечного кредитования. Фактически рост рынка обусловлен активными действиями пяти крупнейших российских банков. Не выполняется стратегическая цель Агентства по удержанию доли рынка на уровне 6,6 %, закрепленная в новой Стратегии группы АИЖК в 2013 году.

1.3. Из 25 показателей, установленных бизнес-планами (базовый сценарий) по объемам рефинансирования закладных, Агентством не выполнено 23, в том числе показатели по выкупу закладных по продуктам для незащищенных и социально значимых слоев населения.

1.4. Агентство являлось инициатором разработки 15 продуктов, из которых: 5 - реализуются в рамках Программы инвестиций Внешэкономбанка; 4 - предназначены для всех категорий заемщиков; 4 - являются опциями, которые могут использоваться в комбинациях с различными продуктами; и только 2 - разработаны для внедрения программ жилищного кредитования отдельных категорий населения. Востребованность 2 последних программ для отдельных категорий населения крайне низкая - Агентством выкуплены закладные на их основе в размере 0,01 % от общего объема рефинансирования.

1.5. В соответствии с бизнес-планами Агентства процентная ставка по продукту «Молодые ученые» должна субсидироваться за счет Фонда развития ОАО «АИЖК», однако в 2012 и 2013 годах эти средства не были использованы на финансирование данного проекта (средства Фонда развития ОАО «АИЖК» в 2010-2013 годах использовались на бонусные выплаты (631,6 млн. рублей), выплаты членам наблюдательного совета (55,5 млн. рублей), членам комитетов при наблюдательном совете (8,2 млн. рублей), единовременные премии и прочие выплаты (30,7 млн. рублей).

1.6. Агентством не выполнены поручения Правительства Российской Федерации, которые даны в целях выполнения Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 600 в части разработки специальных программ ипотечного жилищного кредитования для отдельных категорий граждан.

1.7. Учет движения закладных в Агентстве ведется дивизионом мастер-сервис. Выявленные нарушения в учете движения закладных, ведение учета не в соответствии с учетной политикой ОАО «АИЖК» и стандартом «Учет ипотечных закладных», аналитика, формируемая программным комплексом ЦФТ-Банк и являющаяся основанием для отражения операций в бухгалтерском учете, не позволяют сделать вывод о достоверности учета движения закладных в дивизионе мастер-сервис.

2. Деятельность ОАО «АИЖК» по формированию устойчивой системы привлечения долгосрочных ресурсов с рынка капитала на рынок ипотеки (развитие вторичного рынка ипотечного жилищного кредитования) оценивается как недостаточно эффективная по следующим причинам.

2.1. ОАО «АИЖК» применяет 9 схем привлечения ресурсов на вторичный рынок. Из них 2 схемы (ипотечные сертификаты участия и мультиоригинальная платформа секьюритизации) применялись 1 раз, а инфраструктурные услуги по выполнению функций сервисного агента применяются только для сделок секьюритизации собственных активов.

2.2. Агентство осуществляет технические размещения облигаций, обеспеченных государственными гарантиями, с последующим их приобретением на баланс Агентства в целях формирования «золотого запаса ликвидности». По состоянию на 1 января 2014 года в результате технических размещений на счете депо НКО ЗАО «НРД» находятся облигации Агентства, обеспеченные государственными гарантиями, общей номинальной стоимостью 40413,1 млн. рублей.

Кроме того, облигационные займы на общую сумму 15000 млн. рублей, зарегистрированные в ФСФР России 28 мая 2013 года, по состоянию на 1 января 2014 года не размещены, а по государственной гарантии от 28 ноября 2013 года на сумму 7000 млн. рублей не произведена государственная регистрация выпуска облигаций.

Таким образом, по состоянию на 1 января 2014 года предоставленные Агентству государственные гарантии на общую сумму 62413 млн. рублей (из общей суммы государственных гарантий - 195700 млн. рублей) не используются ОАО «АИЖК» для финансирования ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации.

2.3. С ноября 2008 года Агентство реализовывало проект по выпуску нового инструмента на рынок ипотечных ценных бумаг - ипотечных сертификатов участия. Первая и единственная сделка ОАО «АИЖК» по по-

купке ипотечных сертификатов участия ИСУ-1 состоялась 21 декабря 2012 года на сумму 1295,4 млн. рублей.

После выпуска ИСУ-1 в 2012-2013 годах были зарегистрированы несколько правил доверительного управления ипотечным покрытием ИСУ. Однако все зарегистрированные ИСУ обеспечены требованиями по ипотеке недвижимого имущества, не являющегося жилыми помещениями, т.е. эти ИСУ не являются инструментом рынка ипотечного жилищного кредитования.

Таким образом, ипотечные сертификаты участия не востребованы на рынке ипотечного жилищного кредитования.

3. Деятельность ОАО «АИЖК» по развитию иных форм жилищного финансирования оценивается как недостаточно эффективная по следующим причинам.

3.1. Меры, принимаемые ОАО «АИЖК» для развития рынка строительства жилья экономкласса и арендного жилья, недостаточны, так как их реализация не позволила обеспечить:

3.1.1. Развитие новых механизмов, предусматривающих стимулирование кредитования застройщиков, реализующих проекты строительства жилья экономкласса, и физических лиц, приобретающих возводимое в рамках данных проектов жилье.

Финансирование Программы «Стимул» осуществлялось ОАО «АИЖК» исключительно за счет кредита Внешэкономбанка в размере 40,0 млрд. рублей, предоставленного в 2010 году в рамках Федерального закона от 13 октября 2008 года № 173-ФЗ «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации». Собственные средства ОАО «АИЖК» на реализацию и развитие вышеуказанных кредитных продуктов не использовались.

Кредит предоставлен за счет средств Фонда национального благосостояния, размещенных в ВЭБе на депозиты сроком до 1 июня 2020 года по ставке 6,25 % годовых.

При этом использование средств ВЭБа по основному целевому назначению в 2010 и 2011 годах было крайне низким и к концу 2013 года достигло максимального уровня в 60-68 %. На протяжении всего периода в распоряжении Агентства оставались значительные временно свободные средства, которые размещались Агентством на депозиты в кредитных учреждениях.

Финансирование проектов в рамках Программы «Стимул» в ряде случаев осуществлялось Агентством на основании краткосрочных договоров займа, в то время как Программой «Стимул» предусмотрено заключение долгосрочных договоров. Так, по результатам выборочного анализа 163 договоров займа на сумму 6869,7 млн. рублей установлено, что 140 договоров займа (85,9 %) на сумму 6157,1 млн. рублей заключены на срок менее года, в том числе 15 договоров займа на сумму 871,9 млн. рублей - на срок менее 1 месяца.

Недостоверность данных, отраженных Агентством в отчетах, представленных в ВЭБ, позволяет сделать вывод об отсутствии эффективного контроля со стороны ВЭБа за целевым использованием кредитных средств. Так, из 163 договоров займов на сумму 6869,7 млн. рублей, проанализированных в ходе контрольного мероприятия, информация по 61 договору на сумму 3654,2 млн. рублей в отчетах не отражена; значительно занижены остатки временно свободных денежных средств; при этом в 2013 году остатки временно свободных денежных средств размещались ОАО «АИЖК» на депозиты в кредитных учреждениях, в том числе не согласованных с ВЭБом.

Начиная с 23 июля 2013 года, Агентство необоснованно прекратило представлять отчеты в ВЭБ, и контроль со стороны ВЭБа за целевым использованием денежных средств в размере 40,0 млрд. рублей был полностью прекращен.

3.1.2. Формирование рынка доступного арендного жилья и развитие некоммерческого жилищного фонда для граждан, имеющих невысокий уровень дохода.

ОАО «АИЖК» принимало участие в реализации всего трех проектов в рамках ИКП «Арендное жилье» - выкуплено три закладных юридических лиц на общую сумму 150,5 млн. рублей. По всем проектам субсидирование процентной ставки, а также размера арендной платы для граждан - нанимателей жилья осуществляется за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и/или предприятий-работодателей.

3.1.3. Повышение доступности жилья для экономически активного населения (домохозяйств) за счет увеличения объемов строительства жилья экономического класса.

ОАО «АИЖК» не реализовано ни одного проекта в рамках подпрограммы «Стимул-эконом», направленной на повышение доступности жилья для экономически активного населения (домохозяйств) за счет увеличения объемов строительства жилья экономического класса.

3.2. Меры, принимаемые ОАО «АИЖК» для развития ипотечного страхования, недостаточны, поскольку СК ОАО «АИЖК» осуществляет деятельность по перестрахованию и не оказывает существенного влияния на рынок ипотечного жилищного кредитования.

Доля застрахованных ипотечных кредитов в общей сумме выданных ипотечных кредитов за период с 2010 по 2013 год составляет 1,64 %, или 1,44 % от общего количества. При этом доля перестрахованных СК ОАО «АИЖК» ипотечных кредитов от общего объема выданных ипотечных кредитов за период с 2010 по 2013 год составляет 0,74 %, или 0,78 % от общего количества.

4. Деятельность дочернего общества Агентства ОАО «АРИЖК» по профилактике возникновения рисков и поддержке ипотечных заемщиков, оказавшихся в сложном финансовом положении, является неэффективной.

4.1. Из 5 разработанных ОАО «АРИЖК» механизмов поддержки ипотечных заемщиков, оказавшихся в сложном финансовом положении, 2 следует признать полностью провальными: «Смешанный договор» и «Выкуп предметов залога». Данные механизмы практически не были востребованы рынком - за весь период было выкуплено 2 квартиры на сумму 8,3 млн. рублей и заключено 4 «Смешанных договора» на сумму 1,3 млн. рублей.

4.2. ОАО «АРИЖК» не удалось привлечь к реализации своих программ ресурсы банков. Стабилизационные кредиты банками были предоставлены 169 заемщикам на общую сумму 69,2 млн. рублей.

4.3. ОАО «АРИЖК» в целях вторичной реструктуризации выкупило 2262 закладных, однако Стандарт повторной реструктуризации ипотечных жилищных кредитов для отдельных категорий заемщиков, разработанный ОАО «АРИЖК», позволил оказать помощь только 1124 заемщикам (49,7 % от выкупленных закладных). Остальные проблемные закладные были возвращены банкам-кредиторам.

4.4. Вне зависимости от схемы реструктуризации платежи заемщика после льготного периода увеличиваются на 10-15 %. Всего оказано помощи ипотечным заемщикам на сумму 4585 млн. рублей. Расчет финансового результата по Программе социальной помощи заемщикам за 2010-2013 годы показал, что по состоянию на 1 января 2014 года ОАО «АРИЖК» получен доход в размере 212,2 млн. рублей. При этом на Программу социальной помощи заемщикам использовались бесплатные ресурсы, выделенные из федерального бюджета Агентству, которые были внесены в уставный капитал ОАО «АРИЖК» в размере 5000 млн. рублей.

4.5. В связи с прекращением Агентством деятельности ОАО «АРИЖК» по поддержке ипотечных заемщиков, оказавшихся в сложном финансовом положении, и перепрофилированием ОАО «АРИЖК» в настоящее время в Российской Федерации отсутствует организация, уполномоченная на реструктуризацию проблемных ипотечных кредитов для незащищенных слоев населения.

5. Деятельность ОАО «АИЖК» не направлена на достижение целевых показателей развития рынка ипотечного жилищного кредитования, зложенных в Стратегии развития ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации до 2030 года и иных нормативных правовых актах.

Предложения

1. Направить представление Счетной палаты Российской Федерации в ОАО «АИЖК» с приложением отчета о результатах контрольного мероприятия.

2. Направить представление Счетной палаты Российской Федерации в государственную корпорацию «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)».

3. Направить информационное письмо Счетной палаты Российской Федерации Президенту Российской Федерации В.В. Путину.

4. Направить информационное письмо Счетной палаты Российской Федерации Первому заместителю Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалову с приложением отчета о результатах контрольного мероприятия.

5. Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

А.В. ПЕРЧАН

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 30 мая 2014 года № 28К (974) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка исполнения Пенсионным фондом Российской Федерации и негосударственными пенсионными фондами требований действующего законодательства при передаче средств пенсионных накоплений негосударственными пенсионными фондами, у которых аннулирована лицензия на осуществление деятельности по пенсионному обеспечению и пенсионному страхованию, за 2012-2013 годы (совместно с Министерством внутренних дел Российской Федерации)»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить представление Счетной палаты Российской Федерации Пенсионному фонду Российской Федерации.

Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации, Министерство внутренних дел Российской Федерации, Центральный банк 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 исполнения Пенсионным фондом Российской Федерации и негосударственными пенсионными фондами требований действующего законодательства при передаче средств пенсионных накоплений негосударственными пенсионными фондами, у которых аннулирована лицензия на осуществление деятельности по пенсионному обеспечению и пенсионному страхованию, за 2012-2013 годы (совместно с Министерством внутренних дел Российской Федерации)»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 2.1.1.3 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2014 год.

Предмет контрольного мероприятия

Деятельность Пенсионного фонда Российской Федерации и негосударственных пенсионных фондов по исполнению действующего законодательства при передаче средств пенсионных накоплений негосударственными пенсионными фондами, у которых аннулирована лицензия на осуществление деятельности по пенсионному обеспечению и пенсионному страхованию.

Объекты контрольного мероприятия

Пенсионный фонд Российской Федерации, негосударственный пенсионный фонд «Генеральный Пенсионный Фонд» (г. Москва); негосударственный пенсионный фонд «Промрегион» (Республика Башкортостан, г. Стерлитамак).

Срок проведения контрольного мероприятия: с 17 февраля по 23 мая 2014 года.

Цели контрольного мероприятия

Цель контрольного мероприятия оценить исполнение Пенсионным фондом Российской Федерации (далее - ПФР) и негосударственными пенсионными фондами (далее - НПФ) действующего законодательства при передаче средств пенсионных накоплений негосударственными пенсионными фондами, у которых аннулирована лицензия на осуществление деятельности по пенсионному обеспечению и пенсионному страхованию.

Проверяемый период деятельности: 2012-2013 годы.

Краткая характеристика проверяемой деятельности Пенсионного фонда Российской Федерации и негосударственных пенсионных фондов, у которых аннулирована лицензия на осуществление деятельности по пенсионному обеспечению и пенсионному страхованию, при передаче средств пенсионных накоплений

В 2002-2013 годах Пенсионным фондом Российской Федерации и негосударственными пенсионными фондами (с 2004 года) в соответствии с законодательством Российской Федерации осуществлялась деятельность по обязательному пенсионному страхованию.

По состоянию на 31 декабря 2013 года в негосударственных пенсионных фондах осуществлялось формирование накопительной части трудовой пенсии 22185,8 тыс. застрахованных лиц, объем пенсионных накоплений, находящихся в НПФ, составлял 1088411,4 млн. рублей.

Федеральная служба по финансовым рынкам (далее - ФСФР России) в соответствии с законодательством Российской Федерации принимала решения об аннулировании лицензии у негосударственных пенсионных фондов, осуществляющих деятельность по обязательному пенсионному страхованию. Всего в период с 2009 по 2013 год ФСФР России были аннулированы лицензии 18 НПФ, в том числе: в 2009 году - 5, в 2010 году - 2, в 2012 - 4, в 2013 году - 7 НПФ. В этих НПФ формировали накопительную часть трудовой пенсии 21,8 тыс. застрахованных лиц, объем пенсионных накоплений которых составлял 776,7 млн. рублей.

Законодательством Российской Федерации определен порядок прекращения договоров об обязательном пенсионном страховании негосударственными

ми пенсионными фондами, у которых аннулирована лицензия, передачи ими средств пенсионных накоплений и информации о суммах переданных средств пенсионных накоплений в отношении каждого застрахованного лица в Пенсионный фонд Российской Федерации.

Анализ деятельности НПФ, у которых аннулирована лицензия, показал, что большинством данных НПФ не исполнялись требования законодательства в части своевременной передачи в ПФР средств пенсионных накоплений и информации о суммах переданных средств пенсионных накоплений в отношении каждого застрахованного лица.

В проверяемом периоде из 11 НПФ, у которых была аннулирована лицензия, данные нарушения были допущены 9 негосударственными пенсионными фондами, что не позволило ПФР осуществить своевременную передачу средств пенсионных накоплений в расширенный инвестиционный портфель государственной управляющей компании (далее - ГУК). Кроме того, несвоевременная передача средств пенсионных накоплений застрахованных лиц и информация о суммах переданных средств не позволили обеспечить реализацию прав застрахованных лиц на выбор инвестиционного портфеля (управляющей компании) или негосударственного пенсионного фонда, а также Пенсионному фонду Российской Федерации своевременно осуществить выплаты за счет средств пенсионных накоплений.

По данным ПФР, по состоянию на 1 января 2014 года 295 застрахованных лиц, сформировавших накопительную часть трудовой пенсии в общей сумме 1285,0 тыс. рублей в НПФ, у которых аннулирована лицензия и которые не возвратили средства пенсионных накоплений в ПФР, достигли пенсионного возраста и, соответственно, имели право на получение выплат за счет пенсионных накоплений.

Результаты контрольного мероприятия

1. Проверить соблюдение негосударственными пенсионными фондами требований действующего законодательства при исполнении решения об аннулировании лицензии на осуществление деятельности по пенсионному обеспечению и пенсионному страхованию (по средствам пенсионных накоплений)

В 2012-2013 годах ФСФР России в соответствии с положениями статьи 7.2 Федерального закона от 7 мая 1998 года № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» (далее - Федеральный закон № 75-ФЗ) принимались решения об аннулировании лицензий у НПФ, осуществляющих деятельность по обязательному пенсионному страхованию.

В 2012 году была аннулирована лицензия на осуществление деятельности по пенсионному обеспечению и пенсионному страхованию у НПФ «Сибирский межрегиональный» (приказ от 27 марта 2012 года № 12-746/пз-и), НО НПФ «Семейный» (приказ от 2 августа 2012 года № 12-1955/пз-и), НПФ

«Профессиональный независимый пенсионный фонд» (приказ от 1 ноября 2012 года № 12-2720/пз-и), негосударственного пенсионного фонда транспортных строителей (приказ от 1 ноября 2012 года № 12-2721/пз-и).

В 2013 году ФСФР России были аннулированы лицензии у НПФ «Объединенные регионы» (приказ от 12 февраля 2013 года № 13-325/пз-и), НО «Подольский негосударственный пенсионный фонд» (приказ от 14 февраля 2013 года № 13-357/пз-и), НО НПФ «Железнодорожный» (приказ от 14 февраля 2013 года № 13-358/пз-и), НПФ «Империя» (приказ от 22 марта 2013 года № 13-665/пз-и), НПФ «Промрегион» (приказ от 27 июня 2013 года № 13-1491/пз-и), НПФ «Генеральный Пенсионный Фонд» (приказ от 30 июля 2013 года № 13-1755/пз-и), НПФ «Порт-Гарант» (приказ от 1 ноября 2013 года № 13-412/пз-и).

Негосударственный пенсионный фонд «Империя» обжаловал приказ ФСФР России в судебном порядке. В проверяемом периоде на основании решения суда приказ ФСФР России об аннулировании лицензии у НПФ «Империя» был отменен (письмо Центрального банка Российской Федерации от 15 октября 2013 года № 50-13-СХ-02/4473).

Приказ ФСФР России об аннулировании лицензии в отношении НПФ «Промрегион» был обжалован участником фонда (физическим лицом, которому в соответствии с заключенным между вкладчиком и фондом пенсионным договором должны производиться выплаты негосударственной пенсии) в суде. Окончательное решение суда по заявлению о восстановлении пенсионных прав и признании незаконным приказа ФСФР России об аннулировании лицензии НПФ «Промрегион» в проверяемом периоде не было принято.

Законодательством Российской Федерации в целом урегулирована деятельность негосударственных пенсионных фондов, у которых аннулирована лицензия, в части прекращения деятельности по обязательному пенсионному страхованию. В соответствии с пунктом 13 статьи 7.2 Федерального закона № 75-ФЗ НПФ в течение трех месяцев с даты принятия решения об аннулировании у него лицензии осуществляет, в том числе, уведомление застрахованных лиц об аннулировании у него лицензии, мероприятия по прекращению договоров об обязательном пенсионном страховании (далее - Договоры об ОПС), передачу средств пенсионных накоплений в ПФР.

Порядок прекращения Договоров об ОПС и уведомления застрахованных лиц и ПФР определен статьей 36.5 Федерального закона № 75-ФЗ. Формы уведомлений о прекращении Договора об ОПС утверждены приказом Минздравсоцразвития России от 17 мая 2007 года № 338 «Об утверждении форм уведомлений негосударственного пенсионного фонда о прекращении договоров об обязательном пенсионном страховании» (далее - приказ Минздравсоцразвития России № 338).

По информации ПФР, из 11 НПФ, у которых аннулированы лицензии, в проверяемом периоде только 3 НПФ направили в ПФР уведомления о прекращении Договоров об ОПС. Так, НПФ «Объединенные регионы», у ко-

торого аннулирована лицензия 12 февраля 2013 года, представил в ПФР уведомление о прекращении Договоров об ОПС 5 ноября 2013 года по форме, утвержденной приказом Минздравсоцразвития России № 338. Негосударственные пенсионные фонды «Железнодорожный» (лицензия аннулирована приказом ФСФР России от 14 февраля 2013 года) и «Генеральный Пенсионный Фонд» (лицензия аннулирована приказом ФСФР России от 30 июля 2013 года) уведомления о прекращении договоров представили в ПФР 27 ноября и 20 ноября 2013 года, соответственно. Данные уведомления были оформлены в произвольной форме без указания данных о застрахованных лицах (ФИО и СНИЛС). По документам НПФ «Генеральный Пенсионный Фонд» установлено, что данным фондом осуществлено уведомление застрахованных лиц об аннулировании лицензии и прекращении договоров об обязательном пенсионном страховании.

Неисполнение негосударственными пенсионными фондами требований пункта 6 статьи 36.5 Федерального закона № 75-ФЗ (в части направления в ПФР уведомлений о прекращенных Договорах об ОПС в установленные сроки¹ и по соответствующей форме) не позволило ПФР своевременно вносить соответствующие записи в единый реестр застрахованных лиц (далее - ЕРЗЛ) по обязательному пенсионному страхованию во исполнение пункта 7 статьи 36.5 Федерального закона № 75-ФЗ.

В ходе контрольного мероприятия осуществлена проверка деятельности НПФ «Промрегион», по результатам которой установлено следующее.

Негосударственный пенсионный фонд «Промрегион» учрежден 18 ноября 2002 года решением учредителя (открытое акционерное общество «Каустик»). Совокупный вклад учредителей по состоянию на 1 января 2012, 2013, 2014 годов составлял 100000,0 тыс. рублей.

Лицензия на осуществление деятельности негосударственного пенсионного фонда выдана Министерством труда и социального развития Российской Федерации 6 декабря 2002 года № 401. Лицензия на осуществление деятельности по пенсионному обеспечению и пенсионному страхованию выдана Федеральной службой по финансовым рынкам 16 июня 2009 года № 401/2.

Приказом ФСФР России от 27 июня 2013 года № 13-1491/пз-и (далее - Приказ ФСФР России) данная лицензия была аннулирована. Основанием для принятия ФСФР России этого решения послужило осуществление НПФ «Промрегион» деятельности, не предусмотренной пунктом 1 статьи 2 Федерального закона № 75-ФЗ: фонд систематически с целью извлечения прибыли выдавал процентные займы за счет средств, составляющих имущество для обеспечения уставной деятельности; осуществлял выплаты денежных средств, не являющихся негосударственной пенсией; неоднократно в соста-

¹ НПФ в срок, не превышающий двух месяцев со дня получения НПФ информации о прекращении Договора об ОПС, обязан уведомить ПФР и застрахованное лицо.

ве отчетности фонда представлял недостоверную информацию; неоднократно нарушал сроки уведомления ФСФР России о заключении договоров и дополнительных соглашений с управляющими компаниями, специализированным депозитарием, актуарием и аудитором; покрывал расходы, не связанные с инвестированием средств пенсионных накоплений, за счет средств пенсионных накоплений.

Стерлитамакским городским судом Республики Башкортостан по заявлению Н.А. Макушева о восстановлении пенсионных прав и признании незаконным Приказа ФСФР России 8 июля 2013 года было принято решение о приостановлении действия Приказа ФСФР России, о чем была уведомлена ФСФР России.

Данное решение было обжаловано ФСФР России и Стерлитамакским городским судом Республики Башкортостан, 25 июля 2013 года было вынесено определение о прекращении производства по делу.

Верховным Судом Республики Башкортостан 29 августа 2013 года вынесено апелляционное определение об отмене определения Стерлитамакского городского суда Республики Башкортостан от 25 июля 2013 года и о направлении данного дела для рассмотрения по существу в Стерлитамакский городской суд Республики Башкортостан.

Стерлитамакский городской суд Республики Башкортостан 18 октября 2013 года вынес решение о восстановлении пенсионных прав Н.А. Макушева и признании незаконным Приказа ФСФР России.

Верховным Судом Республики Башкортостан 16 января 2014 года была рассмотрена апелляционная жалоба Банка России на решение Стерлитамакского городского суда Республики Башкортостан от 18 октября 2013 года и вынесено определение об отмене данного решения Стерлитамакского городского суда Республики Башкортостан и отказе в удовлетворении заявления Н.А. Макушева о восстановлении пенсионных прав и признании незаконным Приказа ФСФР России.

Апелляционное определение Верховного Суда Республики Башкортостан было обжаловано Н.А. Макушевым 26 февраля 2014 года в Президиум Верховного Суда Республики Башкортостан, и на момент проверки решение по жалобе Н.А. Макушева судом не принято.

С учетом вышеуказанных обстоятельств действия, предусмотренные пунктом 13 статьи 7.2 Федерального закона № 75-ФЗ, НПФ «Промрегион» в 2013 году не осуществлялись.

Службой Банка России по финансовым рынкам в письме от 19 февраля 2014 года № 50-04/5482, направленном в ПФР, указано, что срок исполнения НПФ «Промрегион» требований, предусмотренных статьей 7.2 Федерального закона № 75-ФЗ, необходимо исчислять с даты вступления в законную силу Апелляционного определения Верховного Суда Республики

Башкортостан от 16 января 2014 года. Вместе с тем в данных рекомендациях Банка России не учтена незавершенность процедуры обжалования судебного решения, и, соответственно, вступления в силу приказа ФСФР России.

В ходе контрольного мероприятия проверена деятельность НПФ «Промрегион» по формированию пенсионных накоплений за 2012-2013 годы и установлено следующее.

В проверяемом периоде этим фондом заключались Договоры об ОПС с застрахованными лицами, аккумулировались средства пенсионных накоплений, организовывались инвестирование и учет данных средств.

Доверительное управление средствами пенсионных накоплений в проверяемом периоде осуществляли ООО «Евразийская управляющая компания» и ООО «Управляющая компания ВЕЛЕС Менеджмент». Оказание НПФ «Промрегион» услуг специализированного депозитария осуществлялось ООО «Северо-Западная финансовая компания».

Анализ данных о средствах пенсионных накоплений, находящихся в НПФ «Промрегион», показал, что сумма средств, полученных фондом от ПФР и других НПФ (нарастающим итогом за вычетом перечислений в ПФР и другие НПФ, а также выплат правопреемникам и застрахованным лицам), на 1 января 2012 года составила 133437,7 тыс. рублей (из них сумма софинансирования составила 14980,92 тыс. рублей), на 1 января 2013 года - 156940,3 тыс. рублей (в том числе сумма софинансирования - 18756,29 тыс. рублей), на 1 января 2014 года - 159984,3 тыс. рублей (в том числе сумма софинансирования - 18671,07 тыс. рублей). В проверяемом периоде в НПФ «Промрегион» не поступали средства (часть средств) материнского (семейного) капитала, направленные на накопительную часть трудовой пенсии.

В НПФ «Промрегион» учет средств пенсионных накоплений для финансирования накопительной части трудовой пенсии осуществлялся на пенсионном счете накопительной части трудовой пенсии застрахованного лица, в котором отражались средства в разрезе вида поступивших средств согласно финансовым реестрам, поступившим из ПФР и НПФ (страховые взносы, дополнительные страховые взносы, средства на софинансирование), а также доход от их инвестирования. Идентификация застрахованного лица осуществлялась по страховому номеру, присвоенному индивидуальному лицевому счету застрахованного лица в системе индивидуального (персонифицированного) учета ПФР.

Согласно отчетным данным количество застрахованных лиц, формировавших накопительную часть трудовой пенсии в НПФ «Промрегион», по состоянию на 31 декабря 2011 года составило 4090 человек, на 31 декабря 2012 года - 4222 человека, на 31 декабря 2013 года - 4325 человек.

По запросу Счетной палаты ПФР была представлена информация о застрахованных лицах, формировавших накопительную часть трудовой пенсии в НПФ «Промрегион» по состоянию на 1 января 2014 года. Согласно

представленным данным количество застрахованных лиц, формирующих свою накопительную часть в НПФ «Промрегион», составило 4372 человека, сумма средств пенсионных накоплений, перечисленных ПФР за данных застрахованных лиц (в том числе предыдущим страховщикам до перехода застрахованных лиц в НПФ «Промрегион») составила 211446,9 тыс. рублей.

Сверкой информации ПФР с данными пенсионных счетов застрахованных лиц НПФ «Промрегион» расхождений по количеству и учетным номерам (СНИЛС) не выявлены.

В НПФ «Промрегион» сумма средств, учтенных на пенсионных счетах застрахованных лиц, на 1 января 2014 года составила 173469,2 тыс. рублей. Расхождения связаны с осуществленными НПФ «Промрегион» единовременными выплатами, срочными пенсионными выплатами, выплатами накопительной части трудовой пенсии, а также выплатами средств пенсионных накоплений правопреемникам умерших застрахованных лиц (47 застрахованных лиц). Общая сумма произведенных выплат за счет пенсионных накоплений составила 50103,4 тыс. рублей.

НПФ «Промрегион» ежегодно отражал на пенсионных счетах застрахованных лиц инвестиционный доход, полученный за соответствующий финансовый год. Общая сумма отраженного на пенсионных счетах дохода за 2008-2013 годы составила 17278,9 тыс. рублей, из них: за 2012 год - 1324,3 тыс. рублей, за 2013 год - 3793,9 тыс. рублей.

Анализ финансового положения фонда по состоянию на 21 марта 2014 года показал, что стоимость чистых активов (168495,04 тыс. рублей), в которые инвестированы средства пенсионных накоплений, на 7797,0 тыс. рублей, или 4,42 % меньше суммы средств пенсионных накоплений, отраженных на пенсионных счетах застрахованных лиц (176292,04 тыс. рублей). Вместе с тем даже при наличии сложившегося дисбаланса НПФ «Промрегион» в состоянии обеспечить возврат средств пенсионных накоплений в ПФР в объеме большем, чем было перечислено этому фонду.

Запланированное Счетной палатой контрольное мероприятие на объекте НПФ «Генеральный Пенсионный Фонд» (далее - НПФ «Генеральный») не проводилось в связи с тем, что на основании решения Арбитражного суда Московской области от 11 февраля 2014 года данный НПФ признан несостоятельным (банкротом), и в отношении него открыто конкурсное производство. Конкурсным управляющим НПФ утверждена государственная корпорация «Агентство по страхованию вкладов», которому фондом была передана вся бухгалтерская и иная документация.

По запросу Счетной палаты государственной корпорацией «Агентство по страхованию вкладов» представлены информация и документы о деятельности НПФ «Генеральный» по обязательному пенсионному страхованию.

Анализ представленной информации показал: НПФ «Генеральный» зарегистрирован в установленном порядке 16 мая 1994 года (свидетельство

о государственной регистрации фонда № 5214 выдано регистрационной палатой мэрии Санкт-Петербурга). Лицензия на осуществление деятельности негосударственного пенсионного фонда по пенсионному обеспечению и пенсионному страхованию серии А 395597, регистрационный номер 291/2, выдана фонду Министерством труда и социального развития Российской Федерации 21 мая 2004 года без ограничения срока действия. Учредителем фонда до декабря 2011 года было ЗАО «Центральная расчетная палата», а позже - ООО «Финский залив».

За период с 1 июля 2012 года по 30 октября 2013 года количество работников фонда составляло 3 человека (исполнительный директор, заместитель исполнительного директора, внутренний контролер фонда).

НПФ «Генеральный» в проверяемом периоде аккумулировал средства пенсионных накоплений застрахованных лиц, осуществлял организацию инвестирования и учет данных средств на пенсионных счетах накопительной части трудовой пенсии.

Средства пенсионных накоплений на основании договоров доверительного управления передавались НПФ «Генеральный» в управляющие компании ООО «УК ПИФ «ПУТЬ», ЗАО «Управляющая компания «Диана» и ООО «Управляющая компания «Прогресс-Капитал». Оказание специализированным депозитарием услуг осуществлялось на основании договора, заключенного между НПФ «Генеральный» и ЗАО «ВТБ Специализированный депозитарий».

НПФ «Генеральный» ежегодно отражал на пенсионных счетах застрахованных лиц инвестиционный доход (убыток), полученный за соответствующий финансовый год.

Объем средств, полученных НПФ «Генеральный» от ПФР и других НПФ (нарастающим итогом за вычетом перечислений в ПФР и другие НПФ, а также выплат правопреемникам и застрахованным лицам), на 1 января 2012 года составил 47154,3 тыс. рублей, на 1 января 2013 года - 51388,4 тыс. рублей. Сумма средств софинансирования, перечисленных ПФР в этот фонд, по состоянию на 1 января 2012 года составила 66,0 тыс. рублей и на 1 января 2013 года - 111,0 тыс. рублей. В проверяемом периоде в НПФ «Генеральный» средства (часть средств) материнского (семейного) капитала, направленные на накопительную часть трудовой пенсии, не поступали.

Согласно отчетным данным количество застрахованных лиц, формировавших накопительную часть трудовой пенсии в НПФ «Генеральный», по состоянию на 31 декабря 2011 года составило 714 человек, на 31 декабря 2012 года - 667 человек.

Лицензия на осуществление деятельности негосударственного пенсионного фонда по пенсионному обеспечению и пенсионному страхованию НПФ «Генеральный» была аннулирована приказом ФСФР России от 30 июля 2013 года № 13-1755/пз-и. Данным фондом осуществлены ме-

роприятия, предусмотренные пунктом 13 статьи 7.2 Федерального закона № 75-ФЗ, в том числе по перечислению средств пенсионных накоплений застрахованных лиц в ПФР, о чем была извещена Служба Банка России по финансовым рынкам (письмо от 30 октября 2013 года № 115).

По запросу Счетной палаты ПФР была представлена информация о застрахованных лицах, формировавших накопительную часть трудовой пенсии в НПФ «Генеральный», по состоянию на 28 октября 2013 года. Согласно представленным данным количество застрахованных лиц, формировавших свою накопительную часть в НПФ «Генеральный», на дату аннулирования лицензии составило 624 человека. При этом сумма средств пенсионных накоплений, перечисленных ПФР за данных застрахованных лиц, составила 50351,6 тыс. рублей. Сумма средств за этих застрахованных лиц, возвращенных НПФ «Генеральный» в ПФР, составила 56066,4 тыс. рублей, или на 5714,8 тыс. рублей больше перечисленных ему ПФР.

2. Проверить полноту и своевременность передачи в ПФР средств пенсионных накоплений, а также информации о данных средствах в отношении каждого застрахованного лица

Положениями статей 7.2, 36.2, 36.6 Федерального закона № 75-ФЗ (в редакции, действовавшей в проверяемом периоде) определена обязанность негосударственного пенсионного фонда, у которого аннулирована лицензия, по передаче средств пенсионных накоплений в ПФР. Порядок передачи средств пенсионных накоплений и определения их стоимости регламентирован постановлением Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2004 года № 55 «Об утверждении правил 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 и определения их стоимости».

В проверяемом периоде из 11 негосударственных пенсионных фондов, у которых аннулирована лицензия, только 5 НПФ осуществили передачу средств пенсионных накоплений. При этом только 4 НПФ, передавших средства пенсионных накоплений, представили ПФР информацию о суммах переданных средств пенсионных накоплений в отношении каждого застрахованного лица.

Данные о передаче НПФ средств пенсионных накоплений и информации о переданных суммах представлены в следующей таблице:

	Дата аннулирования лицензии	Период передачи средств пенсионных накоплений в ПФР	Сумма средств пенсионных накоплений, млн. руб.	Дата поступления финреестра в ПФР
НПФ «Сибирский межрегиональный»	27.03.2012 г.	с 27.06.2012 г. по 28.08.2012 г.	88301,45	20.06.2012 г.
НО НПФ «Семейный»	02.08.2012 г.	с 23.01.2013 г. по 04.04.2013 г.	60819,95	финреестры не представлены

	Дата аннулирования лицензии	Период передачи средств пенсионных накоплений в ПФР	Сумма средств пенсионных накоплений, млн. руб.	Дата поступления финреестра в ПФР
НПФ «Трансстрой»	01.11.2012 г.	средства пенсионных накоплений не перечислены		12.01.2013 г.
НПФ «ПНПФ»	01.11.2012 г.	средства пенсионных накоплений не перечислены		12.01.2013 г.
НПФ «Объединенные регионы»	12.02.2013 г.	29.04.2013 г.	40880,54	14.05.2013 г.
НПФ «Подольский»	14.02.2013 г.	средства пенсионных накоплений не перечислены		финреестры не представлены
НПФ «Железнодорожный»	14.02.2013 г.	24.04.2013 г.	22175,37	16.05.2013 г.
НПФ «Империя»	22.03.2013 г.	средства пенсионных накоплений не перечислены		финреестры не представлены
НПФ «Промрегион»	27.06.2013 г.	средства пенсионных накоплений не перечислены		финреестры не представлены
НПФ «Генеральный»	30.07.2013 г.	с 23.10.2013 г. по 28.10.2013 г.	58287,89	05.11.2013 г.
НПФ «Порт-Гарант»	01.11.2013 г.	28.01.2014 г.	66839,00	27.01.2014 г.

Вышеприведенные данные показывают, что негосударственные пенсионные фонды, у которых аннулирована лицензия, в нарушение требований Федерального закона № 75-ФЗ (пункт 13 статьи 7.2, пункт 12 статьи 36.2, пункт 5 статьи 36.6) не передали или передавали с нарушением сроков средства пенсионных накоплений и информацию о переданных средствах в отношении каждого застрахованного лица.

Так, НПФ «Трансстрой», НПФ «ПНПФ», НПФ «Подольский» в нарушение требований статей 36.2 и 36.6 Федерального закона № 75-ФЗ не осуществили передачу средств пенсионных накоплений в ПФР. При этом НПФ «Трансстрой», НПФ «ПНПФ» представили в ПФР информацию о суммах средств пенсионных накоплений, подлежащих передаче в ПФР в отношении каждого застрахованного лица.

В 2012 году НПФ «Сибирский межрегиональный» и НО НПФ «Семейный» осуществили передачу средств пенсионных накоплений в ПФР в сроки, превышающие три месяца с даты аннулирования лицензии. При этом НО НПФ «Семейный» не представил в ПФР информацию о переданных средствах в отношении каждого застрахованного лица. Данное обстоятельство не позволило ПФР исполнить требование пункта 6 статьи 36.12 Федерального закона № 75-ФЗ в части передачи поступивших средств пенсионных накоплений в расширенный инвестиционный портфель государственной управляющей компании.

НПФ «Генеральный» в установленные сроки (до 30 октября 2013 года) осуществил передачу в ПФР средств пенсионных накоплений в общей сумме 58287,89 тыс. рублей в отношении 881 застрахованного лица. Вместе с тем информация о суммах переданных средств пенсионных накоплений в отношении каждого застрахованного лица НПФ «Генеральный» была передана в ПФР не в полном объеме и подлежала корректировке. Несмотря на неоднократные запросы ПФР, откорректированная информация (финансовые реестры) в ПФР данным фондом не направлялась.

3. Проверить соблюдение ПФР требований действующего законодательства при передаче средств пенсионных накоплений негосударственными пенсионными фондами, у которых аннулирована лицензия на осуществление деятельности по пенсионному обеспечению и пенсионному страхованию

Порядок деятельности ПФР по корректировке сведений, содержащихся в едином реестре застрахованных лиц, на основании данных об аннулировании лицензии на осуществление деятельности по пенсионному обеспечению и пенсионному страхованию у НПФ, объемах полученных средств пенсионных накоплений и информации о суммах переданных средств в отношении каждого застрахованного лица от НПФ, у которого аннулирована лицензия, а также по передаче данных средств в расширенный инвестиционный портфель государственной управляющей компании, определен федеральными законами и нормативными правовыми актами.

В проверяемом периоде в соответствии с требованиями статей 7.2 и 34 Федерального закона № 75-ФЗ ФСФР России (до сентября 2013 года) (Служба Банка России по финансовым рынкам - после сентября 2013 года) уведомляла ПФР об аннулировании лицензий у НПФ, осуществляющих деятельность по обязательному пенсионному страхованию, в установленные сроки.

Нарушение сроков представления НПФ уведомлений в ПФР о прекращении Договоров об ОПС на основании аннулирования лицензии, а также передачи средств пенсионных накоплений застрахованных лиц не позволяло ПФР вносить соответствующие изменения в ЕРЗЛ в порядке, предусмотренном законодательством. По информации ПФР, внесение соответствующих изменений в ЕРЗЛ осуществлялось ПФР, как правило, по истечении трех месяцев с даты выхода приказа ФСФР России об аннулировании лицензии у НПФ, независимо от факта возврата НПФ средств пенсионных накоплений, а также получения уведомлений НПФ о прекращении Договоров об ОПС, что не соответствует порядку, предусмотренному статьей 36.22 Федерального закона № 75-ФЗ, и Порядку корректировки Пенсионным фондом Российской Федерации сведений, содержащихся в едином реестре застрахованных лиц, утвержденному приказом Минздравсоцразвития России от 18 мая 2012 года № 579н.

В проверяемом периоде ПФР принимались меры по получению средств пенсионных накоплений и информации о переданных средствах в отношении каждого застрахованного лица от НПФ, у которых аннулирована лицензия.

Данные об НПФ, сроках и суммах переданных средств, представленных финансовых реестрах, сроках корректировки финансовых реестров и дате передачи средств пенсионных накоплений в государственную управляющую компанию представлены в следующей таблице:

	Дата аннулирования лицензии	Сумма средств пенсионных накоплений, поступившая от НПФ в ПФР, тыс. руб.	Дата поступления финреестра в ПФР	Период уточнения финреестров	Дата и номер распоряжения ПФР о передаче средств в ГУК	Дата передачи средств в ГУК
НПФ «Сибирский межрегиональный»	27.03.2012 г.	88301,45	20.06.2012 г.	июнь-октябрь 2012 г.	от 25.12.2012 г. № 450р	28.12.2012 г.
НО НПФ «Семейный»	02.08.2012 г.	60819,95	не представлен	-	-	-
НПФ «Трансстрой»	01.11.2012 г.	не поступили	12.01.2013 г.	-	-	-
НПФ «ГНПФ»	01.11.2012 г.	не поступили	12.01.2013 г.	-	-	-
НПФ «Объединенные регионы»	12.02.2013 г.	40880,54	14.05.2013 г.	май-ноябрь 2013 г.	от 13.12.2013 г. № 578р	19.12.2013 г.
НПФ «Подольский»	14.02.2013 г.	не поступили	не представлен	-	-	-
НПФ «Железнодорожный»	14.02.2013 г.	22175,37	16.05.2013 г.	май-август 2013 г.	от 13.12.2013 г. № 574р	19.12.2013 г.
НПФ «Империя»	22.03.2013 г.	не поступили	не представлен	-	-	-
НПФ «Промрегион»	27.06.2013 г.	не поступили	не представлен	-	-	-
НПФ «Генеральный»	30.07.2013 г.	58287,89	05.11.2013 г.	ноябрь 2013 г. - март 2014 г.	от 26.03.2014 г. № 113	на момент проверки не переданы
НПФ «Порт-Гарант»	01.11.2013 г.	66839,00	27.01.2014 г.	-	-	-

ПФР принимались меры по получению средств пенсионных накоплений и финансовых реестров от НПФ, которые по истечении трех месяцев не передали в ПФР данные средства и финансовые реестры по этим средствам. Указанные меры предпринимались в связи с необходимостью исполнения ПФР требований пункта 6 статьи 34 Федерального закона от 24 июля 2002 года № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 111-ФЗ) и пункта 6 статьи 36.12 Федерального закона № 75-ФЗ. Согласно вышеуказанным требованиям ПФР не позднее одного месяца со дня получения от НПФ, у которого аннулирована лицензия, всех средств пенсионных накоплений и информации о суммах переданных средств пенсионных накоплений в отношении каждого застрахованного лица обязан передать полученные средства в расширенный инвестиционный портфель государственной управляющей компании.

Так, ПФР по истечении трехмесячного срока направлялись письма и претензии в НПФ, у которых аннулирована лицензия, письма в ФСФР России и позже в Банк России с описанием сложившейся ситуации, а также заявления в арбитражные суды.

По информации ГУЭБиПК МВД России, Следственным департаментом МВД России 27 декабря 2013 года возбуждено уголовное дело в отношении президента НПФ «Профессиональный независимый пенсионный фонд» А.А. Берга, президента НПФ «Трансстрой» И.И. Гориной и неустановленных лиц по признакам состава преступления, предусмотренного частью 4 статьи 160 Уголовного кодекса Российской Федерации (по фактам хищения средств пенсионных накоплений в размере свыше 126 млн. рублей путем присвоения и растраты).

Кроме того, решениями Арбитражного суда города Москвы от 18 февраля 2014 года (дело № А40-88853/13 и дело № А40-88845/13) негосударствен-

ный пенсионный фонд транспортных строителей и НПФ «Профессиональный независимый пенсионный фонд» признаны несостоятельными (банкротами). Функции конкурсного управляющего в данных НПФ возложены на государственную корпорацию «Агентство по страхованию вкладов».

Несмотря на предпринимаемые ПФР меры, в установленные законодательством сроки в ПФР не были перечислены средства пенсионных накоплений НПФ «Трансстрой», НПФ «ПНПФ» и НПФ «Подольский». Руководителями вышеуказанных НПФ нарушены требования статей 36.2 и 36.6 Федерального закона № 75-ФЗ, а именно: не исполнена обязанность по перечислению средств пенсионных накоплений застрахованных лиц и нарушены сроки перечисления средств. Указанная ситуация сложилась, в том числе, в результате несвоевременного принятия ФСФР России мер ответственности в отношении руководителей данных НПФ.

Неисполнение НПФ, у которых аннулирована лицензия, обязанностей по передаче средств пенсионных накоплений застрахованных лиц в ПФР и, соответственно, невозможность ПФР передать данные средства в государственную управляющую компанию повлекли за собой нарушение прав застрахованных лиц на выбор инвестиционного портфеля (управляющей компании) или негосударственного фонда, а при наступлении пенсионного возраста - права на получение выплат за счет пенсионных накоплений.

Негосударственным пенсионным фондом «Семейный» с нарушением установленного срока (до 2 ноября 2012 года) в период с 23 января по 4 апреля 2013 года были переданы в ПФР средства пенсионных накоплений в общей сумме 60819,95 тыс. рублей. При этом информация о суммах переданных средств в отношении каждого застрахованного лица (финансовые реестры) этим НПФ в ПФР не передавалась. Отсутствие информации о суммах переданных средств в отношении каждого застрахованного лица не позволяло ПФР учесть информацию о полученных средствах в специальной части индивидуального лицевого счета застрахованного лица и, соответственно, принять решение и передать полученные средства в расширенный инвестиционный портфель государственной управляющей компании.

Пенсионным фондом Российской Федерации направлялись запросы в ФСФР России, Минфин России. 29 августа 2013 года проведено межведомственное совещание с участием представителей федеральных органов исполнительной власти, Банка России по вопросу разнесения полученных средств по счетам застрахованных лиц. Вместе с тем действенные меры со стороны регулятора и федеральных органов исполнительной власти не были приняты. До настоящего времени средства пенсионных накоплений в сумме 60819,95 тыс. рублей в отношении 2059 застрахованных лиц не учтены в системе персонифицированного учета и не переданы в ГУК. Данное обстоятельство свидетельствует о нарушении прав указанных застрахованных лиц на формирование накопительной части трудовой пенсии.

Как показали результаты проверки, действующим законодательством не урегулирован порядок передачи НПФ в ПФР информации о суммах переданных средств пенсионных накоплений в отношении каждого застрахованного лица, а также документов в отношении застрахованных лиц, получающих накопительную часть трудовой пенсии, и лиц, которым установлена срочная пенсионная выплата. В результате негосударственными пенсионными фондами допускались факты представления в ПФР некорректной (неполной) информации о суммах средств пенсионных накоплений застрахованных лиц, что не позволяло ПФР в установленные сроки учесть данную информацию в специальной части индивидуального лицевого счета застрахованного лица и осуществить передачу данных средств в ГУК. Так, НПФ «Сибирский межрегиональный» представил финансовые реестры 20 июня 2012 года, и до 31 октября 2012 года ПФР и данный НПФ корректировали информацию, указанную в финансовом реестре. Аналогичная ситуация была допущена при представлении финансовых реестров НПФ «Железнодорожный» и НПФ «Генеральный».

ПФР также допускались нарушения пункта 6 статьи 36.12 Федерального закона № 75-ФЗ и пункта 6 статьи 34 Федерального закона № 111-ФЗ в части соблюдения сроков направления средств пенсионных накоплений в расширенный инвестиционный портфель ГУК и при отсутствии вышеуказанных нарушений со стороны НПФ.

Так, ПФР, получив от НПФ «Сибирский межрегиональный» средства пенсионных накоплений застрахованных лиц и скорректировав информацию о суммах средств в отношении каждого застрахованного лица до 31 октября 2012 года, осуществил передачу средств пенсионных накоплений в сумме 88301,45 тыс. рублей в ГУК только 28 декабря 2012 года. Аналогичная ситуация была допущена при получении средств пенсионных накоплений от НПФ «Железнодорожный» и передаче данных средств в сумме 22175,37 тыс. рублей в государственную управляющую компанию.

Пенсионным фондом Российской Федерации на момент проверки не были переданы в ГУК средства пенсионных накоплений, полученные от НПФ «Генеральный», при этом распоряжением Правления ПФР от 26 марта 2014 года № 113р данные средства пенсионных накоплений в сумме 55877,0 тыс. рублей подлежали направлению в государственную управляющую компанию.

В соответствии с пунктом 6 Правил 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 и определения их стоимости, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2004 года № 55, ПФР должен направлять застрахованному лицу уведомление о сумме пенсионных накоплений, зачисленных в специальную часть его индиви-

дуального лицевого счета, в месячный срок со дня поступления пенсионных накоплений от прежнего страховщика. Требования вышеуказанных Правил ПФР в проверяемом периоде не исполнялись. По информации ПФР, источник финансирования расходов на изготовление и доставку указанных уведомлений по данному основанию законодательством для ПФР не предусмотрен.

4. Проверить отражение ПФР в бюджетном учете средств пенсионных накоплений, поступивших от НПФ, у которых аннулирована лицензия на осуществление деятельности по пенсионному обеспечению и пенсионному страхованию

В целях реализации бюджетных полномочий администратора доходов бюджета, в соответствии с требованиями статьи 160.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации постановлением Правления ПФР от 30 сентября 2010 года № 245п установлено, что департамент организации и контроля инвестиционных процессов осуществляет организацию работы по администрированию доходов, полученных от НПФ, по следующим кодам бюджетной классификации:

- 392 2 04 06030 06 6000 180 «Средства пенсионных накоплений, поступившие от негосударственных пенсионных фондов в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации для перечисления их в управляющие компании или государственную управляющую компанию»;

- 392 2 04 06040 06 6000 180 «Средства пенсионных накоплений, полученные бюджетом Пенсионного фонда Российской Федерации от негосударственных пенсионных фондов для зачисления их в резерв Пенсионного фонда Российской Федерации по обязательному пенсионному страхованию в связи с отсутствием правопреемников умерших застрахованных лиц»;

- 392 2 04 06050 06 6000 180 «Средства пенсионных накоплений, сформированных за счет средств материнского (семейного) капитала, поступившие в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации от негосударственных пенсионных фондов для последующего направления на улучшение жилищных условий, получение образования ребенком (детьми)»;

- 392 2 04 06060 06 6000 180 «Средства пенсионных накоплений, перечисленных негосударственными пенсионными фондами в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации в связи с проведением в отношении негосударственных пенсионных фондов процедур, влекущих обязанность передачи средств пенсионных накоплений бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации».

Бюджетный учет операций и составление бюджетной отчетности по формированию и инвестированию средств пенсионных накоплений по операциям ПФР ведутся департаментом казначейства ПФР.

Средства пенсионных накоплений, поступившие от НПФ, отражались ПФР в бюджетном учете в соответствии с установленными кодами бюд-

жетной классификации доходов и рабочим планом счетов бюджетного учета операций со средствами пенсионных накоплений. Проверкой установлено, что отражение в бюджетном учете операций со средствами пенсионных накоплений осуществляется в соответствии с кодами бюджетной классификации доходов, расходов и источников финансирования, а также частично посредством аналитического учета.

Денежные средства от НПФ, у которых аннулирована лицензия, поступали на счет ПФР с признаком «05» в 15-16 разрядах номера лицевого счета (40401810500000050005). Отдельный аналитический учет указанных средств на счете 120221 не осуществлялся. Средства пенсионных накоплений, поступившие от НПФ в связи с аннулированием лицензии, в бюджетном учете входят в состав средств с аналитическим признаком мероприятия «На выплату накопительной части трудовой пенсии в соответствии с Федеральным законом от 17 декабря 2002 года» портфель «единый» (согласно рабочему плану счетов и Учетной политике по исполнению бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации, утвержденной постановлением Правления ПФР от 14 декабря 2011 года № 376п).

На субсчете 120581 «Расчеты с плательщиками прочих доходов» выделены расчеты по средствам, отнесенным к прочим доходам, в том числе поступление средств от НПФ, у которых аннулирована лицензия. Данные субсчета 120581 по КБК 392 2 04 06060 06 6000 180 «Средства пенсионных накоплений, перечисленных негосударственными пенсионными фондами в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации в связи с проведением в отношении негосударственных пенсионных фондов процедур, влекущих обязанность передачи средств пенсионных накоплений бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации» отражены в разрезе вида целевых средств и контрагентов. Общая сумма поступлений в 2012 году составила 88735,6 тыс. рублей, в 2013 году - 188422,6 тыс. рублей.

На субсчете 140210 «Результат по кассовому исполнению бюджета по поступлениям в бюджет» отражены средства, поступившие в бюджет ПФР от НПФ, у которых аннулирована лицензия. Общая сумма поступлений в 2012 году - 88735,6 тыс. рублей, в 2013 году - 188422,6 тыс. рублей.

На субсчете 140220 «Результат по кассовому исполнению бюджета по выбытиям из бюджета» отражено выбытие средств бюджета ПФР, в том числе передача средств пенсионных накоплений, поступивших от НПФ, у которых аннулирована лицензия, в расширенный инвестиционный портфель государственной управляющей компании, составивших в 2012 году 88160,9 тыс. рублей, в 2013 году - 69302,1 тыс. рублей.

Проверкой установлено, что при отражении операций по поступлению средств пенсионных накоплений от управляющих компаний за НО НПФ «Семейный» было допущено нарушение пункта 2 статьи 10 Федерального закона от 6 декабря 2011 года № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете». Средства, поступившие от управляющих компаний, были отнесены на доходы

и в дальнейшем были откорректированы путем создания сводной ведомости по кассовым поступлениям с отрицательными значениями. Одновременно были созданы платежные поручения на поступление средств от НО НПФ «Семейный», общая сумма составила 59397,3 тыс. рублей, все средства отражены по КБК 392 2 04 06060 06 6000 180.

Все данные счетов бюджетного учета по доходам с кодом бюджетной классификации 392 2 04 06060 06 6000 180 соответствуют данным отчета об исполнении бюджета (форма 0503117, утвержденная приказом Минфина России от 28 декабря 2010 года № 191н) за 2012 и 2013 годы.

Полнота и актуальность нормативной базы, на основании которой осуществляется бюджетный учет пенсионных накоплений, поступивших из НПФ в случае аннулирования лицензии и впоследствии переданных в государственную управляющую компанию, управляющую компанию или другой НПФ

Сформированная нормативная база в целом позволяла ПФР осуществлять бюджетный учет пенсионных накоплений, поступивших из НПФ в случае аннулирования лицензии и впоследствии переданных в государственную управляющую компанию, управляющую компанию или другой НПФ.

ПФР в проверяемом периоде бюджетный учет осуществлялся в соответствии со статьей 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации, определяющей особенности правового положения казенных учреждений, нормы которой распространяются на органы управления государственными внебюджетными фондами.

В ПФР отражение операций при ведении бюджетного учета осуществлялось в соответствии с рабочим планом счетов бюджетного учета, разработанным и утвержденным в соответствии с нормами федеральных законов о бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на текущий финансовый год и плановый период, Федеральных законов от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете» и от 6 декабря 2011 года № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете», Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации², приказа Министерства финансов Российской Федерации от 1 декабря 2010 года № 157н «Об утверждении Единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений и Инструкции по его применению» и другими нормативными правовыми актами.

² Приказ Минфина России от 21 декабря 2011 года № 180н (ред. от 13 декабря 2012 года) «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации», приказ Минфина России от 21 декабря 2012 года № 171н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов».

Все операции по отражению пенсионных накоплений, поступивших из НПФ в случае аннулирования лицензии и впоследствии переданных в государственную управляющую компанию или другой НПФ, осуществлялись ПФР в соответствии с установленными требованиями ведения бюджетного учета и с применением соответствующих кодов бюджетной классификации.

5. Проверить полноту и своевременность отражения в персонифицированном учете средств пенсионных накоплений, полученных ПФР от НПФ, у которых аннулирована лицензия на осуществление деятельности по пенсионному обеспечению и пенсионному страхованию, а также передачи данных средств в расширенный инвестиционный портфель государственной управляющей компании

В проверяемом периоде 5 из 11 негосударственных пенсионных фондов, у которых в 2012-2013 годах была аннулирована лицензия на осуществление деятельности по пенсионному обеспечению и пенсионному страхованию, перечислили средства пенсионных накоплений в ПФР.

В 2012 году средства пенсионных накоплений в ПФР поступили от НПФ «Сибирский межрегиональный», в 2013 году - от НО НПФ «Семейный», НПФ «Объединенные регионы», НПФ «Железнодорожный», НПФ «Генеральный Пенсионный Фонд». Данными НПФ, за исключением НО НПФ «Семейный», были направлены в ПФР реестры (информация) о суммах переданных средств пенсионных накоплений в отношении каждого застрахованного лица.

После получения реестров ПФР осуществлял сверку информации, содержащуюся в реестре, с данными персонифицированного учета ПФР.

В соответствии с пунктом 6 статьи 34 Федерального закона № 111-ФЗ и пунктом 6 статьи 36.12 Федерального закона № 75-ФЗ средства пенсионных накоплений, полученные от НПФ, у которых аннулирована лицензия на осуществление деятельности по пенсионному обеспечению и пенсионному страхованию или в отношении которых арбитражным судом принято решение о признании банкротом и об открытии конкурсного производства, должны передаваться ПФР в расширенный инвестиционный портфель государственной управляющей компании не позднее одного месяца со дня получения ПФР всех средств пенсионных накоплений и информации о суммах переданных средств пенсионных накоплений в отношении каждого застрахованного лица.

Выборочная сверка данных реестров и отраженных в персонифицированном учете средств пенсионных накоплений, полученных ПФР от НПФ (посредством анализа выписок из индивидуальных лицевых счетов застрахованных лиц по форме СЗИ-5, утвержденной постановлением Правления ПФР от 31 июля 2006 года № 192п), показала следующее.

Отражение ПФР в персонифицированном учете пенсионных накоплений, поступивших от НПФ «Сибирский межрегиональный», НПФ «Железнодорожный», НПФ «Объединенные регионы» и в дальнейшем направленных в расширенный портфель государственной управляющей компании, осуществлялось своевременно и в полном объеме.

Средства пенсионных накоплений, поступившие от НПФ «Генеральный Пенсионный Фонд», ПФР в персонифицированном учете не отражены. Также в персонифицированном учете не отражены факт смены страховщика (ПФР) и суммы средств пенсионных накоплений, поступившие из НПФ за умерших застрахованных лиц, которые должны быть переданы в резерв по ОПС в связи с отсутствием правопреемников.

Кроме того, ПФР в персонифицированном учете не отражены суммы инвестиционного дохода (или сумма возмещения НПФ отраженного убытка), перечисленные НПФ за застрахованных лиц, которые перешли из данного НПФ в ПФР (смена страховщика). Соответственно, эти средства не учитываются на лицевом счете застрахованного лица, не передаются в доверительное управление (или при смене страховщика в другой НПФ) и не инвестируются.

По информации ПФР, данная ситуация возникла вследствие следующих причин. В соответствии с действующим программным обеспечением, возврат сумм средств пенсионных накоплений из НПФ в ПФР в соответствии с заявлением застрахованного лица о смене страховщика, аннулированием лицензии НПФ в соответствии с решением суда и последующий их учет в специальной части индивидуального лицевого счета застрахованного лица могут производиться только один раз (то есть учету подлежит основная сумма средств пенсионных накоплений). При наличии дополнительной суммы средств пенсионных накоплений, к которой относится инвестиционный доход, полученный за период, когда средства пенсионных накоплений формировались в НПФ, у которого впоследствии аннулирована лицензия, она не учитывается. Согласно Плану мероприятий по развитию программно-технологического комплекса по автоматизации процессов, связанных с инвестированием, выплатой и учетом средств пенсионных накоплений, утвержденному Председателем Правления ПФР А.В. Дроздовым 21 ноября 2013 года, в 2014 году планируется доработка существующего программного обеспечения в части разнесения инвестиционного дохода и сумм средств пенсионных накоплений, поступивших из НПФ дополнительными траншами, на индивидуальном лицевом счете застрахованного лица.

В проверяемом периоде ПФР осуществлены единовременные выплаты пенсионных накоплений 31 застрахованному лицу, средства которых не возвращены в ПФР и находятся в НПФ, у которых аннулирована лицензия (НПФ «Трансстрой» - 6 выплат, НПФ «Профессиональный независимый пенсионный фонд» - 24 выплаты, НО «Подольский негосударственный пенсионный фонд» - 1 выплата) на общую сумму 232,0 тыс. рублей. ПФР для

осуществления данных выплат средства выводились из расширенного портфеля государственной управляющей компании.

В ходе контрольного мероприятия осуществлена выборочная проверка информации по 4 застрахованным лицам, средства которых не перечислены ПФР (НПФ «Трансстрой» - 1 человек, НПФ «Профессиональный независимый пенсионный фонд» - 3 человека).

Анализ выписок из индивидуальных лицевых счетов этих застрахованных лиц по форме СЗИ-5, представленных ПФР, показал следующее.

Двум застрахованным лицам единовременные выплаты средств пенсионных накоплений осуществлены в размере сумм, поступивших в ПФР после даты аннулирования лицензии НПФ «Профессиональный независимый пенсионный фонд» и сформированных за счет дополнительных страховых взносов и взносов на софинансирование, направленных Фондом в расширенный портфель государственной управляющей компании и впоследствии отозванных.

В двух случаях единовременные выплаты в общей сумме 55,3 тыс. рублей ПФР осуществлены за счет средств пенсионных накоплений, отозванных ПФР из расширенного портфеля государственной управляющей компании. При этом в государственной управляющей компании средства пенсионных накоплений данных застрахованных лиц отсутствовали. В результате ПФР в нарушение требований пункта 3 статьи 3 Федерального закона от 30 ноября 2011 года № 360-ФЗ «О порядке финансирования выплат за счет средств пенсионных накоплений» осуществлены единовременные выплаты за счет средств пенсионных накоплений, отозванных из ГУК. При этом средства данных застрахованных лиц в ПФР не поступали, соответственно, не учитывались в специальной части индивидуальных лицевых счетов и не передавались в ГУК.

Возражения и замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия отсутствуют.

Выводы

1. Негосударственными пенсионными фондами, у которых аннулирована лицензия на осуществление деятельности по пенсионному обеспечению и пенсионному страхованию в 2012-2013 годах, не исполнялись требования законодательства в части передачи в Пенсионный фонд Российской Федерации средств пенсионных накоплений и информации о суммах переданных средств пенсионных накоплений в отношении каждого застрахованного лица, а также направления в ПФР уведомлений о прекращении договоров об обязательном пенсионном страховании.

Так, НПФ «Сибирский межрегиональный», НО НПФ «Семейный», НПФ «Трансстрой», НПФ «Профессиональный независимый пенсионный фонд», НПФ «Подольский» в нарушение требований пункта 6 статьи 36.5

Федерального закона № 75-ФЗ уведомления о прекращенных договорах об обязательном пенсионном страховании в Пенсионный фонд Российской Федерации не направлялись.

Негосударственными пенсионными фондами не исполнялись требования пункта 5 статьи 36.6 Федерального закона № 75-ФЗ в части полноты и сроков передачи в Пенсионный фонд Российской Федерации средств пенсионных накоплений (НПФ «Сибирский межрегиональный», НО НПФ «Семейный», НПФ «Трансстрой», НПФ «Профессиональный независимый пенсионный фонд», НПФ «Подольский»). Кроме того, этими фондами, а также НПФ «Объединенные регионы», НПФ «Железнодорожный», НПФ «Генеральный», НПФ «Порт-Гарант» представлена не полная информация о суммах средств пенсионных накоплений в отношении каждого застрахованного лица.

2. В проверяемом периоде приказ ФСФР России об аннулировании лицензии на осуществление деятельности по пенсионному обеспечению и пенсионному страхованию НПФ «Промрегион» не вступил в законную силу в результате обжалования данного приказа в судебном порядке.

Результаты проверки НПФ «Промрегион» показали, что данным фондом аккумулировались средства пенсионных накоплений, организовывались инвестирование и учет данных средств, обеспечивалось ведение пенсионных счетов накопительной части трудовой пенсии. На момент проведения контрольного мероприятия стоимость чистых активов (168495,04 тыс. рублей), в которые инвестированы средства пенсионных накоплений, на 4,42 % меньше суммы средств пенсионных накоплений, отраженных на пенсионных счетах застрахованных лиц (176292,04 тыс. рублей). При этом НПФ «Промрегион» в состоянии обеспечить возврат средств пенсионных накоплений в ПФР в объеме большем, чем было перечислено этому фонду.

3. Пенсионным фондом Российской Федерации (ответственные - начальник департамента организации и контроля инвестиционных процессов Е.Н. Блинова, начальник департамента организации персонифицированного учета пенсионных прав застрахованных лиц И.В. Кучмий) допускались следующие нарушения требований законодательства:

- в нарушение пункта 6 статьи 34 Федерального закона № 111-ФЗ и пункта 6 статьи 36.12 Федерального закона № 75-ФЗ осуществлена несвоевременная передача средств пенсионных накоплений, поступивших от негосударственных пенсионных фондов, у которых аннулирована лицензия, в расширенный инвестиционный портфель государственной управляющей компании на общую сумму 168764,7 тыс. рублей;

- в нарушение пункта 6 Правил 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 и определения их стоимости, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2004 года № 55, ПФР не направлялись застрахованным лицам уведомления о сумме пенсионных накоплений, отраженных в специальной части их индивидуальных лицевых счетов и полученных от НПФ. Кроме того, ПФР не принимались меры по определению источника финансирования расходов на изготовление и доставку указанных уведомлений;

- в нарушение пункта 3 статьи 3 Федерального закона от 30 ноября 2011 года № 360-ФЗ «О порядке финансирования выплат за счет средств пенсионных накоплений» ПФР осуществлены единовременные выплаты застрахованным лицам на общую сумму 55,3 тыс. рублей за счет средств пенсионных накоплений, отозванных из ГУК. При этом средства этих застрахованных лиц в ПФР не поступали, соответственно, не учитывались в специальной части индивидуальных лицевых счетов и не передавались в государственную управляющую компанию.

4. Пенсионным фондом Российской Федерации в проверяемом периоде бюджетный учет осуществлялся в соответствии со статьей 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации, определяющей особенности правового положения казенных учреждений, нормы которой распространяются на органы управления государственными внебюджетными фондами. Средства пенсионных накоплений, поступившие от НПФ, отражались ПФР в бюджетном учете в соответствии с кодами бюджетной классификации доходов, расходов и источников финансирования, а также частично посредством аналитического учета.

5. Отражение ПФР в персонифицированном учете пенсионных накоплений, поступивших от негосударственных пенсионных фондов, у которых аннулирована лицензия, как правило, осуществлялось своевременно и в полном объеме. Вместе с тем средства пенсионных накоплений, поступившие от НПФ «Генеральный Пенсионный Фонд», ПФР в персонифицированном учете не отражены. Также в персонифицированном учете не отражены факт смены страховщика (ПФР) и суммы средств пенсионных накоплений, поступившие из НПФ за умерших застрахованных лиц, которые должны быть переданы в резерв по ОПС в связи с отсутствием правопреемников (ответственный - начальник департамента организации и контроля инвестиционных процессов Е.Н. Блинова).

6. Пенсионным фондом Российской Федерации в программном обеспечении не предусмотрено и в персонифицированном учете не отражены суммы инвестиционного дохода (или сумма возмещения НПФ отраженного убытка), перечисленные НПФ в качестве дополнительной суммы средств пенсионных накоплений за застрахованных лиц, которые перешли из данного НПФ в ПФР (при смене страховщика). Соответственно, эти средства не учитываются на лицевом счете застрахованного лица, не пере-

даются в доверительное управление (или при смене страховщика в другой НПФ) и не инвестируются (ответственный - начальник департамента организации и контроля инвестиционных процессов Е.Н. Блинова).

7. Нормативными правовыми актами в целом определен порядок осуществления негосударственными пенсионными фондами, у которых аннулирована лицензия, передачи средств пенсионных накоплений застрахованных лиц и информации о суммах переданных средств в отношении каждого застрахованного лица в Пенсионный фонд Российской Федерации и последующей передачи ПФР данных средств в расширенный инвестиционный портфель государственной управляющей компании. Вместе с тем, как показали результаты проверки, действующим законодательством не урегулирован порядок передачи НПФ в ПФР информации о суммах переданных средств в отношении каждого застрахованного лица, формировавшего пенсионные накопления в данном НПФ, а также документов в отношении застрахованных лиц, получающих накопительную часть трудовой пенсии, и лиц, которым установлена срочная пенсионная выплата. Кроме того, требует регулирования порядок действий ПФР в случае несоблюдения НПФ установленного порядка передачи документов и информации. Принятие вышеуказанного порядка позволит урегулировать деятельность НПФ по передаче в ПФР информации и документов в отношении застрахованных лиц, а также действий ПФР в случае нарушения НПФ данного порядка.

8. В действующем законодательстве не определена ответственность должностных лиц НПФ, у которых аннулирована лицензия, за нарушение сроков передачи средств пенсионных накоплений, представления информации о суммах средств в отношении каждого застрахованного лица, а также за достоверность представляемой в ПФР информации.

Предложения

1. Направить представление Счетной палаты Российской Федерации в Пенсионный фонд Российской Федерации с предложениями принять меры по:

- соблюдению требований пункта 6 статьи 34 Федерального закона № 111-ФЗ и пункта 6 статьи 36.12 Федерального закона № 75-ФЗ в части сроков передачи средств пенсионных накоплений, поступивших от негосударственных пенсионных фондов, у которых аннулирована лицензия, в расширенный инвестиционный портфель государственной управляющей компании;

- соблюдению требований пункта 6 Правил 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 и определения их стоимости, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 6 фев-

раля 2004 года № 55, в части направления застрахованным лицам уведомлений о сумме пенсионных накоплений, отраженных в специальной части их индивидуальных лицевых счетов и которые были получены от НПФ, а также по определению источника финансирования расходов на изготовление и доставку указанных уведомлений;

- соблюдению пункта 3 статьи 3 Федерального закона от 30 ноября 2011 года № 360-ФЗ «О порядке финансирования выплат за счет средств пенсионных накоплений» ПФР в части осуществления выплат застрахованным лицам за счет средств пенсионных накоплений провести мероприятия для выявления сумм, необоснованно выведенных из ГУК для осуществления выплат застрахованным лицам, формировавшим накопительную часть трудовой пенсии в НПФ, у которых аннулирована лицензия и которые не возвратили средства в ПФР;

- отражению в персонифицированном учете средств пенсионных накоплений, поступивших от негосударственных пенсионных фондов, у которых аннулирована лицензия, своевременно и в полном объеме;

- отражению средств пенсионных накоплений, поступивших от НО НПФ «Семейный» в специальной части индивидуального лицевого счета застрахованных лиц;

- отражению в персонифицированном учете сумм инвестиционного дохода, перечисленных НПФ за застрахованных лиц, после передачи основной суммы пенсионных накоплений, в случае перехода застрахованного лица из НПФ в ПФР, и дальнейшей передаче данных средств на инвестирование в установленном порядке;

- подготовке предложений по внесению изменений в законодательство Российской Федерации, определяющее порядок корректировки Пенсионным фондом Российской Федерации сведений, содержащихся в едином реестре застрахованных лиц в отношении НПФ, лицензия которого аннулирована, в части дополнения основаниями корректировки (помимо уведомления НПФ).

2. Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации, Министерство внутренних дел Российской Федерации и Центральный банк Российской Федерации.

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

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В.С. КАТРЕНКО

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 11 апреля 2014 года № 19К (965) «О результатах контрольного мероприятия «Аудит эффективности использования средств бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования, направленных в 2011-2013 годах на реализацию программ и мероприятий по модернизации здравоохранения (параллельно с Контрольно-счетной палатой Ярославской области, Счетной палатой Ямало-Ненецкого автономного округа по согласованию)»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить представления Счетной палаты Российской Федерации Министерству здравоохранения Российской Федерации, Федеральному фонду обязательного медицинского страхования, Президенту Республики Башкортостан, губернатору Ярославской области, губернатору Ямало-Ненецкого автономного округа.

Направить информационные письма Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации О.Ю. Голодец, в Федеральное агентство научных организаций.

Направить информационное письмо Президенту Российской Федерации В.В. Путину.

Направить обращение Счетной палаты Российской Федерации в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

Направить материалы по результатам контрольного мероприятия в Федеральную службу безопасности 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 «Аудит эффективности использования средств бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования, направленных в 2011-2013 годах на реализацию программ и мероприятий по модернизации здравоохранения (параллельно с Контрольно-счетной палатой Ярославской области, Счетной палатой Ямало-Ненецкого автономного округа по согласованию)»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункты 2.8.8.1, 2.8.8.1.1-2.8.8.1.19 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2014 год (переходящее из Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2013 год).

Предмет контрольного мероприятия

Нормативно-правовое регулирование и деятельность федеральных органов исполнительной власти в сфере здравоохранения, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, государственных уч-

реждений, подведомственных Министерству здравоохранения Российской Федерации, Федеральному медико-биологическому агентству, Российской академии медицинских наук, государственных органов исполнительной власти в сфере здравоохранения субъектов Российской Федерации, территориальных фондов обязательного медицинского страхования, медицинских организаций субъектов Российской Федерации по формированию, финансовому обеспечению и использованию средств Федерального фонда обязательного медицинского страхования, направленных в 2011 и 2012 годах на реализацию программ и мероприятий по модернизации здравоохранения, в том числе: нормативные правовые и иные документы, регламентирующие вопросы модернизации здравоохранения, финансовые и иные документы, подтверждающие и обосновывающие выделение и использование средств бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования на исполнение программ и мероприятий по модернизации здравоохранения, отчеты, представляемые органами исполнительной власти в сфере здравоохранения и федеральными государственными органами исполнительной власти в сфере здравоохранения, Федеральным медико-биологическим агентством, Российской академией медицинских наук, по реализации мероприятий и использованию средств Федерального фонда обязательного медицинского страхования, доклады о реализации программ и мероприятий по модернизации здравоохранения, данные мониторинга и статистическая информация по здравоохранению.

Объекты контрольного мероприятия

Федеральное государственное бюджетное учреждение «Научный центр неврологии» Российской академии медицинских наук (г. Москва); Федеральное государственное бюджетное учреждение «Научно-исследовательский институт ревматологии» Российской академии медицинских наук (г. Москва); Федеральное государственное бюджетное учреждение «Научно-исследовательский институт акушерства и гинекологии им. Д.О. Отта» Северо-Западного отделения Российской академии медицинских наук (г. Санкт-Петербург); Федеральное государственное бюджетное учреждение «Научно-исследовательский институт медицинских проблем Севера» Сибирского отделения Российской академии медицинских наук (г. Красноярск); Министерство здравоохранения Российской Федерации; Федеральный фонд обязательного медицинского страхования (по запросу); департамент здравоохранения Владимирской области (г. Владимир); министерство здравоохранения Челябинской области (г. Челябинск) (по запросу); Министерство здравоохранения Республики Башкортостан; Территориальный фонд обязательного медицинского страхования Республики Башкортостан; медицинские организации Республики Башкортостан

(выборочно) (г. Уфа, Республика Башкортостан); департамент здравоохранения и фармации Ярославской области (г. Ярославль); территориальный фонд обязательного медицинского страхования Ярославской области (г. Ярославль); медицинские организации Ярославской области (выборочно) (г. Ярославль, Ярославская область); департамент здравоохранения Ямало-Ненецкого автономного округа (г. Салехард) (параллельно со Счетной палатой Ямало-Ненецкого автономного округа); территориальный фонд обязательного медицинского страхования Ямало-Ненецкого автономного округа (г. Салехард) (параллельно со Счетной палатой Ямало-Ненецкого автономного округа); медицинские организации Ямало-Ненецкого автономного округа (выборочно) (г. Салехард, г. Новый Уренгой, г. Губкинский, Ямало-Ненецкий автономный округ) (параллельно со Счетной палатой Ямало-Ненецкого автономного округа).

Срок проведения контрольного мероприятия: с 16 ноября 2012 года по 28 марта 2014 года.

Цель контрольного мероприятия

Цель 1. Установить достаточность и своевременность принятия нормативных правовых, распорядительных, методических и иных документов по модернизации здравоохранения.

Вопросы:

анализ нормативных правовых, распорядительных, методических и иных документов, регламентирующих вопросы модернизации здравоохранения;

оценка сроков утверждения региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации и мероприятий по модернизации государственных учреждений, подведомственных Министерству здравоохранения Российской Федерации, Федеральному медико-биологическому агентству, Российской академии медицинских наук, а также внесений изменений в утвержденные программы и мероприятия по модернизации здравоохранения в целях достижения запланированных конечных результатов;

оценка сроков и порядка заключения высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации с Министерством здравоохранения Российской Федерации и Федеральным фондом обязательного медицинского страхования Соглашений о финансовом обеспечении региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации на 2011-2013 годы.

Критерии оценки эффективности:

достаточность и своевременность издания нормативных правовых актов, распорядительных, методических и иных документов для обеспечения модернизации здравоохранения в установленные сроки.

Цель 2. Определить объем и структуру финансового обеспечения программ и мероприятий по модернизации здравоохранения в разрезе источников финансирования.

Вопросы:

анализ объемов и структуры финансового обеспечения региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации на 2011-2013 годы и мероприятий по модернизации государственных учреждений, подведомственных Министерству здравоохранения Российской Федерации, Федеральному медико-биологическому агентству, Российской академии медицинских наук, и их изменения на начало 2011 года, конец 2012 года и на 2013 год в разрезе источников финансирования.

Критерии оценки эффективности:

утвержденные объемы и сложившаяся структура финансового обеспечения региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации на начало 2011 года, конец 2012 года и на 2013 год в разрезе источников финансирования и программных мероприятий;

утвержденные объемы и сложившаяся структура финансового обеспечения мероприятий по модернизации государственных учреждений, подведомственных Министерству здравоохранения Российской Федерации, Федеральному медико-биологическому агентству, Российской академии медицинских наук, на начало 2011 года, конец 2012 года и на 2013 год в разрезе мероприятий по модернизации здравоохранения.

Цель 3. Оценить полноту поступлений, целевого и эффективного использования субсидий Федерального фонда обязательного медицинского страхования на реализацию региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации на 2011-2013 годы и мероприятий по модернизации государственных учреждений, подведомственных Министерству здравоохранения Российской Федерации, Федеральному медико-биологическому агентству, Российской академии медицинских наук.

Вопросы:

анализ исполнения объема расходных обязательств, утвержденных в бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2011-2013 годы на финансовое обеспечение программ и мероприятий по модернизации здравоохранения;

анализ полноты поступления и сроков доведения бюджетных данных по межбюджетным трансфертам, направляемым в федеральный бюджет для увеличения бюджетных ассигнований, предусмотренных Министерству здравоохранения Российской Федерации, Федеральному медико-биологическому агентству, Российской академии медицинских наук для предоставления бюджетных ассигнований подведомственным им государственным учреждениям на цели по реализации мероприятий по модернизации государственных учреждений здравоохранения;

анализ полноты поступления, целевого и эффективного расходования субсидий Федерального фонда обязательного медицинского страхования, направляемых на реализацию региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации на 2011-2013 годы, и мероприятий по модернизации здравоохранения государственных учреждений здравоохранения, подведомственных Министерству здравоохранения Российской Федерации, Федеральному медико-биологическому агентству, Российской академии медицинских наук.

Критерии оценки эффективности:

полнота финансового обеспечения и уровень использования средств бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования, направляемых на реализацию программ и мероприятий по модернизации здравоохранения в 2011-2013 годах.

Цель 4. Оценить организацию системы сбора отчетных данных и проведения мониторинга и контроля реализации региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации и программ модернизации государственных учреждений, подведомственных Министерству здравоохранения Российской Федерации, Федеральному медико-биологическому агентству, Российской академии медицинских наук.

Вопросы:

проверка исполнения Федеральным фондом обязательного медицинского страхования и Министерством здравоохранения Российской Федерации функций по обеспечению контроля использования средств, предусмотренных на финансовое обеспечение программ и мероприятий по модернизации здравоохранения, и реализации программ и мероприятий по модернизации здравоохранения в установленные сроки;

проверка соблюдения исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере здравоохранения, территориальными фондами обязательного медицинского страхования, медицинскими организациями субъектов Российской Федерации порядка и сроков представления отчетности об использовании субсидий Федерального фонда обязательного медицинского страхования и информации о реализации мероприятий региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации с учетом требований, установленных нормативными правовыми документами;

проверка соблюдения государственными учреждениями, подведомственными Министерству здравоохранения Российской Федерации, Федеральному медико-биологическому агентству, Российской академии медицинских наук, порядка и сроков представления отчетности об использовании средств бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования и полноте реализации мероприятий по модернизации здра-

воохранения с учетом требований, установленных нормативными правовыми документами.

Критерии оценки эффективности:

наличие и качество функционирования системы сбора отчетных данных и проведения мониторинга и иных контрольных мероприятий по использованию средств, предусмотренных на финансовое обеспечение программ и мероприятий по модернизации здравоохранения, и реализации программ и мероприятий по модернизации здравоохранения в установленные сроки.

Цель 5. Определить результативность реализации программ и мероприятий по модернизации здравоохранения.

Вопросы:

анализ полноты реализации программ и мероприятий по модернизации здравоохранения и достижения установленных целевых значений индикаторов и показателей эффективности реализации региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации и мероприятий по модернизации государственных учреждений, подведомственных Министерству здравоохранения Российской Федерации, Федеральному медико-биологическому агентству, Российской академии медицинских наук.

Критерии оценки эффективности:

реализация мероприятий по модернизации здравоохранения в установленные сроки;

уровень достижения целевых значений индикаторов и показателей эффективности реализации региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации и мероприятий по модернизации государственных учреждений, подведомственных Министерству здравоохранения Российской Федерации, Федеральному медико-биологическому агентству, Российской академии медицинских наук.

Проверяемый период деятельности: 2011-2013 годы.

**Краткая характеристика проверяемой сферы
формирования и использования государственных средств
и деятельности объектов проверки**

Цель реализации региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации и мероприятий по модернизации государственных учреждений, оказывающих медицинскую помощь, - повышение качества и доступности медицинской помощи, предоставляемой застрахованным лицам, установлена частью 1 статьи 50 Федерального закона от 29 ноября 2010 года № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 326-ФЗ).

Частью 2 статьи 50 Федерального закона № 326-ФЗ были определены источники финансового обеспечения региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации.

Так, первоначальной редакцией части 2 статьи 50 Федерального закона № 326-ФЗ установлено, что источниками финансового обеспечения региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации являются доходы, поступающие в бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования (далее - Фонд) от средств страховых взносов на обязательное медицинское страхование в размере 2 процентных пунктов в соответствии с Федеральным законом 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», средства бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных фондов обязательного медицинского страхования.

Федеральным законом от 1 декабря 2012 года № 213-ФЗ в часть 2 статьи 50 были внесены следующие дополнения, касающиеся источников финансового обеспечения в 2013 году:

- финансовое обеспечение мероприятий региональных программ по модернизации здравоохранения в целях укрепления материально-технической базы государственных и муниципальных учреждений здравоохранения и внедрения современных информационных систем в здравоохранение в 2013 году осуществляется за счет средств бюджета Фонда, предусмотренных федеральным законом о бюджете Фонда на очередной финансовый год и на плановый период, и средств бюджетов субъектов Российской Федерации;

- финансовое обеспечение региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации в 2013 году может осуществляться за счет средств местных бюджетов.

Федеральным законом от 25 ноября 2013 года № 317-ФЗ в часть 2 статьи 50 были внесены следующие изменения, касающиеся источников финансового обеспечения в 2013 году мероприятий по строительству перинатальных центров и мероприятий по внедрению современных информационных систем в здравоохранение: финансовое обеспечение программ и мероприятий по модернизации здравоохранения в 2013 году в части мероприятий по проектированию, строительству и вводу в эксплуатацию перинатальных центров и внедрению современных информационных систем в здравоохранение осуществляется за счет средств бюджета Фонда, предусмотренных федеральным законом о бюджете Фонда на очередной финансовый год и на плановый период, и средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

Кроме того, в соответствии с Федеральным законом от 25 ноября 2013 года № 317-ФЗ в часть 2 статьи 50 были внесены изменения, касающиеся источников финансового обеспечения строительства перинатальных центров в период 2014-2016 годов: финансовое обеспечение программ в 2014-2016 годах в части мероприятий по проектированию, строительству и вводу в эксплуатацию перинатальных центров осуществляется за счет остатков средств, образовавшихся по состоянию на 1 января очередного финансового года в бюджете Фонда, бюджетах территориальных фондов, бюджетах субъектов Российской Федерации в результате неполного использования средств, предусмотренных федеральным законом о бюджете Фонда на очередной финансовый год и на плановый период на указанные цели, и средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

Федеральным законом от 25 ноября 2013 года № 317-ФЗ статья 50 Федерального закона № 326-ФЗ была дополнена частью 2.1, касающейся источников финансирования мероприятий по внедрению современных информационных систем в здравоохранение в период 2014-2018 годов: в 2014-2018 годах реализация мероприятий по модернизации здравоохранения в части мероприятий по созданию федерального центра обработки данных, временной площадки федерального центра обработки данных, создания и внедрения федеральных прикладных компонентов единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения осуществляется за счет остатков средств, образовавшихся по состоянию на 1 января очередного финансового года в федеральном бюджете в результате неполного использования средств, предоставленных в 2012 году из бюджета Фонда в федеральный бюджет в виде межбюджетных трансфертов.

Первоначальной редакцией части 3 статьи 50 Федерального закона № 326-ФЗ были определены и установлены следующие цели региональных программ модернизации здравоохранения:

- укрепление материально-технической базы государственных и муниципальных учреждений здравоохранения, в том числе обеспечение завершения строительства ранее начатых объектов (со степенью готовности не менее 80 % фактических затрат застройщика от сметной стоимости строительства), текущий и капитальный ремонт государственных и муниципальных учреждений здравоохранения, приобретение медицинского оборудования (далее - цель 1);

- внедрение современных информационных систем в здравоохранение в целях перехода на полисы обязательного медицинского страхования единого образца, в том числе обеспеченных федеральным электронным приложением универсальной электронной карты, внедрение телемедицинских систем, систем электронного документооборота и ведение медицинских карт пациентов в электронном виде (далее - цель 2);

- внедрение стандартов медицинской помощи, повышение доступности амбулаторной медицинской помощи, в том числе предоставляемой врачами-специалистами (далее - цель 3).

Федеральным законом от 11 февраля 2013 года № 5-ФЗ в пункт 1 части 3 статьи 50 были внесены изменения, вступающие в силу со дня официального опубликования вышеназванного Закона и распространяющиеся на правоотношения, возникающие с 1 января 2013 года: в цель 1 «Укрепление материально-технической базы федеральных государственных учреждений здравоохранения» было включено строительство, реконструкция объектов капитального строительства и (или) их этапы, исключен текущий ремонт государственных и муниципальных учреждений здравоохранения.

Основные требования к составу и показателям региональных программ модернизации субъектов Российской Федерации были определены частью 4 статьи 50 Федерального закона № 326-ФЗ: программа включает в себя паспорт системы здравоохранения субъекта Российской Федерации, перечень и стоимость мероприятий, направленных на реализацию целей, указанных в части 3 статьи 50 Федерального закона № 326-ФЗ, целевые значения показателей реализации программы модернизации здравоохранения, а также индикаторы реализации мероприятий указанной программы.

Частью 7 статьи 50 Федерального закона № 326-ФЗ установлен орган, определяющий порядок расходования средств на финансовое обеспечение региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации, - Правительство Российской Федерации, а также в целях финансового обеспечения региональных программ модернизации здравоохранения предусмотрено заключение соглашений высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти и Фондом в порядке, определяемом уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

В развитие положений части 7 статьи 50 Федерального закона № 326-ФЗ постановлением Правительства Российской Федерации от 15 февраля 2011 года № 85 (с изменениями и дополнениями от 6 апреля, 5 мая, 4 сентября 2012 года, 9 февраля 2013 года) были утверждены Правила финансового обеспечения в 2011-2013 годах региональных программ модернизации субъектов Российской Федерации за счет средств, предоставляемых из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования (далее - Правила финансового обеспечения региональных программ модернизации здравоохранения).

Приказом Минздравсоцразвития России от 17 февраля 2011 года № 141н был утвержден Порядок заключения соглашений высших ис-

полнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации с Минздравом России и Фондом о финансовом обеспечении региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации на 2011-2013 годы (зарегистрирован в Минюсте России от 4 марта 2011 года № 20001).

Частью 9 статьи 50 Федерального закона № 326-ФЗ были определены условия предоставления Фондом средств на финансовое обеспечение региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации в 2011 и 2012 годах - установление бюджетами субъектов Российской Федерации расходов на здравоохранение в объеме не менее фактических расходов на здравоохранение в 2010 году (за исключением расходов, осуществляемых за счет целевых средств, предоставляемых из федерального бюджета), наличие заключенных соглашений высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти и Фондом.

Федеральным законом от 25 ноября 2013 года № 317-ФЗ в часть 9 статьи 50 внесены изменения, предоставление Фондом средств на финансовое обеспечение региональных программ модернизации субъектов Российской Федерации продлено до 2016 года при условии наличия заключенных высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти и Фондом.

Результаты контрольного мероприятия

1. Установить достаточность и своевременность принятия нормативных правовых, распорядительных, методических и иных документов по модернизации здравоохранения

Анализ нормативных правовых, распорядительных, методических и иных документов, регламентирующих вопросы модернизации здравоохранения

Основные положения по реализации региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации и мероприятий по модернизации государственных учреждений, оказывающих медицинскую помощь, были установлены статьей 50 «Программы и мероприятия по модернизации здравоохранения» Федерального закона № 326-ФЗ).

Нормативные правовые документы во исполнение статьи 50 Федерального закона № 326-ФЗ, регламентирующие основные вопросы формирования, финансового обеспечения, порядка предоставления и использования средств, предусмотренных на финансовое обеспечение региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации и мероприятий по модернизации государственных учреждений, оказываю-

щих медицинскую помощь, а также порядка их реализации и осуществления контроля своевременности и эффективности использования государственных ресурсов были приняты в полном объеме, что позволило обеспечить реализацию мероприятий программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации.

В целях мониторинга и контроля реализации мероприятий во исполнение части 13 статьи 50 Федерального закона № 326-ФЗ были утверждены:

- приказ Минздравсоцразвития России от 30 декабря 2010 года № 1240н «Об утверждении порядка и формы представления отчетности о реализации мероприятий региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации и программ модернизации федеральных государственных учреждений, оказывающих медицинскую помощь» (с изменениями от 21 сентября 2011 года, от 24 апреля 2012 года) (зарегистрирован в Минюсте России от 1 февраля 2011 года № 19655) (далее - приказ Минздравсоцразвития России от 30 декабря 2010 года № 1240н);

- приказ Федерального фонда обязательного медицинского страхования от 16 декабря 2010 года № 240 «Об утверждении порядка и формы представления отчетности об использовании средств на цели по реализации региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации в период 2011-2012 годов» (с изменениями от 15 марта 2011 года, от 17 декабря 2012 года) (зарегистрирован в Минюсте России от 31 декабря 2010 года № 19503) (далее - приказ Фонда от 16 декабря 2010 года № 240);

- приказ Минздравсоцразвития России от 22 июня 2011 года № 607 «Об организации мониторинга и анализа хода реализации региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации и мероприятий по модернизации государственных учреждений, оказывающих медицинскую помощь, и государственных учреждений, реализующих мероприятия по внедрению современных информационных систем в здравоохранение».

Изменения и дополнения в статью 50 Федерального закона № 326-ФЗ вносились федеральными законами от 30 ноября 2011 года № 369-ФЗ, от 1 декабря 2012 года № 213-ФЗ, от 11 февраля 2013 года № 5-ФЗ, от 27 сентября 2013 года № 253-ФЗ, от 25 ноября 2013 года № 317-ФЗ) и в основном касались увеличения сроков реализации мероприятий и расширения объектов модернизации, в том числе в части строительства перинатальных центров.

В соответствии с подпунктом «в» пункта 2 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 17 марта 2013 года № Пр-539 было установлено: Правительству Российской Федерации совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации разработать с учетом ранее данных поручений программу развития перинатальных центров с указанием

сроков и этапов ее реализации; определить перечень субъектов Российской Федерации, наиболее остро нуждающихся в таких центрах; представить предложения об источниках и рассчитанных с учетом типовых проектов перинатальных центров объемах финансирования указанной программы, а также установить условия и порядок софинансирования программы со стороны субъектов Российской Федерации в срок до 1 июля 2013 года. Однако в установленные сроки указанная программа утверждена не была.

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 29 сентября 2013 года № Пр-2278 Правительству Российской Федерации поручено до 1 ноября 2013 года доработать проект программы по развитию перинатальных центров в Российской Федерации.

Программа развития перинатальных центров с указанием сроков и этапов ее реализации во исполнение подпункта «в» пункта 2 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 17 марта 2013 года № 539 утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации № 2302-р только 9 декабря 2013 года.

Вместе с тем постановлением Правительства Российской Федерации от 15 октября 2013 года № 925 (вступило в силу 26 октября 2013 года) внесены изменения в Правила финансового обеспечения в 2011-2013 годах региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации за счет средств, предоставляемых из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования, и утверждена Методика распределения по субъектам Российской Федерации субсидий из бюджета Фонда на реализацию региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации в части мероприятий по строительству в 2013 году перинатальных центров (далее - Методика).

Согласно пункту 8 Методики размер субсидии определяется для субъекта Российской Федерации, включенного в программу по строительству перинатальных центров, которая на момент принятия постановления отсутствовала.

В соответствии с пунктом 4 Методики при распределении субсидий должен был быть определен показатель, характеризующий инфраструктуру перинатальной помощи в субъекте Российской Федерации.

Распределение субсидий из бюджета Фонда на реализацию региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации в части мероприятий по строительству перинатальных центров было утверждено 15 октября 2013 года распоряжением Правительства Российской Федерации № 1873-р. Субсидии были предоставлены 30 субъектам Российской Федерации на софинансирование строительства перинатальных центров в общем объеме 52,66 млрд. рублей.

Таким образом, программа развития перинатальных центров была принята только через 55 дней после утверждения распределения субсидий из бюд-

жета Фонда обязательного медицинского страхования на реализацию региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации в части мероприятий по строительству перинатальных центров.

При этом распределение субсидий было осуществлено без учета Методики, вступившей в силу по истечении 10 дней с момента распределения субсидий.

Счетной палатой Российской Федерации проведен анализ расчетов по распределению субъектам Российской Федерации субсидий из бюджета Фонда на реализацию региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации в части мероприятий по строительству перинатальных центров, которые были направлены Минздравом России в Счетную палату Российской Федерации письмом от 24 октября 2013 года № 15-4/10/1-5249.

При этом в соответствии с указанным письмом Минздрава России расчет норматива акушерских коек проводился на основании фактически сложившихся показателей деятельности медицинских организаций субъектов Российской Федерации, подлежащих модернизации, без учета нормативов деятельности сети учреждений родовспоможения, что не позволяет объективно оценить потребность в акушерских койках.

В расчетах по распределению субсидий Минздравом России был использован показатель рекомендуемых нормативов работы койки для беременных и рожениц равный 252 дням.

В то же время в соответствии с пунктом 2.4 раздела IV «Профилактика внутрибольничных инфекций в акушерских стационарах (отделениях)» СанПиН 2.1.3.2630-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к организациям, осуществляющим медицинскую деятельность», утвержденных постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 18 мая 2010 года № 58, акушерский стационар (отделение) не менее 1 раза в год должен закрываться для проведения плановой дезинфекции, в том числе при необходимости для текущего ремонта (но не менее чем на 14 календарных дней). Кроме того, в соответствии с пунктом 2.8 указанного раздела после выписки пациентов в освободившейся палате проводят уборку по типу заключительной дезинфекции, составляющей в среднем 1 сутки.

Таким образом, суммарное время простоя койки в соответствии с нормативами для проведения плановой дезинфекции в среднем должно составлять около 60-70 дней. Среднее время работы койки для беременных и рожениц должно составлять 300 дней.

Кроме того, при расчете размера субсидий субъектам Российской Федерации из бюджета Фонда по Республике Башкортостан применены коэффициенты, не соответствующие коэффициентам, установленным методическими рекомендациями по применению государственных сметных нормативов - укрупненных нормативов цены строительства различных ви-

дов объектов капитального строительства непроизводственного назначения и инженерной инфраструктуры, утвержденными приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 4 октября 2011 года № 481 (далее - Методические рекомендации).

Так, в соответствии с приложением № 1 к Методическим рекомендациям рекомендуемый коэффициент, учитывающий регионально-климатические условия осуществления строительства по Республике Башкортостан, составляет 1,09. В представленном Минздравом России расчете по Республике Башкортостан данный коэффициент указан 0,9, что привело к уменьшению размера субсидии, предоставленной Республике Башкортостан.

Данная ошибка в расчетах признана Минздравом России письмом от 11 декабря 2013 года № 15-4/10/1-6151. В то же время Минздравом России предложения по внесению изменений с целью восстановления заниженных объемов субсидии в распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 октября 2013 года № 1873-р в адрес Правительства Российской Федерации не вносились.

С учетом изложенного, распределение субсидий из бюджета Фонда на реализацию региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации в части мероприятий по строительству перинатальных центров Минздравом России было проведено некорректно.

Оценка сроков утверждения региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации, а также внесений изменений в утвержденные программы в целях достижения запланированных конечных результатов

Программы модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации на 2011-2012 годы утверждались в период с октября 2010 года по май 2011 года в соответствии с примерной формой, разработанной и рекомендованной Минздравсоцразвития России совместно с Фондом, отдельными нормативными правовыми документами субъекта Российской Федерации, кроме Московской области, которая утвердила программу модернизации в виде подпрограммы к долгосрочной целевой программе области в области здравоохранения.

Эффективность программ модернизации субъектов Российской Федерации оценивается на основе анализа достижения целевых значений показателей результативности, установленных паспортом программы.

Изменения в региональные программы здравоохранения, которые вносились в течение 2011-2012 годов, в основном были связаны с изменением финансового обеспечения региональных программ модернизации здравоохранения, а также с изменением распределения средств и количества медицинского оборудования и в связи с образовавшейся по результатам аукционов экономией.

В ходе проверки обоснованности внесения изменений в региональные программы установлено, что департаментом здравоохранения и фармации Ярославской области в 2012 году и истекшем периоде 2013 года плановые значения целевых индикаторов эффективности региональной программы на 2011-2012 годы корректировались и устанавливались на уровне фактически достигнутых. В результате внесенных изменений исполнение показателей эффективности программы на 2011-2012 годы составило 100 %, таким образом, оценить эффективность реализации указанной программы не представляется возможным.

Оценка сроков утверждения мероприятий по модернизации государственных учреждений, подведомственных Министерству здравоохранения Российской Федерации, Федеральному медико-биологическому агентству, Российской академии медицинских наук, а также внесения в них изменений в целях достижения запланированных конечных результатов

Приказом Минздравсоцразвития России от 1 марта 2012 года № 191 «Об утверждении перечня осуществляющих мероприятия по модернизации государственных учреждений, оказывающих медицинскую помощь, и объемов бюджетных ассигнований, выделяемых на их реализацию» (в редакции приказа Минздрава России от 3 сентября 2012 года № 121) утверждены перечни государственных учреждений, осуществляющих мероприятия по модернизации, полномочия собственника которых осуществляют Минздрав России, ФМБА России и РАМН, и объемы бюджетных ассигнований, выделяемых на их реализацию в 2012 году.

Согласно письму Минздравсоцразвития России от 1 марта 2012 года № 20-4/10/2-1817 бюджетные ассигнования на реализацию мероприятий по модернизации федеральных государственных учреждений, оказывающих медицинскую помощь, предусмотрены отдельно по 2 задачам (укрепление материально-технической базы учреждений и внедрение современных информационных систем в здравоохранение), в пределах которых руководители федеральных государственных учреждений самостоятельно определяли направления расходования средств, при этом в части внедрения современных информационных технологий в здравоохранение федеральные государственные учреждения, оказывающие медицинскую помощь, должны были руководствоваться Методическими рекомендациями по реализации мероприятий по внедрению современных информационных систем в здравоохранение.

В результате оценки сроков утверждения мероприятий по модернизации государственных учреждений, а также внесения в них изменений в целях достижения запланированных конечных результатов, установлено следующее.

Планируемые объемы бюджетных ассигнований, выделенных на реализацию мероприятий по модернизации государственных учреждений, были доведены 2 марта 2012 года до федеральных государственных учреждений, находящихся в ведении Минздравсоцразвития России и осуществляющих мероприятия по модернизации государственных учреждений. В марте-апреле 2012 года Минздравсоцразвития России были согласованы предложения (заявки) федеральных государственных учреждений по распределению выделенных бюджетных средств в рамках следующих мероприятий:

- укрепление материально-технической базы;
- внедрение современных информационных систем в здравоохранение.

Выделенные средства использовались на:

- капитальный ремонт;
- текущий ремонт;
- приобретение медицинского оборудования;
- внедрение современных информационных систем в здравоохранение.

Федеральные государственные учреждения направляли в Минздравсоцразвития России значения показателей деятельности учреждений, предполагаемые к достижению в течение 2012 года.

В мае 2012 года Фондом Министерству здравоохранения и социального развития Российской Федерации были перечислены средства на реализацию мероприятий по модернизации федеральных государственных учреждений.

До ФМБА России и РАМН значения показателей оценки деятельности учреждений, предполагаемые к достижению в течение 2012 года, были доведены Минздравсоцразвития России письмом от 1 марта 2012 года № 20-4/10/2-1817.

Таким образом, утверждение мероприятий по модернизации государственных учреждений, подведомственных Министерству здравоохранения Российской Федерации, Федеральному медико-биологическому агентству, Российской академии медицинских наук, было проведено в установленные сроки, были созданы условия для достижения запланированных конечных результатов.

Оценка сроков и порядка заключения высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации с Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации и Федеральным фондом обязательного медицинского страхования соглашений о финансовом обеспечении региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации на 2011-2013 годы

В соответствии с соглашениями о финансовом обеспечении программ модернизации здравоохранения к обязательствам высших органов государственной власти субъектов Российской Федерации отнесены выполне-

ние мероприятий региональной программы модернизации здравоохранения в установленные сроки и достижение целевых показателей и индикаторов указанной программы.

Соглашения высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации с Минздравсоцразвития России и Фондом о финансовом обеспечении региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации (далее - соглашения) были подписаны в период с 10 марта по 29 апреля 2011 года. В связи с поздним утверждением региональных программ модернизации субъекта Российской Федерации Астраханская и Владимирская области подписали соглашения 10 мая и 24 мая 2011 года, соответственно, Еврейская автономная область - 16 мая 2011 года.

Таким образом, все соглашения были заключены до 1 июня 2011 года. Фактов нарушения порядка заключения соглашений не выявлено.

2. Определить объем и структуру финансового обеспечения программ и мероприятий по модернизации здравоохранения в разрезе источников финансирования

Анализ объемов и структуры финансового обеспечения региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации на 2011-2013 годы и мероприятий по модернизации государственных учреждений, подведомственных Министерству здравоохранения Российской Федерации, Федеральному медико-биологическому агентству, Российской академии медицинских наук, и их изменения на начало 2011 года, конец 2012 года и на 2013 год в разрезе источников финансирования

Анализ «Данных о финансировании и расходовании средств, направленных в 2011-2013 годах на реализацию программ и мероприятий по модернизации здравоохранения», предоставленных Фондом письмом от 31 января 2014 года № 371/26-1 по запросу Счетной палаты Российской Федерации, показал следующее.

За период реализации программ и мероприятий модернизации здравоохранения было выделено в 2011 и 2012 годах за счет всех источников финансирования 694137411,7 тыс. рублей, израсходовано за период 2011-2013 годов - 680277480,3 тыс. рублей, процент освоения средств составил 98 %. Остаток неиспользованных средств по состоянию на 1 января 2014 года составил 13859931,4 тыс. рублей.

По источникам финансового обеспечения средства распределялись следующим образом.

Наибольший удельный вес в сумме всех источников финансирования занимали средства Фонда - 449942777,3 тыс. рублей, или 64,8 %, финансирование за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и ме-

стных бюджетов составило 112692672,4 тыс. рублей, или 16,2 %, средства территориальных фондов обязательного медицинского страхования (далее - ТФОМС) составили 131501962,0 тыс. рублей, или 18,9 % общей суммы финансирования.

Остатки средств на 1 января 2014 года составили 13859931,4 тыс. рублей, в том числе: 6448065,9 тыс. рублей (46,5 %) - средства Фонда, 3120638,2 тыс. рублей (22,5 %) - средства бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, 4291227,3 тыс. рублей (31 %) - средства ТФОМС.

Финансирование и расходование в 2011-2013 годах средств, выделенных на реализацию региональных программ модернизации здравоохранения и модернизации государственных учреждений, по источникам финансирования представлены в таблице:

(тыс. руб.)

Показатели финансирования и расходования средств	Всего по всем источникам финансирования	В том числе					
		средства Фонда		средства бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов		средства ТФОМС	
		тыс. руб.	доля в общей сумме, %	тыс. руб.	доля в общей сумме, %	тыс. руб.	доля в общей сумме, %
Профинансировано за 2011-2012 гг.	694137411,7	449942777,3	64,8	112692672,4	16,2	131501962,0	18,9
Израсходовано за 2011-2013 гг.	680277480,3	443494711,4	65,2	109572034,2	16,1	127210734,7	18,7
Остаток на 1 января 2014 г.	13859931,4	6448065,9	46,5	3120638,2	22,5	4291227,3	31,0

В соответствии с частью 10.2 статьи 50 Федерального закона № 326-ФЗ остатки средств в бюджетах субъектов Российской Федерации, образовавшиеся в результате неполного использования средств, предоставленных в 2011-2012 годах из бюджета ТФОМС на финансовое обеспечение региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации, были перечислены из бюджета субъекта Российской Федерации в бюджет ТФОМС для последующего перечисления ТФОМС в бюджет Фонда до 1 марта 2014 года.

Финансирование и освоение средств на реализацию программ и мероприятий по модернизации здравоохранения по годам представлены в таблице:

(тыс. руб.)

Годы	Профинансировано	Израсходовано	Процент освоения с учетом остатка на конец предыдущего года, %	Остаток на конец года
2011	298584006,2	177178565,3	59,3	121405440,9
2012	395553405,5	425750948,2	82,4	91207898,2
2013	-	77347966,8	84,8	13859931,4
Всего	694137411,7	680277480,3	98,0	13859931,4

В 2011 году было профинансировано 298584006,2 тыс. рублей, или 43 % всех средств на программы и мероприятия модернизации здравоохранения, в 2012 году - 395553405,5 тыс. рублей, или 57 процентов.

Освоение средств характеризовалось следующим образом:

- в 2011 году было израсходовано 177178565,3 тыс. рублей, освоение средств, таким образом, составило 59,3 %, остаток средств на 1 января 2012 года - 121405440,9 тыс. рублей;

- в 2012 году - 425750948,2 тыс. рублей, освоение средств с учетом остатка средств на 1 января 2012 года составило 82,4 %, остаток средств на 1 января 2013 года - 91207898,2 тыс. рублей;

- в 2013 году были израсходованы 77347966,8 тыс. рублей остатка на 1 января 2013 года, освоение остатка средств, таким образом, составило 84,8 %, остаток средств на 1 января 2014 года - 13859931,4 тыс. рублей.

Таким образом, наибольший объем средств, предусмотренных на программы и мероприятия по модернизации здравоохранения, был освоен в 2012 году.

Финансирование и освоение средств на реализацию программ и мероприятий по модернизации здравоохранения по целям программ и мероприятий представлены в таблице:

Показатели финансирования и расходования средств в разрезе целей модернизации	Выделено	Израсходовано	Освоение средств, %	(тыс. руб.)
				Остаток средств
Цель 1. Укрепление материально-технической базы	367242214,4	363700678,8	99,0	3541535,6
Цель 2. Внедрение информационных систем	35529548,3	31309230,0	88,1	4220318,3
Цель 3. Внедрение стандартов МП	291365649,0	285267571,5	97,9	6098077,5

По цели 1 «Укрепление материально-технической базы государственных и муниципальных учреждений здравоохранения» всего за период 2011-2012 годов было выделено 367242214,4 тыс. рублей, или 52,9 % средств по всем целям, освоение составило 99 процентов.

По цели 2 «Внедрение информационных систем в здравоохранение» всего за период 2011-2012 годов было выделено 35529548,3 тыс. рублей, или 5,1 % средств, направленных на финансирование всех целей модернизации, освоение средств составило 88,1 процента.

По цели 3 «Внедрение стандартов медицинской помощи, повышение доступности амбулаторной медицинской помощи» всего было выделено 291365649,0 тыс. рублей, или 42 % средств, направленных на финансирование всех целей модернизации, освоение средств составило 97,9 процента.

Таким образом, в целом за период наибольший процент освоения средств сложился по цели 1 «Укрепление материально-технической базы государственных и муниципальных учреждений здравоохранения» - 99 %, наименьший - 88,1 % по цели 2 «Внедрение информационных систем в здравоохранение».

Финансирование и расходование средств на реализацию цели 1 «Укрепление материально-технической базы государственных и муниципальных учреждений здравоохранения» по годам и источникам финансирования приведены в таблице:

(тыс. руб.)

		Всего	В том числе		
			средства Фонда	средства бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов	средства ТФОМС
2011 г.	выделено	175701092,9	141691486,4	33874118,4	135488,1
	израсходовано	93787901,1	72191656,8	21475060,1	121184,2
	остаток	81913191,8	69499829,6	12399058,3	14303,9
2012 г.	выделено	191541121,5	162597195,4	28824225,6	119700,5
	израсходовано	215594578,0	183673407,9	31789571,5	131598,6
	остаток	57859735,3	48423617,1	9433712,4	2405,8
2013 г.	израсходовано	54318199,7	47115486,7	7200307,2	2405,8
	остаток	3541535,6	1308130,4	2233405,2	0,0
Итого за 2011-2013 гг.	выделено	367242214,4	304288681,8	62698344,0	255188,6
	израсходовано	363700678,8	302980551,4	60464938,8	255188,6
	остаток	3541535,6	1308130,4	2233405,2	0,0

Остаток неиспользованных средств на реализацию цели 1 по состоянию на 1 января 2014 года составил 3541535,6 тыс. рублей, в том числе: 1308130,4 тыс. рублей - средства Фонда, 2233405,2 тыс. рублей - средства бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, остатки средств ТФОМС отсутствовали.

Остаток неиспользованных средств на реализацию цели 2 «Внедрение информационных систем в здравоохранение» по состоянию на 1 января 2014 года по всем источникам финансирования составил 4220318,3 тыс. рублей, в том числе: 3785118,1 тыс. рублей - средства Фонда, 435200,2 тыс. рублей - средства бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, остатки средств ТФОМС отсутствовали.

Финансирование и расходование средств на реализацию цели 2 «Внедрение информационных систем в здравоохранение» по годам и источникам финансирования представлены в таблице:

(тыс. руб.)

		Всего	Средства Фонда	Средства бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов	Средства ТФОМС
2011 г.	выделено	14023657,8	9521151,6	4474410,2	28096,0
	израсходовано	2445373,5	1431357,9	1009435,1	4580,5
	остаток	11578284,3	8089793,7	3464975,1	23515,5
2012 г.	выделено	21505890,5	16865863,7	4619890,0	20136,8
	израсходовано	19721143,5	14564901,3	5112592,1	43650,1
	остаток	13363031,3	10390756,1	2972273,0	2,2
2013 г.	израсходовано	9142713,0	6605638,0	2537072,8	2,2
	остаток	4220318,3	3785118,1	435200,2	0,0
Итого за 2011-2013 гг.	выделено	35529548,3	26387015,3	9094300,2	48232,8
	израсходовано	31309230,0	22601897,2	8659100,0	48232,8
	остаток	4220318,3	3785118,1	435200,2	0,0

Финансирование и расходование средств на реализацию цели 3 «Внедрение стандартов медицинской помощи, повышение доступности амбулаторной медицинской помощи» по годам и источникам финансирования приведены в таблице:

		(тыс. руб.)			
		Всего	Средства Фонда	Средства бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов	Средства ТФОМС
2011 г.	выделено	108859255,5	39210362,0	16507801,5	53141092,0
	израсходовано	80945290,7	27889718,4	13534162,0	39521410,3
	остаток	27913964,8	11320643,6	2973639,5	13619681,7
2012 г.	выделено	182506393,5	80056718,2	24392226,7	78057448,6
	израсходовано	190435226,7	82878746,6	25876152,0	81680328,1
	остаток	19985131,6	8498615,2	1489714,2	9996802,2
2013 г.	израсходовано	13887054,1	7143797,8	1037681,4	5705574,9
	остаток	6098077,5	1354817,4	452032,8	4291227,3
Итого за 2011-2013 гг.	выделено	291365649,0	119267080,2	40900028,2	131198540,6
	израсходовано	285267571,5	117912262,8	40447995,4	126907313,3
	остаток	6098077,5	1354817,4	452032,8	4291227,3

Остаток неиспользованных средств на реализацию цели 3 по состоянию на 1 января 2014 года составил 6098077,5 тыс. рублей, в том числе: 1354817,4 тыс. рублей - средства Фонда, 452032,8 тыс. рублей - средства бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, 4291227,3 тыс. рублей - средства ТФОМС.

Финансирование и освоение средств на реализацию программ и мероприятий по модернизации здравоохранения на развитие детской медицины

Финансирование и освоение средств на реализацию программ и мероприятий по модернизации здравоохранения на развитие детской медицины по годам представлено следующим образом.

Всего за период 2011-2012 годов на развитие детской медицины в рамках реализации программ и мероприятий здравоохранения было выделено 186770550,3 тыс. рублей, или 26,9 % от общей суммы финансирования, всего было израсходовано 181074266,2 тыс. рублей, освоение средств составило 97 %. Остаток неиспользованных средств по состоянию на 1 января 2014 года составил 5696284,1 тыс. рублей.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 октября 2013 года № 1873-р было утверждено распределение субсидий из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования 30 субъектам Российской Федерации на реализацию региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации в части мероприятий по строительству перинатальных центров на общую сумму 52655701,6 тысяч рублей.

В соответствии с бюджетом Фонда на 2013 год, утвержденным Федеральным законом от 3 декабря 2012 года № 217-ФЗ, было предусмотрено по ста-

тье «Реализация программ и мероприятий по модернизации здравоохранения» 42655701,6 тыс. рублей, оставшиеся 10000000,0 тыс. рублей - доходы Фонда, полученные от размещения временно свободных средств, были распределены по вышеназванной статье путем внесения изменений в бюджетную роспись Фонда.

В разделе III Программы развития перинатальных центров, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 декабря 2013 года № 2302-р (далее - Программа по развитию перинатальных центров) определена необходимость строительства 32 перинатальных центров в 30 субъектах Российской Федерации.

Отбор субъектов произведен в соответствии с Правилами финансового обеспечения в 2011-2013 годах региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации за счет средств, предоставляемых из бюджета Фонда, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 15 февраля 2011 года № 85 (в редакции, действовавшей до 3 января 2014 года).

По данным Фонда, на 31 декабря 2013 года соглашения высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации с Министерством здравоохранения Российской Федерации и Фондом о финансовом обеспечении региональных программ по строительству перинатальных центров, предусмотренных распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 декабря 2013 года № 2302-р, находились в стадии согласования. Средства в сумме 52655701,6 тыс. рублей, предусмотренные распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 октября 2013 года № 1873-р, до субъектов Российской Федерации в 2013 году не были доведены.

3. Оценить полноту поступлений, целевого и эффективного использования субсидий Федерального фонда обязательного медицинского страхования на реализацию региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации на 2011-2013 годы и мероприятий по модернизации государственных учреждений, подведомственных Министерству здравоохранения Российской Федерации, Федеральному медико-биологическому агентству, Российской академии медицинских наук

Анализ исполнения объема расходных обязательств, утвержденных в бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2011-2013 годы на финансовое обеспечение программ и мероприятий по модернизации здравоохранения

По цели 1 «Укрепление материально-технической базы государственных и муниципальных учреждений здравоохранения»

В соответствии с частью 1 статьи 50 Федерального закона № 326-ФЗ сроки реализации региональных программ модернизации здравоохранения

субъектов Российской Федерации и мероприятий по модернизации государственных учреждений, оказывающих медицинскую помощь, были установлены в период с 2011 по 2013 год (за исключением мероприятий по строительству перинатальных центров).

Пунктом 2 раздела I Протокола заседания Правительства Российской Федерации от 25 января 2013 года № 2 было дано поручение (пункт 2) Минздраву России совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации обеспечить до 1 июля 2013 года реализацию мероприятий региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации, запланированных на 2011-2012 годы, обратив особое внимание на: соблюдение сроков и объемов выполнения мероприятий, включая ввод в эксплуатацию медицинского оборудования; выполнение мероприятий по информатизации учреждений здравоохранения; публикацию отчетности, в том числе данных об использовании средств.

Таким образом, завершение мероприятий региональных программ модернизации здравоохранения по укреплению материально-технической базы государственных и муниципальных учреждений здравоохранения планировалось на 1 июля 2013 года.

На реализацию цели 1 по укреплению материально-технической базы за 2011-2013 годы субъектами Российской Федерации было израсходовано суммарно 340051,389 млн. рублей (98,9 % от общего объема выделенных субъектам Российской Федерации средств), в том числе: 279331,262 млн. рублей - средств Фонда (99,4 % выделенных средств Фонда), 60464,939 млн. рублей - средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (96,4 % от общего объема выделенных средств бюджетов субъектов Российской Федерации).

Наименьший процент освоения средств отмечен по завершению строительства ранее начатых объектов (95,2 %) за счет низкого освоения выделенных средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (94,1 процента).

Финансовое обеспечение мероприятий по укреплению материально-технической базы государственных и муниципальных учреждений здравоохранения по данным на 1 января 2014 года представлено в таблице:

(тыс. руб.)

Источники финансирования		Объем средств
Общий объем средств на укрепление материально-технической базы - всего, в том числе:	предусмотрено	343905553,2
	израсходовано	340051389,2
	% освоения	98,9
за счет субсидий Фонда	предусмотрено	280952020,6
	израсходовано	279331261,8
	% освоения	99,4
за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации	предусмотрено	62698344,0
	израсходовано	60464938,8
	% освоения	96,4
за счет средств территориальных фондов обязательного медицинского страхования	предусмотрено	255188,6
	израсходовано	255188,6
	% освоения	100,0

Источники финансирования		Объем средств
Объем средств на завершение строительства ранее начатых объектов - всего, в том числе:	предусмотрено	17191525,2
	израсходовано	16365025,4
	% освоения	95,2
за счет субсидий Фонда	предусмотрено	3273341,9
	израсходовано	3267582,9
	% освоения	99,8
за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации	предусмотрено	13918183,3
	израсходовано	13097442,5
	% освоения	94,1
за счет средств территориальных фондов обязательного медицинского страхования	предусмотрено	0,0
	израсходовано	0,0
	% освоения	0,0
Объем средств на проведение капитального ремонта - всего, в том числе:	предусмотрено	119903925,4
	израсходовано	118683571,2
	% освоения	99,0
за счет субсидий Фонда	предусмотрено	99670529,1
	израсходовано	99184327,3
	% освоения	99,5
за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации	предусмотрено	20231096,3
	израсходовано	19496943,9
	% освоения	96,4
за счет средств территориальных фондов обязательного медицинского страхования	предусмотрено	2300,0
	израсходовано	2300,0
	% освоения	100,0
Объем средств на проведение текущего ремонта - всего, в том числе:	предусмотрено	692171,6
	израсходовано	675058,6
	% освоения	97,5
за счет субсидий Фонда	предусмотрено	27752,6
	израсходовано	27752,6
	% освоения	100,0
за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации	предусмотрено	522503,3
	израсходовано	505390,3
	% освоения	96,7
за счет средств территориальных фондов обязательного медицинского страхования	предусмотрено	141915,7
	израсходовано	141915,7
	% освоения	100,0
Объем средств на приобретение медицинского оборудования - всего, в том числе:	предусмотрено	205630526,9
	израсходовано	203870353,7
	% освоения	99,1
за счет субсидий Фонда	предусмотрено	177977102,1
	израсходовано	176848303,4
	% освоения	99,4
за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации	предусмотрено	27542451,9
	израсходовано	26911077,4
	% освоения	97,7
за счет средств территориальных фондов обязательного медицинского страхования	предусмотрено	110972,9
	израсходовано	110972,9
	% освоения	100,0

Исполнение плана реализации мероприятий субъектами Российской Федерации приведено в таблице:

	Установленное субъектами целевое значение		Достигнутое значение на 1 января 2014 г.		% выполнения	
	всего	в том числе для оказания медицин-ской помощи детям	всего	в том числе для оказания медицин-ской помощи детям	всего	в том числе для оказания медпо-мощи детям
Завершение строительства медицинских организаций	110	41	101	40	91,8	97,6
Проведение капитального ремонта медицинских организаций	3734	1513	3639	1490	97,5	98,5

	Установленное субъектами целевое значение		Достигнутое значение на 1 января 2014 г.		% выполнения	
	всего	в том числе для оказания медицинской помощи детям	всего	в том числе для оказания медицинской помощи детям	всего	в том числе для оказания медпомощи детям
Проведение текущего ремонта медицинских организаций	285	69	284	69	99,7	100,0
Закупка и поставка медицинского оборудования (единицы)	393794	113777	389706	113223	99,0	99,5

На 1 января 2014 года по данным отчетов субъектов Российской Федерации, представленных Минздравом России, завершено строительство 101 медицинской организации (91,8 % от запланированного). Фактически продолжаются и не завершены строительные работы по 4 медицинским организациям в г. Москве (из них 1 - для оказания медицинской помощи детям), 1 медицинской организации в Архангельской области, 1 медицинской организации в г. Санкт-Петербурге, 3 медицинских организаций в Свердловской области.

Из 101 медицинской организации, где на 1 января 2014 года завершены строительные работы, введено в эксплуатацию 89 медицинских организаций (88,1 % от числа организаций, где завершено строительство), из них 36 медицинских организаций - для оказания медицинской помощи детям.

Низкий процент ввода медицинских организаций в эксплуатацию отмечен по 3 субъектам Российской Федерации: по г. Санкт-Петербургу - 50 % (введена 1 из 2 построенных медицинских организаций), г. Москве - 65 % (введено 13 из 20 построенных медицинских организаций) и Архангельской области - 82,4 % (введено 14 из 17 построенных медицинских организаций).

Капитальный ремонт проведен в 3639 медицинских организациях (97,5 % от запланированного), в том числе в 1490 медицинских организациях для оказания медицинской помощи детям, из них 303 - с отклонением от графика (8,3 процента).

До настоящего времени не завершены работы по капитальному ремонту в 49 медицинских организациях г. Москвы, в 5 медицинских организациях Краснодарского края, в 4 организациях Ленинградской области, в 4 организациях Кабардино-Балкарской Республики, в 4 организациях Кировской области, в 3 организациях Тверской области, в 3 организациях г. Санкт-Петербурга, в 3 организациях Республики Коми, в 3 организациях Иркутской области, в 2 организациях Костромской области, в 2 организациях Волгоградской области, в 2 организациях Оренбургской области, в 2 организациях Челябинской области, в 1 организации Орловской области, а также Архангельской, Мурманской, Ростовской, Саратовской и Амурской областях.

Наибольший процент медицинских организаций, где проведен капитальный ремонт с отклонением от графика выявлен в Псковской области (26 ор-

ганизаций из 32, 81,3 %), Республике Тыва (21 из 22 медицинских организаций, 95,5 %), Челябинской области (47 из 66 медицинских организаций, 71,2 %), Алтайском крае (56 из 92 медицинских организаций, 60,9 %), Кемеровской области (29 из 75 медицинских организаций, 38,7 %) и Камчатском крае (12 из 40 медицинских организаций, 30 процентов).

Из 3639 медицинских организаций, где на 1 января 2014 года завершены работы по капитальному ремонту, введена в эксплуатацию 3591 медицинская организация (98,7 процента).

Не введены в эксплуатацию медицинские организации в 6 субъектах Российской Федерации: в Ярославской области (1 медицинская организация из 33), в Республике Карелия (все 39 медицинских организаций), в Ростовской области (2 из 75 медицинских организаций), в Челябинской области (3 из 66 медицинских организаций), в Республике Тыва (1 из 22 медицинских организаций) и в Республике Хакасия (2 из 26 медицинских организаций).

Общая площадь объектов, подлежащих капитальному ремонту, составляла 14048141 кв. м, в том числе 4442705 кв. м - в медицинских организациях, оказывающих медицинскую помощь детям. На 1 января 2014 года капитально отремонтированы 13344640 кв. м (95 %), в том числе 4299642 кв. м - в медицинских организациях, оказывающих медицинскую помощь детям. Введено в эксплуатацию 13155665 кв. м (98,6 %) площадей, в том числе 4241227 кв. м - в медицинских организациях, оказывающих медицинскую помощь детям.

На 1 января 2014 года не проведены работы по текущему ремонту в 1 медицинской организации Кемеровской области.

На 1 января 2014 года, по данным отчетов субъектов Российской Федерации, представленных Минздравом России, закуплено 389706 единиц медицинского оборудования (99 % от запланированного), в том числе 113223 единицы медицинского оборудования для медицинских организаций, оказывающих медицинскую помощь детям. До настоящего времени не завершены процедуры заключения государственных контрактов по 919 единицам медицинского оборудования и по поставке 1824 единиц медицинского оборудования.

Наибольшее число незакупленного медицинского оборудования (от числа запланированного к приобретению) по:

- г. Москве - 698 единиц медицинского оборудования;
- Кабардино-Балкарской Республике - 400 единиц медицинского оборудования;
- Республике Коми - 310 единиц медицинского оборудования;
- Саратовской области - 291 единица медицинского оборудования;
- Курганской области - 271 единица медицинского оборудования;
- Приморскому краю - 200 единиц медицинского оборудования;

- Тверской области - 166 единиц медицинского оборудования;
- Московской области - 107 единиц медицинского оборудования.

Кроме того, по Республике Татарстан на момент проверки поставлено, но не оплачено и не установлено 1345 единиц медицинского оборудования, закупленного за счет средств бюджета Республики Татарстан на сумму 11 млн. рублей.

На 1 января 2014 года введено в эксплуатацию 384786 единиц медицинского оборудования (98,4 % от закупленного), в том числе 107575 единиц - в медицинских организациях, оказывающих медицинскую помощь детям.

Наибольшее число закупленного, но не введенного в эксплуатацию медицинского оборудования отмечено наряду с Республикой Татарстан в г. Санкт-Петербурге - 3151 единица, г. Москве - 671 единица, Челябинской области - 383 единицы, Архангельской области - 296 единиц, Иркутской области - 294 единицы медицинского оборудования.

Полностью поставлено медицинское оборудование в 5436 медицинских организаций (94,3 % от плановых показателей, предусмотренных программами по модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации).

Наибольшее число медицинских организаций, не укомплектованных медицинским оборудованием, по сравнению с плановыми показателями, предусмотренными программами по модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации, в г. Москве - 102 медицинские организации (укомплектовано 83,7 % медицинских организаций). Также низкий процент исполнения плановых показателей по укомплектованию медицинских организаций медицинским оборудованием отмечены: в Республике Ингушетия (63,2 %), Приморском крае (65 %), Республике Коми (71,2 %), Кабардино-Балкарской Республике (74,7 %), Мурманской области (75,6 %), Тверской области (76,3 %), Саратовской области (77,8 %), Челябинской области (83,3 %), Курганской области (86,5 %), Московской области (88,1 процента).

При этом в соответствии с частью 10.2 статьи 50 Федерального закона № 326-ФЗ остатки средств на 1 января 2014 года, образовавшиеся в бюджете субъекта Российской Федерации в результате неполного использования средств, предоставленных в 2011-2012 годах из бюджета территориального фонда на финансовое обеспечение региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации, подлежат перечислению из бюджета субъекта Российской Федерации в бюджет территориального фонда для последующего перечисления территориальным фондом в бюджет Фонда до 1 марта 2014 года.

В бюджете Фонда, утвержденного Федеральным законом от 2 декабря 2013 года № 321-ФЗ, возможность использования по заключенным договорам указанных средств на те же цели в 2014 году не установлена.

В результате реализации мероприятий по укреплению материально-технической базы государственных и муниципальных учреждений здраво-

охранения, по данным отчетов субъектов Российской Федерации, представленных Минздравом России, фондооснащенность медицинских организаций на 1 января 2014 года выросла до 18877 рублей на 1 кв. метр. Это на 15 % больше плановых значений, предусмотренных программами модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации. Фондовооруженность медицинских организаций на 1 января 2014 года составила 2742038 рублей на человека, что также на 15,3 % выше плановых значений.

В то же время, как показали результаты анализа данных, представленных субъектами Российской Федерации, в ряде регионов не удалось достигнуть плановых значений по фондооснащенности и фондовооруженности медицинских организаций.

Наибольшие отклонения в сторону снижения от плановых значений выявлены: в Республике Калмыкия (на 43 % и на 36,4 %), Ставропольском крае (на 14,6 % и на 14,7 %), Республике Ингушетия (на 13,1 % и на 13,1 %), Курганской области (на 12,5 % и на 12,5 %), Челябинской области (на 10,1 % и на 9,2 %), Иркутской области (на 16,9 % и на 3,2 %) и Ханты-Мансийском автономном округе (на 17,8 % по фондовооруженности).

Таким образом, проведенный анализ отчетности показал следующее:

- рядом субъектов Российской Федерации реализация мероприятий по укреплению материально-технической базы государственных и муниципальных учреждений здравоохранения (за исключением мероприятий по строительству перинатальных центров) в сроки, установленные частью 1 статьи 50 Федерального закона № 326-ФЗ (2011-2013 годы), не завершена;
- наименьший процент исполнения запланированных мероприятий по укреплению материально-технической базы медицинских организаций выявлен по г. Москве, г. Санкт-Петербургу, Кабардино-Балкарской Республике, Республике Коми, Тверской, Саратовской, Московской и Челябинской областям.

Учитывая вышеизложенное, Минздравом России и Фондом не были приняты исчерпывающие меры по реализации полномочий по контролю за реализацией субъектами Российской Федерации мероприятий региональных программ модернизации здравоохранения, установленных частью 15 статьи 50 Федерального закона № 326-ФЗ, в части укрепления материально-технической базы государственных и муниципальных учреждений здравоохранения. Как следствие, пункт 2 раздела I Протокола заседания Правительства Российской Федерации от 25 января 2013 года № 2 Минздравом России не выполнен.

В ходе проведенных выездных контрольных мероприятий (параллельно с Контрольно-счетной палатой Ярославской области, Счетной палатой Ямало-Ненецкого автономного округа) был проведен анализ эффективности реализации мероприятий по укреплению материально-технической базы в субъектах Российской Федерации.

В части мероприятий по строительству, реконструкции объектов, завершению строительства ранее начатых объектов, капитальному и текущему ремонту объектов здравоохранения установлено следующее.

1. В результате невыполнения подрядными организациями договорных обязательств и устранения замечаний при приемке работ в Ярославской области не введены в эксплуатацию в установленные сроки 9 объектов капитального ремонта в 9 медицинских организациях: ГУЗ «Областная КБ» (капитальный ремонт офтальмологического отделения), ГУЗ «Областная детская КБ» (капитальный ремонт 6 этажного здания), МУЗ КБ СМП им. Н.В. Соловьева (капитальный ремонт травматологических отделений), МУЗ «КБ им. Н.В. Семашко» (капитальный ремонт существующего хирургического корпуса), МУЗ «КБ № 8» (капитальный ремонт детской поликлиники), МУЗ «Даниловская ЦРБ» (капитальный ремонт 2-х этажного здания), МУЗ «Угличская ЦРБ», МУЗ «Пречистенская ЦРБ» (капитальный ремонт стационарных отделений), МУЗ «Брейтовская ЦРБ» (капитальный ремонт акушерского отделения).

В связи с неисполнением подрядной организацией обязательств по муниципальному контракту на объекте МУЗ «Даниловская ЦРБ» администрацией лечебного учреждения был направлен иск в Арбитражный суд. Арбитражным судом Ярославской области принято решение от 31 мая 2013 года № А82-15007/2012 по принуждению ООО «МАРК ИНВЕСТ» выполнить ремонтные работы, предусмотренные муниципальным контрактом № 37. В отношении ООО «МАРК ИНВЕСТ» 2 августа 2013 года возбуждено исполнительное производство № 28739/13/11/76 по понуждению подрядной организации к исполнению договорных обязательств.

2. В нарушение требований части 2 статьи 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации руководителями медицинских организаций Ярославской области, являющихся в 2011 году получателями бюджетных средств, заключались гражданско-правовые договоры по проведению в указанном году капитального ремонта объектов медицинских организаций за счет средств региональной программы модернизации здравоохранения, сверх доведенных на эти цели лимитов бюджетных обязательств:

- главным врачом ГБУЗ «Областная клиническая больница» Белокопытовым Олегом Павловичем;

- главным врачом ГБУЗ «Областная детская клиническая больница» Нечаевой Татьяной Николаевной.

3. В нарушение договора на выполнение капитального ремонта ГБУЗ «Республиканская детская клиническая больница» Республики Башкортостан работы были завершены подрядчиком на 86 дней позже установленного срока. Арбитражным судом Республики Башкортостан вынесено решение о взыскании неустойки.

4. В Ярославской области при проведении капитального ремонта учреждений здравоохранения, в невыполнение требований «Методики определения стоимости строительной продукции на территории Российской Федерации МДС 81-35.2004», утвержденной постановлением Госстроя России от 5 марта 2004 года (с изменениями от 20 марта 2006 года), в медицинских организациях не составлялся сводный сметный расчет по объектам капитального ремонта, в локальных сметах не предусматривались средства на проведение строительного надзора.

При анализе в Республике Башкортостан мероприятий по закупке, поставке и вводу в эксплуатацию медицинского оборудования установлено следующее.

В части соблюдения сроков поставки медицинского оборудования и санитарного автотранспорта установлено:

- нарушение сроков поставки от 1 до 295 дней имело место по 289 из 713 заключенных государственных контрактов (40,5 % заключенных договоров);

- с нарушением предусмотренного государственными контрактами и договорами срока поставлено 2548 единиц медицинского оборудования и санитарного автотранспорта (50,2 % от общего количества поставленного оборудования);

- по состоянию на момент проверки (30 сентября 2013 года) не было поставлено 17 единиц медицинского оборудования и санитарного автотранспорта, срок поставки по которым, предусмотренный заключенными государственными контрактами, истек, в том числе 13 единиц автомобилей скорой медицинской помощи общей стоимостью 21959,7 тыс. рублей, из них: за счет средств Республики Башкортостан - 21834,7 тыс. рублей, за счет субсидии Фонда - 125,0 тыс. рублей.

Таким образом, в целом по Республике Башкортостан выявлены факты нарушения поставщиками сроков поставки медицинского оборудования на сумму 21959,7 тыс. рублей.

В Арбитражный суд Республики Башкортостан направлялись иски только по 1 государственному контракту от 5 июня 2012 года № 0101200008112002422 с ООО «Медицинский логистический центр» на сумму 7722,0 тыс. рублей (за счет средств Республики Башкортостан) на поставку рентгенодиагностического аппарата на 3 рабочих места (1 единица, производитель - Россия (протон). По остальным контрактам иски не направлялись.

В части соблюдения сроков ввода в эксплуатацию медицинского оборудования установлено:

- нарушение сроков ввода в эксплуатацию имело место по 133 из 713 заключенных государственных контрактов (18,7 %);

- с нарушением установленного срока введено в эксплуатацию 607 единиц медицинского оборудования (12 % от поставленного оборудования);

- 195 единиц медицинского оборудования (3,8 % от общего количества поставленного оборудования) было введено в эксплуатацию с нарушением установленного срока более чем на 100 дней;

- по 46 единицам оборудования общей стоимостью 24949,0 тыс. рублей (в том числе: 10746,0 тыс. рублей - за счет субсидии Фонда, 14203,0 тыс. рублей - за счет средств Республики Башкортостан), в ходе приемки которых выявлены недостатки и несоответствия техническому заданию к государственному контракту, медицинские организации отказались от их ввода в эксплуатацию и подписания актов приемки-передачи;

- по состоянию на момент проверки (30 сентября 2013 года) не было введено в эксплуатацию 165 единиц поставленного медицинского оборудования стоимостью 280480,45 тыс. рублей, в том числе: 51932,75 тыс. рублей - за счет средств Республики Башкортостан, 228547,7 тыс. рублей - за счет средств субсидии Фонда, из них:

163 единицы оборудования общей стоимостью 214840,5 тыс. рублей не были введены в эксплуатацию по причине нарушения поставщиками условий государственных контрактов, по указанным государственным контрактам ведется претензионная работа;

по государственному контракту № 0101200008112009528 от 21 февраля 2013 года на поставку томографа компьютерного 64-срезового и PACS-системы стоимостью 29640,0 тыс. рублей в ГБУЗ РКБ имени Г.Г. Куватова и по государственному контракту № 0101200008111005202 от 28 июня 2012 года на поставку установки ангиографической Innova с принадлежностями «ДжиИ Медикал Системз Эс.Си.Эс.» стоимостью 36000,0 тыс. рублей в МУ «Городская клиническая больница № 21 г. Уфы Республики Башкортостан» использование медицинского оборудования не начато по причине неготовности помещений.

Таким образом, по Республике Башкортостан выявлены факты нарушения сроков ввода в эксплуатацию медицинского оборудования по причине нарушения поставщиками условий заключенных государственных контрактов общей стоимостью 214840,5 тыс. рублей, а также факты неэффективного использования имущества на сумму 65640,0 тыс. рублей (оплачено, установлено, но не использовалось).

Также выявлены факты простоя закупленного медицинского оборудования и санитарного автотранспорта, в том числе:

- оборудование операционного блока для резки и коагуляции (9 шт.) не использовалось 2318 из 6773 дней, или 34,2 % времени с момента начала эксплуатации, в связи со строительством диагностического корпуса;

- аппарат для мониторингирования внутричерепного давления и автоматического дренирования ликвора LiqueoGuard не использовался 396 из 777 дней, или 51 % времени с момента начала эксплуатации, в связи с отсутствием пациентов, нуждающихся в наблюдении на данном аппарате;

- эндоскопическое оборудование - аппаратура для бронхоскопии (6 шт.) не использовалось 1442 из 3186 дней, или 45,3 % времени с момента начала эксплуатации, в связи со строительством диагностического корпуса;

- аппаратура для колоноскопии (2 шт.) не использовалась 410 из 1174 дней, или 34,9 % времени с момента начала эксплуатации, в связи со строительством диагностического корпуса;

- рентгенологическое оборудование, в том числе компьютерный томограф, не использовалось 942 из 2825 дней, или 33,3 % времени с момента начала эксплуатации, в связи со строительством диагностического корпуса;

- оборудование для анестезиологии и реанимации - система для проведения спонтанного дыхания с постоянным положительным давлением в дыхательных путях (12 шт.) не использовалось 4235 из 8797 дней, или 48,1 % времени с момента начала эксплуатации, в связи с консервацией оборудования до окончания капитального ремонта неонатального центра;

- инкубаторы неонатальные интенсивной терапии модель Incu I (14 шт.) не использовались 5060 из 10416 дней, или 48,6 % времени с момента начала эксплуатации, в связи с консервацией оборудования до окончания капитального ремонта неонатального центра и ремонтом одного из аппаратов;

- количество дней простоя аппарата искусственной вентиляции легких (ИВЛ) для новорожденных с принадлежностями балансовой стоимостью 1580,1 тыс. рублей составило 115 дней, или 48,5 % времени с момента начала эксплуатации;

- количество дней простоя мобильного комплекса (центр) лечебно-профилактического передвижного на базе шасси грузового автомобиля КамАЗ 65117 балансовой стоимостью 16383,3 тыс. рублей составило 57 дней, или 54,3 % времени с момента начала эксплуатации, из них 30 дней - по причине несвоевременной постановки мобильного комплекса на учет в ГИБДД и получения ОСАГО;

- количество дней простоя артроскопа Xion балансовой стоимостью 5500,0 тыс. рублей составило 70 дней, или 25 % времени с момента начала эксплуатации, одной из причин простоя является отсутствие пациентов;

- количество дней простоя ультразвукового диагностического многофункционального аппарата балансовой стоимостью 2500,0 тыс. рублей составило 59 дней, или 22,1 % времени с момента начала эксплуатации;

- в связи с отсутствием показаний к применению имел место простой 237 единиц оборудования продолжительностью 60625 дней, что составляет 30 % от календарной продолжительности эксплуатационного периода данного количества единиц оборудования;

- простой санитарного автотранспорта в связи с поздними постановкой на учет и получением эксплуатационных документов имелся по 17 единицам оборудования суммарной продолжительностью 2162 дня, что состав-

ляет 28 % от календарной продолжительности эксплуатационного периода данного количества единиц оборудования.

В ходе контрольного мероприятия Контрольно-счетной палатой Ярославской области установлено, что в Ярославской области имели место случаи поставки медицинского оборудования, не соответствующего по своим характеристикам требованиям, указанным в государственных контрактах на его приобретение. Так, департаментом здравоохранения и фармации Ярославской области в соответствии с государственным контрактом от 19 ноября 2012 года № 108-12/1-гк были закуплены 38 аппаратов УЗИ и датчиков к ним на сумму 58083,988 тыс. рублей. Контракт был подписан директором департамента С.Л. Вундервальдом. Кроме того, директор департамента С.Л. Вундервальд в своем письме от 4 апреля 2013 года № 180/13 уведомил поставщиков о полном соответствии частот датчиков условиям государственных контрактов.

При этом в ходе проведенной проверки было установлено, что поставщиком были поставлены датчики к аппаратам УЗИ с фактическим диапазоном частот меньше указанных в спецификации к государственному контракту.

В данной связи не представлялось возможным использовать закупленные аппараты УЗИ, что может свидетельствовать о халатных действиях либо иных злоупотреблениях своими полномочиями должностных лиц департамента здравоохранения и фармации Ярославской области и требует дополнительной уголовно-правовой квалификации данных деяний.

В ходе проверки в Ярославской области в части соблюдения сроков поставки медицинского оборудования установлено:

- микроскоп операционный офтальмологический по цене 7299,7 тыс. рублей был поставлен на 3,5 месяца позже установленного срока, сумма начисленной и оплаченной неустойки составила 208770,85 рубля;

- компьютерный томограф стоимостью 13186,4 тыс. рублей был поставлен на 42 дня позже срока, определенного контрактом, департаментом здравоохранения и фармации Ярославской области было подано исковое заявление по уплате неустойки, однако судебным решением заказчику было отказано;

- передвижная рентгентелевизионная установка типа С-дуга по цене 4450,0 тыс. рублей была поставлена на 279 дней позже срока, предусмотренного государственным контрактом.

В ГБУЗ Ярославской области «Областная клиническая онкологическая больница» (г. Ярославль) сроки поставки оборудования были нарушены в 2011 году по 2 из 4 заключенных контрактов, в 2012 году - по 3 из 7 заключенных контрактов, в 2013 году - по 4 из 6 заключенных контрактов.

Таким образом, в Ярославской области общая стоимость оборудования, не поставленного в срок по вине поставщиков, составила 24936,1 тыс. руб-

лей, что создало риски нарушения сроков выполнения мероприятий региональной программы модернизации системы здравоохранения Ямало-Ненецкой области.

По результатам контрольного мероприятия Счетной палаты Российской Федерации в Ямало-Ненецком автономном округе установлено следующее.

Нарушения сроков поставки медицинского оборудования сроком от 1 до 202 дней имели место по 89 из 359 заключенных государственных контрактов (24,8 % от заключенных контрактов). Поставленное в лечебные учреждения Ямало-Ненецкого автономного округа медицинское оборудование по 12 из 359 заключенных государственных контрактов введено в эксплуатацию с нарушением срока, установленного заключенными государственными контрактами, от 2 до 138 дней.

В 2012 году департаментом здравоохранения Ямало-Ненецкого автономного округа предъявлено претензий поставщикам по уплате неустойки на сумму 364223,98 рубля, в 2013 году - на сумму 409151,03 рубля.

По 2 государственным контрактам медицинское оборудование введено в эксплуатацию с нарушением установленного срока более чем на 100 дней: на поставку установки ангиографической стоимостью 36000,0 тыс. рублей и на поставку компьютерного томографа 256-срезового стоимостью 73000,0 тыс. рублей. Причиной несвоевременного ввода в эксплуатацию данного медицинского оборудования, поставленного в ГБУЗ Ямало-Ненецкого автономного округа «Салехардская окружная клиническая больница», является неготовность помещений для установки.

Таким образом, в Ямало-Ненецком автономном округе установлено неэффективное использование имущества на сумму 109000,0 тыс. рублей (оплачено, установлено, но не использовалось).

Кроме того, по результатам проверки Счетной палаты Ямало-Ненецкого автономного округа установлено следующее.

Перечнем и количеством оборудования, закупаемого в 2011-2013 годах в рамках мероприятия 2.4 региональной программы модернизации здравоохранения, утвержденным постановлением правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 23 апреля 2013 года № 286-П «О внесении изменений в постановление правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 15 апреля 2011 года № 194-П» для нужд ГБУЗ «Ямало-Ненецкий окружной психоневрологический диспансер» было предусмотрено приобретение в 2011 году 1 единицы санитарного автотранспорта.

Перечнем мероприятий окружной долгосрочной целевой подпрограммы «Психические расстройства на 2011-2015 годы» в редакции постановления правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 7 сентября 2011 года № 620-П «О внесении изменений в окружную долгосрочную целевую программу «Охрана здоровья населения и профилактика социально значимых заболеваний в Ямало-Ненецком автономном

округе на 2011-2015 годы», действующей на дату опубликования извещения о проведении открытого аукциона в электронной форме (на 29 сентября 2011 года) и заключения государственного контракта, предусмотрено приобретение автотранспорта на сумму 700,0 тыс. рублей.

Департаментом здравоохранения Ямало-Ненецкого автономного округа на основании заключения департамента экономики Ямало-Ненецкого автономного округа от 3 ноября 2011 года № 698-ЭА с индивидуальным предпринимателем Д.А. Бойчук был заключен государственный контракт от 8 ноября 2011 года № 2740 на поставку автомобиля в ГБУЗ «Ямало-Ненецкий окружной психоневрологический диспансер» на сумму 700000 рублей.

Оплата произведена 29 ноября 2011 года за счет средств на реализацию окружной долгосрочной целевой подпрограммы «Психические расстройства на 2011-2015 годы» окружной долгосрочной целевой программы «Охрана здоровья населения и профилактика социально значимых заболеваний в Ямало-Ненецком автономном округе на 2011-2015 годы» (платежное поручение от 27 декабря 2011 года № 3008).

В соответствии с государственным контрактом от 8 ноября 2011 года № 2740, согласно товарной накладной от 9 декабря 2011 года № 236, акту приема-передачи, подписанному руководителем медицинской организации, паспорту транспортного средства поставлен не санитарный автомобиль, а автомобиль марки ГАЗ-22171, специализированный пассажирский (наименование (тип ТС): ТС 10 мест).

Согласно информации департамента здравоохранения Ямало-Ненецкого автономного округа от 17 января 2014 года № 1801-12-05/36.1 расходы на приобретение указанного автомобиля в сумме 700000 рублей указаны как расходы окружного бюджета на приобретение санитарного автотранспорта в рамках программы, что не соответствует действительности.

Таким образом, мероприятие программы в части приобретения санитарного автотранспорта в количестве 1 единицы не выполнено.

По цели 2 «Внедрение современных информационных систем в здравоохранение» в целях создания единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения, перехода на полисы обязательного медицинского страхования единого образца, в том числе обеспеченных федеральным электронным приложением универсальной электронной карты, внедрение телемедицинских систем, систем электронного документооборота и ведение медицинских карт пациентов в электронном виде

В соответствии с частью 1 статьи 50 Федерального закона № 326-ФЗ сроки реализации региональных программ модернизации здравоохранения

субъектов Российской Федерации и мероприятий по модернизации государственных учреждений, оказывающих медицинскую помощь, в части внедрения информационных систем в здравоохранение были установлены в период с 2011 по 2013 год.

На внедрение информационных систем в здравоохранение за 2011-2013 годы субъектами Российской Федерации было израсходовано суммарно 28745,777 млн. рублей (97,8 % от общего объема выделенных средств), в том числе: 20264,544 млн. рублей - средств Фонда (98,9 % выделенных средств ФОМС), 8659,1 млн. рублей - средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (95,2 % от общего объема выделенных средств бюджетов субъектов Российской Федерации).

Наименьший процент освоения средств отмечен в Ленинградской области (45,6 %), Чукотском автономном округе (76,3 %), Республике Калмыкия (76,8 %), Республике Северная Осетия - Алания (79,6 %), Республике Хакасия (79,8 %), Республике Ингушетия (83,9 %), Калужской области (84,2 %), Саратовской области (85,2 %), Республике Кабардино-Балкария (86,4 %), Республике Удмуртия (87,7 %), Нижегородской области (88,8 %) и Костромской области (88,9 процента).

Финансирование мероприятий по внедрению информационных систем в здравоохранение за 2011-2013 годы и освоение средств представлены в таблице:

	Источник финансирования	(тыс. руб.) Финансирование мероприятий		
		предусмотрено программой	израсходовано на 01.01.2014 г.	% освоения
Итого по задаче 2, в том числе:	всего	29407076,7	28745776,4	97,8
	Фонд	20264543,7	20038443,8	98,9
	бюджет субъекта Российской Федерации	9094300,2	8659099,8	95,2
	ТФОМС	48232,8	48232,8	100,0
по мероприятию 2.1, включая:	всего	26540429,3	25912456,6	97,6
	Фонд	18680701,1	18467562,0	98,9
	бюджет субъекта Российской Федерации	7812531,4	7397697,8	94,7
	ТФОМС	47196,8	47196,8	100,0
2.1.1. Персонифицированный учет оказания медицинских услуг, возможность ведения электронной медицинской карты	всего	21945521,8	21435688,9	97,7
	Фонд	15824764,4	15669622,0	99,0
	бюджет субъекта Российской Федерации	6091861,4	5737170,9	94,2
	ТФОМС	28896,0	28896,0	100,0
2.1.2. Запись к врачу в электронном виде	всего	2597805,0	2566069,0	98,8
	Фонд	1504327,0	1502614,6	99,9
	бюджет субъекта Российской Федерации	1079458,8	1049435,2	97,2
	ТФОМС	14019,2	14019,2	100,0
2.1.3. Обмен телемедицинскими данными, внедрение систем электронного документооборота	всего	1997102,5	1910698,7	95,7
	Фонд	1351609,7	1295325,4	95,8
	бюджет субъекта Российской Федерации	641211,2	611091,7	95,3
	ТФОМС	4281,6	4281,6	100,0
по мероприятию 2.2, включая:	всего	2831888,1	2798560,5	98,8
	Фонд	1583842,6	1570881,8	99,2

	Источник финансирования	Финансирование мероприятий		
		предусмотрено программой	израсходовано на 01.01.2014 г.	% освоения
	бюджет субъекта Российской Федерации	1247009,5	1226642,7	98,4
	ТФОМС	1036,0	1036,0	100,0
2.2.1. Ведение единого регистра медицинских работников	всего	933280,5	918647,4	98,4
	Фонд	603897,4	599190,4	99,2
	бюджет субъекта Российской Федерации	329383,1	319457,0	97,0
	ТФОМС	0,0	0,0	0,0
2.2.2. Ведение электронного паспорта медицинского учреждения	всего	755048,0	742228,7	98,3
	Фонд	486867,2	480654,0	98,7
	бюджет субъекта Российской Федерации	268180,8	261574,7	97,5
	ТФОМС	0,0	0,0	0,0
2.2.3. Ведение паспорта здравоохранения субъекта Российской Федерации	всего	1143559,6	1137684,4	99,5
	Фонд	493078,0	491037,4	99,6
	бюджет субъекта Российской Федерации	649445,6	645611,0	99,4
	ТФОМС	1036,0	1036,0	100,0

В соответствии с планом утвержденных мероприятий за период реализации программы субъектами Российской Федерации планировалось внедрить:

- персонифицированный учет оказанных медицинских услуг, возможность ведения электронной карты гражданина в 7765 медицинских организациях;

- запись к врачу в электронном виде в 5813 медицинских организациях;

- обмен телемедицинскими данными, внедрение систем электронного документооборота в 5309 медицинских организациях;

- ведение единого регистра медицинских работников в 6103 медицинских организациях;

- ведение электронного паспорта медицинского учреждения в 5971 медицинской организации;

- ведение паспорта здравоохранения субъекта Российской Федерации в 2234 медицинских организациях.

По данным на 1 января 2014 года, представленным Минздравом России, персонифицированный учет оказанных медицинских услуг и возможность ведения электронной карты гражданина внедрены в 7317 медицинских организациях (94,2 %). Не выполнили запланированные мероприятия: Ярославская область, Республика Коми, Ленинградская область, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Марий Эл, Саратовская область, Республика Хакасия, Магаданская область.

Запись к врачу в электронном виде внедрена в 5669 медицинских организациях (97,5 %). Не выполнили запланированные мероприятия: Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Хакасия.

Обмен телемедицинскими данными, внедрение систем электронного документооборота внедрены в 5146 медицинских организациях (96,9 %). Не выполнили запланированные мероприятия: Кабардино-Балкарская Рес-

публика, Нижегородская область, Саратовская область, Чукотский автономный округ.

Ведение единого регистра медицинских работников внедрено в 5990 медицинских организациях (98,1 %). Не выполнили запланированные мероприятия: Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика.

Ведение электронного паспорта медицинского учреждения отмечено в 5814 медицинских организациях (97,4 %). Не выполнили запланированные мероприятия: Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика.

Ведение паспорта здравоохранения субъекта Российской Федерации отмечено в 2209 медицинских организациях (98,9 %). Не выполнили запланированные мероприятия: Кабардино-Балкарская Республика, Нижегородская область, Магаданская область.

Таким образом, органами исполнительной власти Кабардино-Балкарской Республики, Республики Ингушетия, Нижегородской области, Саратовской области и Магаданской области, ответственными за реализацию региональных программ модернизации здравоохранения, мероприятия региональных программ модернизации здравоохранения по внедрению информационных систем в здравоохранение не выполнены в полном объеме в сроки, установленные частью 1 статьи 50 Федерального закона № 326-ФЗ (2011-2013 годы).

Учитывая вышеизложенное, Минздравом России и Фондом не были приняты исчерпывающие меры по реализации полномочий по контролю за реализацией субъектами Российской Федерации мероприятий по внедрению информационных систем в здравоохранение (за исключением создания, внедрения, развития и функционирования федеральных прикладных компонентов единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения), установленные частью 15 статьи 50 Федерального закона № 326-ФЗ.

В части создания единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения

Во исполнение подпункта «з» пункта 1 Перечня поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Президиума Государственного совета Российской Федерации 17 июля 2008 года (от 1 августа 2008 года № Пр-1572ГС) Минздравом России осуществляются работы по созданию единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения (далее - ЕГИС).

Сроки создания ЕГИС определены частью 1 статьи 50 Федерального закона № 326-ФЗ и разделом 10 «Концепции создания единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения», утвержденной приказом Минздравсоцразвития России от 28 апреля 2011 года № 364 (далее - Концепция).

Концепция определяет цель, принципы, общую архитектуру, основные этапы создания ЕГИС, механизм управления и ресурсного

обеспечения ее создания и сопровождения, а также ожидаемый социально-экономический эффект.

В соответствии с Концепцией ЕГИС должна состоять из сегмента централизованных общесистемных компонентов единого информационного пространства в здравоохранении и сегмента прикладных компонентов единого информационного пространства в здравоохранении. При этом прикладные информационные системы создаются как на федеральном, так и на региональном уровнях.

В соответствии с Концепцией для каждого из компонентов системы определены автоматизируемые функции. Компоненты федерального и регионального уровней должны дополнять друг друга.

13 февраля 2012 года Минздравом России был заключен государственный контракт № К-29-Т/14-1 на выполнение работ по созданию I очереди системы ведения расписания приемов специалистов, проведения консультаций, в том числе телемедицинских, и загрузки мощностей медицинской организации, а также электронной записи на прием к врачу с учетом возможности интеграции с внешними информационными системами с использованием облачных технологий (ГК-1/2012), исполнителем является ОАО «Ростелеком», цена контракта составляет 1 рубль.

13 февраля 2012 года Минздравом России был заключен государственный контракт № К-29-Т/14-2 на выполнение работ по созданию I очереди интегрированной электронной медицинской карты и сервисов доступа к ней с использованием сервисно-ориентированных и облачных технологий, входящей в состав единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации (ГК-2/2012), исполнителем является ОАО «Ростелеком», цена контракта составляет 1 рубль.

2 мая 2012 года было принято постановление Правительства Российской Федерации № 415 «О порядке предоставления в 2012 году федеральному бюджету межбюджетных трансфертов из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования на реализацию мероприятий по внедрению современных информационных систем в здравоохранение».

Распоряжение Правительства Российской Федерации «Об утверждении объемов межбюджетных трансфертов, предоставляемых в 2012 году федеральному бюджету из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования» было принято 13 октября 2012 года № 1913-р.

Согласно указанному распоряжению Правительства Российской Федерации объемы межбюджетных трансфертов, предоставляемых в 2012 году федеральному бюджету из бюджета Фонда на реализацию мероприятий, предусмотренных частью 12.1 статьи 50 Федерального закона № 326-ФЗ, были утверждены в сумме 4894000 тыс. рублей.

Однако в нарушение сроков, установленных разделом 10 Концепции, разработка основных документов, обеспечивающих создание и возможность функционирования единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения, до конца 2012 года не была произведена, конкурсные процедуры до конца декабря 2012 года также проведены не были, в связи с чем был произведен возврат в федеральный бюджет межбюджетных трансфертов.

Конкурсные процедуры проведены Минздравом России только в июне-июле 2013 года.

В ходе проверки были проанализированы следующие государственные контракты, заключенные Минздравом России в 2013 году в рамках проведения информатизации на сумму 1247950,0 тыс. рублей, и отчетная документация об их исполнении:

- госконтракт от 24 июня 2013 года № 0195100000213000124-0132259-01 на выполнение работ по созданию II очереди прикладных информационных систем в рамках реализации Концепции на сумму 590035,0 тыс. рублей;

- госконтракт от 15 июля 2013 года № 0195100000213000142-0132259-02 на выполнение работ по созданию унифицированного программного решения для обеспечения функции диспетчеризации санитарного автотранспорта на сумму 92972,48 тыс. рублей;

- госконтракт от 1 июля 2013 года № 0195100000213000110-0132259-03 на выполнение работ по проектированию и организации телекоммуникационных и вычислительных мощностей Федерального центра обработки данных ЕГИС (далее - ФЦОД ЕГИС) Министерства здравоохранения Российской Федерации (основная, резервная и тестовая площадки) и оказание услуг по организации телекоммуникационной инфраструктуры защищенных каналов связи между основной и резервной площадками ФЦОД ЕГИС Министерства здравоохранения Российской Федерации, в которых размещены компоненты ЕГИС и узлы доступа субъектов Российской Федерации, а также сопровождение и эксплуатация ФЦОД ЕГИС Министерства здравоохранения Российской Федерации и прикладных компонентов ЕГИС, на сумму 564942550 рублей.

Работы по указанным государственным контрактам приняты заказчиком (Минздравом России) по актам сдачи-приемки выполненных работ в период с августа по декабрь 2013 года.

Анализ представленных Минздравом России в ходе контрольного мероприятия материалов по формированию нормативно-правовой базы в сфере информатизации здравоохранения и использованию созданных в 2011-2013 годах программных продуктов показал следующее.

1. В соответствии с частью 3 статьи 91 и частью 3 статьи 92 Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» и пунктом 5.2.200 Положе-

ния о Министерстве здравоохранения Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 года № 608, Минздрав России наделен полномочиями по утверждению порядка ведения информационных систем в сфере здравоохранения и порядка ведения персонифицированного учета при осуществлении медицинской деятельности. Приказом Минздрава России от 13 июля 2012 года № 32 «О подготовке нормативных правовых актов Министерства здравоохранения Российской Федерации, необходимых для реализации Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» сроки утверждения указанных порядков определены на ноябрь 2012 года. Однако Минздрав России не исполнил установленные полномочия - на момент проверки указанные документы утверждены не были. В соответствии с приказом Минздрава России от 13 июля 2012 года № 32 ответственным за подготовку указанных нормативных правовых актов являлся заместитель Министра здравоохранения Российской Федерации А.В. Юрин.

2. Использование созданных сервисов затруднено из-за проблем с каналами связи в медицинских организациях субъектов Российской Федерации (письмо Минздрава России от 3 октября 2013 года № 18-1/10/2-7364 в Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации).

3. Разработанные в рамках развития II очереди ЕГИС программно-технологические решения по электронной регистратуре (ЭР) предусматривают выдачу в субъектах Российской Федерации полисов ОМС в виде универсальной электронной карты (УЭК), работы по созданию которой не завершены.

4. Статистика использования Унифицированного программного обеспечения диспетчеризации санитарного транспорта, разработанного в рамках государственного контракта от 15 июля 2013 года № 0195100000213000142-0132259-02, показывает, что из 5 областей, в которых указанное программное обеспечение было внедрено (Костромская, Тамбовская, Белгородская, Пензенская, Волгоградская области), вызовы с использованием системы производились только в Пензенской области (реально количество в январе 2014 года составило 26648 вызовов) и в Тамбовской области (565 вызовов).

5. В ходе проверки по материалам, представленным Минздравом России, выявлено, что Республика Северная Осетия - Алания допустила закупку несовместимого с ЕГИС аппаратно-программного обеспечения.

6. Форма электронной медицинской карты, внедрение которой предусмотрено мероприятиями региональных программ модернизации, была направлена субъектам Российской Федерации только в ноябре 2013 года, что повлечет за собой необходимость проведения доработок за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации программного обеспечения в регионах, которые используют собственное программное

обеспечение, и поставит под угрозу реализацию мероприятий в установленные сроки.

Как следствие, возникает риск неэффективного функционирования ЕГИС на региональном уровне, в том числе электронной медицинской карты и электронной записи на прием к врачу, интегрированной с Единым порталом государственных услуг.

Существующая система финансирования информатизации здравоохранения в части развития медицинских информационных систем предусматривает самостоятельное планирование и финансирование регионами их создания и эксплуатации за счет различных источников бюджета субъектов Российской Федерации.

Требования технического задания к государственному контракту от 24 июня 2013 года № 0195100000213000124-0132259-01 на выполнение работ по созданию П очереди прикладных информационных систем в рамках реализации Концепции предусматривают разработку в каждом регионе собственных информационных систем за счет средств региональных бюджетов. Это делает необходимым адаптацию и согласование (интеграцию) программного обеспечения прикладных региональных сегментов с программным обеспечением прикладных федеральных сегментов, что в дальнейшем может затруднить агрегацию получаемых данных на федеральном уровне, модернизацию установленного программного обеспечения федерального и регионального сегментов в рамках ЕГИС. Как следствие, возникает риск неэффективного функционирования ЕГИС.

Таким образом, в нарушение сроков, установленных разделом 10 Концепции, мероприятия по внедрению современных информационных систем в здравоохранение, в том числе в части интеграции федерального и регионального сегментов информационных систем, выполнены к концу 2013 года после завершения финансирования за счет средств Фонда реализации региональных программ модернизации здравоохранения. Завершение мероприятий по созданию прикладных региональных систем единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения и их интеграция с прикладными федеральными сегментами потребуют дополнительного финансирования за счет средств региональных бюджетов.

Модернизация государственных учреждений, оказывающих медицинскую помощь

Данные, представленные Минздравом России, содержат обобщенную информацию по государственным учреждениям, подведомственным РАМН и ФМБА России, а также информацию о реализации мероприятий модернизации каждого из участвующих государственных учреждений, подведомственных Минздраву России. Мониторинг результатов реализа-

ции мероприятий модернизации государственных учреждений, подведомственных РАМН и ФМБА России, Минздравом России не проводится.

В части результатов модернизации государственных учреждений, оказывающих медицинскую помощь, подведомственных Минздраву России

Согласно данным отчета о реализации мероприятий по модернизации государственных учреждений, направленного Министерством здравоохранения Российской Федерации в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования письмом от 31 января 2014 года № 11-1/290, (форма в соответствии с приложением № 4 к приказу Минздравсоцразвития России от 30 декабря 2010 года № 1240н) по состоянию на 1 января 2014 года на модернизацию 90 государственных учреждений, подведомственных Минздраву России, были предусмотрены бюджетные ассигнования в размере 9897379,5 тыс. рублей. Из них фактически по состоянию на 1 января 2014 года было израсходовано 9864821,9 тыс. рублей, или 99,7 % от предусмотренных бюджетных ассигнований.

По целям модернизации показатели исполнения назначений распределялись следующим образом.

На цель 1 «Укрепление материально-технической базы федеральных государственных учреждений здравоохранения», подведомственных Минздраву России, ассигнования были предусмотрены в размере 9475128,6 тыс. рублей, или 95,7 % средств по всем целям, исполнение на 1 января 2014 года составило 9442571,0 тыс. рублей, или 99,7 % от предусмотренных назначений.

В рамках указанной цели наибольший объем средств был направлен на приобретение медицинского оборудования: ассигнования были установлены в сумме 6534532,0 тыс. рублей (66 % средств по всем целям), исполнение составило 6535134,9 тыс. рублей, или 100,01 % от предусмотренных назначений.

На капитальный ремонт ассигнования были установлены в сумме 2828278,1 тыс. рублей (28,6 % средств по всем целям), исполнение составило 2791730,4 тыс. рублей, или 99,6 % от предусмотренных назначений, остаток неиспользованных средств составил 36547,7 тыс. рублей.

На текущий ремонт ассигнования были установлены в сумме 112318,5 тыс. рублей (1,2 % средств по всем целям), исполнение составило 115705,6 тыс. рублей, или 103 % от предусмотренных назначений.

На цель 2 - внедрение современных информационных систем в здравоохранение, ассигнования были установлены в сумме 422250,9 тыс. рублей, или 4,3 % средств по всем целям, исполнение составило 422250,9 тыс. рублей, или 100 % от предусмотренных назначений.

Необходимо отметить, что в связи с расторжением гражданско-правового договора № 0348100060012000109 195409 от 11 ноября 2012 года на выполнение работ по капитальному ремонту помещений спального корпуса № 1 ФГБУ «Российский реабилитационный центр «Детство» Минздрава России с ООО «СтройкомР» и решением Арбитражного суда Московской области от 18 ноября 2013 года, по ФГБУ «Российский реабилитационный центр «Детство» Минздрава России образовался остаток средств в размере 32557,6 тыс. рублей. Указанные средства поступили в доход федерального бюджета и были перечислены в бюджет Фонда.

Необходимо отметить, что Минздравом России не представлены данные в соответствии с запросом Счетной палаты Российской Федерации от 23 января 2014 года № 12-21/12-03 о:

- вводе в эксплуатацию и использовании установленного в государственных медицинских учреждениях медицинского оборудования;
- достижении установленных федеральными государственными учреждениями целевых значений показателей деятельности учреждений, предполагаемых к достижению в течение 2012 года.

В этой связи оценить эффективность указанных вложений не представляется возможным.

Также в соответствии с информацией, представленной федеральными медицинскими организациями в соответствии с запросами Счетной палаты Российской Федерации, Минздравом России не были выполнены обязательства по интеграции компонентов информационных систем учреждений с федеральными компонентами и организации локальных вычислительных сетей.

В результате федеральными организациями не были выполнены установленные ими целевые значения показателей по внедрению современных информационных систем в здравоохранение.

Наибольший объем средств предусмотрен по следующим государственным учреждениям здравоохранения, подведомственным Минздраву России:

- ГБОУ ВПО «Первый Московский государственный медицинский университет имени И.М. Сеченова» - 766808,3 тыс. рублей;
- ГБОУ ВПО «Саратовский государственный медицинский университет имени В.И. Разумовского» - 468792,4 тыс. рублей;
- ГБОУ ВПО «Северо-Западный государственный медицинский университет имени И.И. Мечникова» - 346852,5 тыс. рублей;
- ФГБУ «Межотраслевой научно-технический комплекс «Микрохирургия глаза» имени академика С.Н. Федорова» - 335001,8 тыс. рублей;
- ГБОУ ВПО «Санкт-Петербургский государственный медицинский университет имени академика И.П. Павлова» - 304479,5 тыс. рублей;
- ГБОУ ВПО «Самарский государственный медицинский университет» - 273715,1 тыс. рублей;

- ГБОУ ВПО «Челябинская государственная медицинская академия» - 254214,7 тыс. рублей;
- ГБОУ ВПО «Сибирский государственный медицинский университет» - 245341,1 тыс. рублей;
- ФГБУ «Национальный медико-хирургический центр имени Н.И. Пирогова» - 244969,3 тыс. рублей;
- ГБОУ ВПО «Башкирский государственный медицинский университет» - 242201,4 тыс. рублей.

Выполнили все запланированные мероприятия в полном объеме 57 государственных учреждений, в том числе такие крупные получатели средств, как ГБОУ ВПО «Первый Московский государственный медицинский университет имени И.М. Сеченова», ГБОУ ВПО «Северо-Западный государственный медицинский университет имени И.И. Мечникова», ФГБУ «Межотраслевой научно-технический комплекс «Микрохирургия глаза» имени академика С.Н. Федорова», ГБОУ ВПО «Санкт-Петербургский государственный медицинский университет имени академика И.П. Павлова», ФГБУ «Национальный медико-хирургический центр имени Н.И. Пирогова», ГБОУ ВПО «Самарский государственный медицинский университет», ГБОУ ВПО «Челябинская государственная медицинская академия».

Необходимо отметить, что по ряду учреждений при 100-процентном освоении средств, предусмотренных на модернизацию, не были выполнены запланированные показатели модернизации.

Так, не были достигнуты плановые показатели по реализации цели 1 «Укрепление материально-технической базы государственных и муниципальных учреждений здравоохранения».

В рамках приобретения медицинского оборудования плановые показатели не были достигнуты 4 учреждениями:

- ГБОУ ВПО «Сибирский государственный медицинский университет» из запланированных 578 была приобретена 91 единица (отклонение от плановых показателей 84,2 %, наихудшие показатели реализации мероприятий);
- ГБОУ ВПО «Читинская ГМА» из запланированных 165 были приобретены 158 единиц (отклонение 4,24 %);
- ГБОУ ВПО «Саратовский государственный медицинский университет имени В.И. Разумовского» из запланированных 233 единиц оборудования были приобретены 224 единицы (отклонение 3,86 %);
- ФГБУ «Ивановский научно-исследовательский институт материнства и детства имени В.Н. Городкова» из запланированных 108 были приобретены 105 единиц оборудования (отклонение 2,78 процента).

В рамках проведения капитального ремонта плановые показатели не были достигнуты 2 учреждениями:

- в ФГБУ «Уральский научно-исследовательский институт охраны материнства и младенчества» площадь проведенного капитального ремонта

вместо запланированных 4810,5 кв. м составила 3830,1 кв. м, т.е. на 980,4 кв. м меньше запланированного (отклонение от запланированного показателя составило 20,38 %);

- в ФГБУ «Российский реабилитационный центр «Детство» площадь проведенного капитального ремонта вместо запланированных 8335,4 кв. м составила 6653,8 кв. м, т.е. на 1681,6 кв. м меньше запланированного (отклонение от запланированного показателя составило 20,2 процента).

В рамках проведения текущего ремонта плановые показатели не были достигнуты 2 учреждениями:

- в ГБОУ ДПО «Российская медицинская академия последипломного образования» площадь проведенного текущего ремонта вместо запланированных 1477,5 кв. м составила 598,6 кв. м, т.е. на 878,9 кв. м меньше планируемого (отклонение - 59,5 %);

- в ФГБУ «Уральский научно-исследовательский институт дерматовенерологии и иммунопатологии» площадь проведенного текущего ремонта вместо запланированных 7845,2 кв. м составила 5378,3 кв. м, т.е. на 2466,9 кв. м меньше запланированного (отклонение от запланированного показателя составило 31,4 процента).

По данным, представленным федеральными медицинскими организациями, причинами недостижения целевых значений являются:

- несоблюдение исполнителями условий заключенных государственных контрактов;

- ошибки при планировании целевых значений показателей, при этом ранее представленные заявки организациями не корректировались.

В части результатов модернизации государственных учреждений, оказывающих медицинскую помощь, подведомственных ФМБА России

Согласно данным отчета Федерального медико-биологического агентства, представленного в Минздрав России, по состоянию на 1 января 2014 года на модернизацию государственных учреждений, подведомственных ФМБА, были предусмотрены бюджетные ассигнования в размере 11157611,1 тыс. рублей. Из них фактически по состоянию на 1 января 2014 года было израсходовано 11125737,5 тыс. рублей, или 99,7 % от предусмотренных бюджетных ассигнований.

По целям модернизации показатели исполнения назначений распределялись следующим образом.

На цель 1 «Укрепление материально-технической базы государственных учреждений здравоохранения», подведомственных ФМБА, ассигнования были предусмотрены в размере 10484819,0 тыс. рублей, исполнение на 1 января 2014 года составило 10455499,7 тыс. рублей, или 99,7 % от предусмотренных назначений.

В рамках указанной цели наибольший объем средств был направлен на приобретение медицинского оборудования: ассигнования были установлены в сумме 6544322,4 тыс. рублей, исполнение составило 6543856,4 тыс. рублей.

На капитальный ремонт ассигнования были установлены в сумме 3840524,2 тыс. рублей, исполнение составило 3821911,97 тыс. рублей.

На текущий ремонт ассигнования были установлены в сумме 99972,3 тыс. рублей, исполнение составило 89731,4 тыс. рублей.

На цель 2 - внедрение современных информационных систем в здравоохранение, ассигнования были установлены в сумме 672792,1 тыс. рублей, исполнение составило 670237,8 тыс. рублей, или 99,6 % от предусмотренных назначений.

Данные о достигнутых показателях реализации мероприятий по модернизации здравоохранения государственными учреждениями, подведомственными ФМБА России, Минздравом России не запрашивались.

В части результатов модернизации государственных учреждений, оказывающих медицинскую помощь, подведомственных РАМН

Согласно отчета Российской академии медицинских наук, представленного в Минздрав России, по состоянию на 1 января 2014 года на модернизацию государственных учреждений, подведомственных РАМН, были предусмотрены бюджетные ассигнования в размере 3872752,2 тыс. рублей. Из них фактически по состоянию на 1 января 2014 года было израсходовано 3872412,8 тыс. рублей, или 99,99 % от предусмотренных бюджетных ассигнований.

По целям модернизации показатели исполнения назначений распределялись следующим образом.

На цель 1 «Укрепление материально-технической базы государственных учреждений здравоохранения», подведомственных РАМН, ассигнования были предусмотрены в размере 3718999,8 тыс. рублей, исполнение на 1 января 2014 года составило 3718662,08 тыс. рублей, или 99,99 % от предусмотренных назначений.

В рамках указанной цели наибольший объем средств был направлен на приобретение медицинского оборудования: ассигнования были установлены в сумме 2843930,09 тыс. рублей, исполнение составило 2843923,49 тыс. рублей, или 100 процентов.

На капитальный ремонт ассигнования были установлены в сумме 794263,29 тыс. рублей, исполнение составило 793932,17 тыс. рублей.

На текущий ремонт ассигнования были установлены в сумме 80806,42 тыс. рублей, исполнение составило 80806,42 тыс. рублей.

На цель 2 - внедрение современных информационных систем в здравоохранение, ассигнования были установлены в сумме 153752,4 тыс. рублей,

исполнение составило 153750,77 тыс. рублей, или 100 % от предусмотренных назначений.

Данные о достигнутых показателях реализации мероприятий по модернизации здравоохранения государственными учреждениями, подведомственными РАМН, Минздравом России не запрашивались.

В ходе проверок медицинских организаций, подведомственных РАМН, были выявлены факты нарушения порядка оплаты договоров, заключенных с поставщиками по результатам проведения аукционных процедур.

Так, в ФГБУ «Научно-исследовательский институт ревматологии» Российской академии медицинских наук (г. Москва) (далее - ФГБУ «НИИР» РАМН) были выявлены факты нарушения порядка оплаты заключенных договоров: от 3 августа 2012 года № 151-2012 на поставку 2 многофункциональных ультразвуковых диагностических комплексов с единственным участником - ООО «АлмазМед» (юридический адрес: 199034, Санкт-Петербург, ул. Репина, д. 12, помещение 3-Н) со стоимостью (ценой) договора - 21500,0 тыс. рублей, от 13 июля 2012 года № 130-2012 на поставку компактного магнитно-резонансного томографа, предназначенного для обследования конечностей и сочленений, с ООО «АлмазМед» (юридический адрес: 199034, Санкт-Петербург, ул. Репина, д. 12, помещение 3-Н) со стоимостью (ценой) договора - 16492,5 тыс. рублей, от 25 сентября 2012 года № 178-2012 на поставку передвижного рентгенодиагностического комплекса Omniscope C, производства компании «Stephanix S.A.» (Франция), с ООО «ИнкоМед» со стоимостью договора - 4091,7 тыс. рублей, от 2 августа 2012 года № 149-2012 на поставку модуля операционного климатического для палаты интенсивной терапии в комплекте с медицинскими климатическими установками со стоимостью договора - 41500,0 тыс. рублей, от 16 июля 2012 года № 139-2012 на поставку модуля операционного климатического для 3 специализированных операционных со стоимостью договора - 48500,0 тыс. рублей, всего на общую сумму 132084,2 тыс. рублей.

Пунктом 2.4.2 проектов гражданско-правовых договоров предусмотрено осуществление расчетов за поставленный товар после представления счета на оплату и документов, подтверждающих поставку товара, в том числе актов сдачи-приемки работ по договору.

Пунктом 3.1.1 проектов договоров предусмотрено подписание по факту приемки товара акта приема-передачи и ввода в эксплуатацию товара.

В то же время по факту оплата договоров произведена в размере 100 % стоимости при отсутствии документов, подтверждающих выполнение работ и ввод поставленных товаров в эксплуатацию. Акты приемки-передачи подписаны заместителем директора А.Д. Васиным.

Таким образом, выявленные факты свидетельствуют о халатных действиях либо иных злоупотреблениях своими полномочиями должностных

лиц ФГБУ «НИИР» РАМН и требуют дополнительной уголовно-правовой квалификации данных деяний.

По цели 3 «Внедрение стандартов медицинской помощи и повышение доступности амбулаторной медицинской помощи»

Реализация мероприятий по внедрению стандартов медицинской помощи и повышению доступности амбулаторной медицинской помощи реализовывались в 2011-2012 годах. Продолжение их реализации в 2013 году предусмотрено в рамках территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи.

На реализацию мероприятий по цели 3 в 2011-2012 годах было выделено из всех источников 291003,039 млн. рублей. Из них использовано 285267,572 млн. рублей, или 98 %. При этом наименьший процент использования выделенных средств отмечены: в Республике Ингушетия (67,1 %), Ямало-Ненецком автономном округе (75,4), Омской области (84,5 %), Республике Чечня (85 %), Республике Карелия (88,8 %), Орловской области (89,5 %), Республике Северная Осетия - Алания (89,7 %), Волгоградской области (90,3 %), Ненецком автономном округе (90,4 %), Кабардино-Балкарской Республике (91 %), Новгородской области (93,4 %), Республике Калмыкия (93,5 %), Смоленской области (93,6 %), Калужской области и Республике Дагестан (по 96,9 процента).

В части внедрения стандартов медицинской помощи

Всего на 2011-2012 годы по данному мероприятию было предусмотрено 175618,349 млн. рублей. Из них израсходовано 171080,629 млн. рублей, или 97,4 %. Стопроцентное освоение средств отмечено в 22 субъектах Российской Федерации. Ниже 97 % освоения средств выявлено: в Ямало-Ненецком автономном округе (61 %), Республике Ингушетия (65,8 %), Орловской области (80,5 %), Омской области (80,6 %), Чеченской Республике (82 %), Республике Северная Осетия - Алания (84,9 %), Республике Карелия (84,9 %), Смоленской области (86,2 %), Волгоградской области (87,4 %), Кабардино-Балкарской Республике (89 %), Ненецком автономном округе (89,9 %), Республике Калмыкия (90,6 %), Томской области (91,3 %), Республике Хакасия (93,2 %), Калужской области (95,4 %), Калининградской области (95,8 %), Челябинской области (96,7 %), Забайкальском крае (96,8 процента).

При планировании и внедрении стандартов медицинской помощи учитывались входящие в систему обязательного медицинского страхования приоритетные классы заболеваний по МКБ-10, максимально влияющие на формирование показателя смертности населения и госпитальную (внутри-больничную) летальность, в том числе болезни системы кровообращения, новообразования, травмы, болезни органов дыхания, пищеварения.

Всего за 2011-2012 годы было внедрено 98 стандартов медицинской помощи, пролечено 22,1 млн. человек, в том числе 2,8 млн. детей.

В соответствии с положениями статьи 37 Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» с 1 января 2013 года медицинская помощь оказывается на основе стандартов медицинской помощи, утверждаемых уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, с соответствующим финансовым обеспечением, в том числе в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования.

В соответствии с частью 7 статьи 80 Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» Программа государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи (далее - ПГГ) формируется с учетом порядка оказания медицинской помощи и на основе стандартов медицинской помощи, а также с учетом особенностей половозрастного состава населения, уровня и структуры заболеваемости населения Российской Федерации, основанных на данных медицинской статистики.

В соответствии с частью 4 статьи 35 Федерального закона № 326-ФЗ страховое обеспечение в соответствии с базовой программой обязательного медицинского страхования устанавливается исходя из стандартов медицинской помощи, утвержденных уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Таким образом, соответствующие положения по оказанию и оплате медицинской помощи на основе стандартов медицинской помощи начиная с 2013 года должны быть включены в программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, в том числе в территориальные программы.

С 2011 года тарифы по оплате медицинской помощи в соответствии со стандартами медицинской помощи, внедряемыми в субъектах Российской Федерации, включались в тарифные соглашения. В 2013 году должна была быть обеспечена преемственность мероприятий в рамках цели 3 «Внедрение стандартов медицинской помощи, повышение доступности амбулаторной медицинской помощи», в том числе предоставляемой врачами-специалистами.

При этом в соответствии с частью 7 статьи 35 Федерального закона № 326-ФЗ оплата медицинской помощи на основе тарифа на оплату медицинской помощи, включающего все статьи затрат, должна была производиться уже с 1 января 2013 года.

Для реализации с 1 января 2013 года части 7 статьи 35 Федерального закона № 326-ФЗ Минздравом России должны были быть внесены соответствующие изменения в приказ Минздравсоцразвития России от 28 февраля 2011 года № 158н «Об утверждении Правил обязательного ме-

дицинского страхования», утверждающий методику расчета тарифов на оплату медицинской помощи в рамках обязательного медицинского страхования, которая согласно пункту 157 Правил обязательного медицинского страхования действовала до 31 декабря 2012 года.

Одновременно с этим соответствующие положения по принципам оплаты медицинской помощи и по формированию тарифа на основе всех статей расходов в соответствии с пунктом 5 части 5 статьи 80 Федерального закона «Об основах здоровья граждан в Российской Федерации» должны были быть включены в Программу государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов, утвержденную постановлением Правительства Российской Федерации 22 октября 2012 года № 1074.

Однако Программа государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов соответствующих положений не содержит.

Минздравом России указанные изменения в приказ Минздравсоцразвития России от 28 февраля 2011 года № 158н «Об утверждении Правил обязательного медицинского страхования» были внесены только 20 ноября 2013 года приказом № 859ан, после неоднократных обращений Счетной палаты Российской Федерации.

С целью оценки преемственности проведенных мероприятий, включая стоимостные показатели стандартов медицинской помощи после 2012 года, Федеральным фондом обязательного медицинского страхования в соответствии с запросом Счетной палаты Российской Федерации от 11 ноября 2013 года письмом от 2 декабря 2013 года № 7720/26-1 была направлена информация, полученная от субъектов Российской Федерации по запросу о внедряемых стандартах медицинской помощи в рамках мероприятий региональных программ модернизации субъектов Российской Федерации и их стоимости в 2011-2013 годах.

В ходе сравнительного анализа в 2013 году по сравнению с 2012 годом стоимости случаев госпитализации, установленной субъектами Российской Федерации в тарифных соглашениях, выявлено, что по ряду нозологий в 2013 году стоимость случаев госпитализации была значительно (более 50 %) снижена по сравнению с 2012 годом.

Так, в Белгородской области стоимость случая госпитализации при язве двенадцатиперстной кишки снизилась с 59564,0 рубля до 24983,3 рубля (на 58,1 процента).

В Брянской области стоимость случая госпитализации при злокачественном новообразовании предстательной железы снизилась с 56710,5 рубля до 18900,2 рубля (на 66,7 %), при остром лимфобластном лейкозе - с 290454,2 рубля до 104311,5 рубля (на 64,1 %), при язве желудка - с 53221,1 рубля до 13387,4 рубля (на 74,8 процента).

В Воронежской области стоимость случая госпитализации при остром инфаркте миокарда снизилась с 74092,9 рубля до 29983,8 рубля (на 59,5 %), при перитоните - с 112335,8 рубля до 42244,8 рубля (на 62,4 процента).

В Липецкой области стоимость случая госпитализации в 2013 году по сравнению с 2012 годом при синдроме дыхательного расстройства у новорожденного снизилась с 153544,7 рубля до 34144,7 рубля (на 77,8 %), при разрыве внутримозговых тканей и кровоизлиянии вследствие родовой травмы - с 168445,8 рубля до 39493,4 рубля (на 76,6 %), при врожденной пневмонии - с 155718,6 рубля до 34144,7 рубля (на 78,1 процента).

В Орловской области стоимость случая госпитализации в 2013 году по сравнению с 2012 годом при инсульте (внутримозговом кровоизлиянии) снизилась с 167222,1 рубля до 33836,8 рубля (на 79,8 %), при панкреатите - с 73109,1 рубля до 17926,4 рубля (на 75,5 %) и т.д.

В Республике Башкортостан стоимость случая госпитализации в 2013 году по сравнению с 2012 годом при злокачественном новообразовании желудка снизилась с 65671 рубля до 31042,3 рубля (на 52,7 %), при остром панкреатите - с 50065,6 рубля до 24408,7 рубля (на 51,2 процента).

В Челябинской области стоимость случая госпитализации в 2013 году по сравнению с 2012 годом при инсульте снизилась с 146574 рублей до 55927 рублей (на 61,8 %), при остром инфаркте миокарда - с 140537 рублей до 60052 рублей (на 57,3 процента).

В Республике Бурятия стоимость случая госпитализации в 2013 году по сравнению с 2012 годом при остром инфаркте миокарда снизилась с 100366 рублей до 33718 рублей (на 66,4 %), при инсульте, не уточненном как кровоизлияние или инсульт, - с 93369 рублей до 40220 рублей (на 56,9 %), при злокачественных новообразованиях оболочек головного мозга - с 102291 рубля до 45278 рублей (на 55,7 %), стрептококковой септицемии - с 79870 рублей до 23567 рублей (на 70,5 %) и т.д.

Причины снижения в 2013 году стоимости тарифов на оплату медицинской помощи в соответствии со стандартами медицинской помощи, внедряемыми в рамках программ модернизации здравоохранения в 2011-2012 годах, Минздравом России и Федеральным фондом обязательного медицинского страхования не представлены.

20 декабря 2012 года письмом Минздрава России № 14-6/10/2-5305 в субъекты Российской Федерации были направлены рекомендации Минздрава России «Способы оплаты медицинской помощи в рамках программы государственных гарантий на основе групп заболеваний, в том числе клинико-статистических групп болезней (КСГ)». Приложением 1 к данным рекомендациям предложены коэффициенты относительной затратоемкости КСГ/КПГ, на основании которых субъектам Российской Федерации было рекомендовано рассчитывать тарифы на оплату медицинской помощи.

В ходе проверки были произведены расчеты тарифов на оплату медицинской помощи, оказанной в стационарных условиях, с использованием методических рекомендаций Минздрава России «Способы оплаты медицинской помощи в рамках программы государственных гарантий на основе групп заболеваний, в том числе клинико-статистических групп болезней (КСГ)» на примере Забайкальского края по нозологии «инфаркт миокарда» в соответствии с тарифным соглашением на медицинскую помощь в системе обязательного медицинского страхования Забайкальского края от 21 января 2013 года (с изменениями) по следующей формуле:

12091,9 рубля (средняя стоимость одного случая лечения за счет средств ОМС в Забайкальском крае) \times 1,74 (коэффициент относительной затратоемкости для инфаркта миокарда в соответствии с методическими рекомендациями) = 21039,9 рубля.

Указанная расчетная стоимость совпала с фактическими данными стоимости случая госпитализации при инфаркте миокарда по 2013 году, представленными Федеральным фондом ОМС по Забайкальскому краю.

Таким образом, по Забайкальскому краю снижение стоимости случая лечения инфаркта миокарда в стационарных условиях в 2013 году по сравнению с 2012 годом связано с переходом указанным субъектом Российской Федерации на способы оплаты медицинской помощи в рамках программы государственных гарантий на основе групп заболеваний, в том числе клинико-статистических групп болезней (КСГ).

В ходе проверки в территориальном фонде обязательного медицинского страхования Ямало-Ненецкого автономного округа установлено, что в 2013 году из 23 применяемых в Ямало-Ненецком автономном округе стандартов оказания медицинской помощи отмечается снижение тарифов по сравнению с 2012 годом по 8 стандартам, повышение тарифов - по 13 стандартам, в 2014 году отмечается снижение тарифов по сравнению с 2013 годом по 13 стандартам, повышение - по 7 стандартам.

В ходе проверки территориального фонда обязательного медицинского страхования Ямало-Ненецкого автономного округа было установлено, что снижение тарифов по отдельным стандартам в 2013 году по сравнению с 2012 годом было связано с изменением способа оплаты медицинской помощи, оказанной в стационарных условиях, и переходом на клинико-статистические группы в соответствии с рекомендациями Минздрава России «Способы оплаты медицинской помощи в рамках программы государственных гарантий на основе групп заболеваний, в том числе клинико-статистических групп болезней (КСГ)», направленными письмом от 20 декабря 2012 года № 14-6/10/2-5305.

При этом регионом при расчете стоимости тарифа на оплату медицинской помощи были применены рекомендованные указанным письмом коэффициенты относительной затратоемкости без осуществления предвари-

тельного просчета достаточности определенных средств для оказания медицинской помощи в полном объеме и надлежащего качества.

Снижение стоимости лечения без осуществления предварительных расчетов достаточности средств может привести к снижению качества медицинской помощи, ограничению применения современных высокочатратных методов лечения, сокращению объема применяемых лекарственных препаратов, и, в конечном итоге, - к ухудшению результатов лечения, росту осложнений и неблагоприятных исходов.

Повышение доступности амбулаторной медицинской помощи

За 2011-2012 годы на реализацию указанных мероприятий было предусмотрено из всех источников финансирования 71080,324 тыс. рублей, из них израсходовано 70540,304 тыс. рублей (99,2 %). В 38 субъектах Российской Федерации выделенные средства освоены на 100 %, в 26 субъектах Российской Федерации освоение средств составило 99,3-99,9 %. Менее 99 % освоения средств отмечено в 17 субъектах Российской Федерации, в том числе: в Новгородской области - 73,4 %, Ненецком автономном округе - 87,6 %, Челябинской области - 95,1 процента.

В части продолжения в 2013 году мероприятий по осуществлению дополнительных стимулирующих выплат врачам и среднему медицинскому персоналу, участвующим в 2011 и 2012 годах в реализации мероприятий региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации по внедрению стандартов медицинской помощи и повышению доступной амбулаторной медицинской помощи, в том числе предоставляемой врачами-специалистами, установлено следующее.

В соответствии с письмом Минздрава России от 25 декабря 2012 года № 11-9/10/2-5718С 2013 года средний подушевой норматив финансирования медицинской помощи за счет средств ОМС включал расходы на осуществление дополнительных стимулирующих выплат врачам и среднему медицинскому персоналу, участвующим в 2011 и 2012 годах в реализации мероприятий региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации в рамках территориальных программ ОМС.

Однако аналогичные положения на 1 января 2013 года не были включены в тарифные соглашения субъектов Российской Федерации и в трудовые контракты медицинских работников, что отразилось на уровне заработной платы медицинских работников в I квартале 2013 года. Соответствующие изменения в тарифные соглашения были внесены субъектами Российской Федерации только во II квартале 2013 года, в соответствии с Перечнем поручений Президента Российской Федерации от 17 марта 2013 года № 539.

Диспансеризация 14-летних подростков

В рамках цели 3 в 2011-2012 годах осуществлялась реализация мероприятий по диспансеризации 14-летних подростков. На проведение углубленной диспансеризации 14-летних подростков в 2011-2012 годах было предусмотрено 3104,0 млн. рублей, подлежало диспансеризации 2342,9 тыс. человек.

По состоянию на 1 января 2013 года фактически израсходовано средств 2879,5 млн. рублей, или 92,8 % от запланированных, прошли диспансеризацию 2311,3 тыс. человек, или 98,6 % от числа подлежащих.

Охват диспансеризацией подростков в 100 % зарегистрирован в 38 субъектах Российской Федерации. При этом в данной группе субъектов отмечаются низкие показатели освоения предусмотренных средств: в Ленинградской (87,4 %), Новгородской (63,9 %), Курганской (86,7 %), Магаданской (82,3 %) областях, Алтайском (78,1 %), Краснодарском (78,8 %) краях, Республике Северная Осетия - Алания (72,5 %) и Удмуртской Республике (88,9 %). Данные факты могут свидетельствовать о недостаточных качестве и полноте проведенной диспансеризации.

Наиболее низкие показатели охвата углубленной диспансеризацией подростков в возрасте 14 лет (менее 95 %) отмечаются в 9 субъектах Российской Федерации: Чеченской Республике (83,7 %), Камчатском крае (84,9 %), Чукотском (87,2 %) и Ямало-Ненецком (91,3 %) автономным округам, Челябинской (93,4 %), Мурманской (87,9 %), Кировской (94,6 %) областях, Республике Тыва (94 %) и Еврейской автономной области (94,8 %). При этом в указанных субъектах Российской Федерации также зарегистрирован низкий уровень освоения предусмотренных средств, кроме Еврейской автономной области и Республики Тыва.

Заработная плата медицинских работников, сложившаяся по результатам реализации мероприятий в рамках цели 3

Анализ сложившегося уровня заработной платы в сфере здравоохранения за 2011-2013 годы (по данным Минздрава России в соответствии с приказом Минздравсоцразвития России от 30 декабря 2010 года № 1240н) показал следующее.

По итогам 2013 года средняя заработная плата врачей и работников медицинских организаций, имеющих высшее медицинское (фармацевтическое) или иное высшее образование, предоставляющих медицинские услуги (обеспечивающих предоставление медицинских услуг), в 2013 году составила 42248 рублей, или 141 % средней заработной платы в Российской Федерации.

При этом средняя номинальная начисленная заработная плата врачей по сравнению с 2012 годом выросла на 20,9 %, а по сравнению с 2011 годом - на 44 процента.

Кроме того, следует отметить, что крайне низкие темпы роста уровня заработной платы врачей в 2013 году по отношению к 2012 году отмечены в ряде субъектов Российской Федерации: Воронежская область - 5,5 %, Вологодская область - 4,5 %, Ростовская область - 14,2, Волгоградская область - 9,7 %, Республика Мордовия - 7,9.

По итогам 2013 года средняя заработная плата среднего медицинского персонала в Российской Федерации составила 24102 рубля, или 80,4 % средней заработной платы по Российской Федерации. По сравнению с 2012 годом средняя заработная плата выросла на 20,5 % (за последние 2 года - на 40,8 процента).

Крайне низкие темпы роста уровня заработной платы среднего медицинского персонала крайне низкие темпы роста уровня заработной платы врачей в 2013 году по отношению к 2012 году отмечены в ряде субъектов Российской Федерации: Омская область - 4,8 %, Вологодская область - 4,5 %, Республика Ингушетия - 7,6 %, Чеченская Республика - 7,8 %, Алтайский край - 11 %, Республика Мордовия - 15,6 процента.

Мониторинг средней заработной платы младшего медицинского персонала в рамках региональных программ модернизации не проводился.

4. Оценить организацию системы сбора отчетных данных и проведения мониторинга и контроля реализации региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации и программ модернизации государственных учреждений, подведомственных Министерству здравоохранения Российской Федерации, Федеральному медико-биологическому агентству, Российской академии медицинских наук

Проверка исполнения Федеральным фондом обязательного медицинского страхования и Министерством здравоохранения Российской Федерации функций по обеспечению контроля использования средств, предусмотренных на финансовое обеспечение программ и мероприятий по модернизации здравоохранения, и реализации программ и мероприятий по модернизации здравоохранения в установленные сроки

В соответствии с частью 13 статьи 50 Федерального закона № 326-ФЗ порядок и форма представления отчетности о реализации программ и мероприятий по модернизации здравоохранения устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, порядок и форма представления отчетности об использовании средств устанавливаются Фондом.

В соответствии с частью 14 статьи 50 Федерального закона № 326-ФЗ контроль за использованием средств, предусмотренных на финансовое обеспечение программ и мероприятий по модернизации здравоохранения, осуществляются Фондом, федеральным органом исполнительной власти,

осуществляющим функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, Счетной палатой. Контроль за использованием средств, предоставленных на внедрение стандартов медицинской помощи и повышение доступности амбулаторной медицинской помощи, осуществляется также территориальными фондами.

В соответствии с частью 15 статьи 50 Федерального закона № 326-ФЗ контроль за реализацией программ и мероприятий по модернизации здравоохранения осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти и Фондом.

В соответствии с пунктом 3 раздела I «О строительстве, вводе в эксплуатацию и работе перинатальных центров» Протокола совещания у Председателя Правительства Российской Федерации В.В. Путина от 11 марта 2011 года № ВП-П12-9пр, Минздравсоцразвитием России, Фондом, ФСО, высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации (руководителям высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации) было поручено обеспечить мониторинг реализуемых программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации на основе установленной отчетности.

При реорганизации Минздравсоцразвития России в 2012 году указанные полномочия Минздравсоцразвития России были подтверждены в отношении Минздрава России (поручения Правительства Российской Федерации № ОГ-П12-6003 от 20 августа 2013 года, письмо Аппарата Правительства Российской Федерации от 24 января 2014 года № П-12-2986).

Поручением Министра здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 27 января 2012 года № 36: поручено соответствующим департаментам обеспечивать контроль, проверку и анализ отчетных данных; определены ответственные по осуществлению мониторинга и анализа показателей приказа Минздравсоцразвития России от 30 декабря 2010 года № 1240н.

После реорганизации Минздравсоцразвития России в 2012 году аналогичные положения были включены в поручение Министра здравоохранения Российской Федерации от 6 августа 2013 года № 69.

Однако, как показала проверка, контроль, проверка и анализ отчетных данных, направляемых в Минздрав России субъектами Российской Федерации, проводились ненадлежащим образом.

Так, в соответствии с запросами Счетной палаты от 17 июля 2013 года № ЗИ 14-71/14-02 и от 28 октября 2013 года № 12-586/14-02 Минздравом России письмами от 29 августа 2013 года № 11-12/10/1-4135 и от 8 ноября 2013 года № 11-12/10/1-5537 направлялись данные о достижении целевых значений показателей и индикаторов реализации региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Россий-

ской Федерации в соответствии с приказом Минздравсоцразвития России от 30 декабря 2010 года № 1240н.

Анализ представленных данных показал низкое качество представленных материалов - по ряду субъектов Российской Федерации отсутствовали планируемые и достигнутые значения показателей, некоторые значения показателей нуждались в уточнении, что не позволяло достоверно оценить результаты реализации мероприятий.

О сложившейся ситуации Минздрав России был проинформирован письмами Счетной палаты от 28 октября 2013 года № 12-586/14-02 и от 3 декабря 2013 № 12-658/12-03.

В соответствии с приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 22 июня 2011 года № 607 «Об организации мониторинга и анализа хода реализации региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации» в Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации создана Межведомственная комиссия по мониторингу реализации программ модернизации здравоохранения (далее - Комиссия), а в субъектах Российской Федерации созданы рабочие группы по анализу хода реализации региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации с участием представителей территориальных органов Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития, Федеральной службы по труду и занятости и Территориального фонда обязательного медицинского страхования.

Рабочими группами в соответствии с вышеуказанными приказами осуществлялись мониторинг и ежемесячный анализ хода реализации программ модернизации здравоохранения. Обобщенные материалы рабочих групп ежемесячно направлялись в Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации (после мая 2012 года - в Минздрав России), в Фонд и в центральный аппарат Росздравнадзора.

Положением о Межведомственной комиссии по мониторингу реализации региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации и мероприятий по модернизации государственных учреждений, оказывающих медицинскую помощь, и государственных учреждений, реализующих мероприятия по внедрению современных информационных систем в здравоохранение, утвержденным приказом Минздрава России от 22 июня 2011 года № 607, определено, что основной задачей Комиссии являются сбор, изучение информации и подготовка решений о реализации региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации, использовании средств на финансовое обеспечение, а также о реализации мероприятий по модернизации государственных учреждений, оказывающих медицинскую помощь, и государственных учреж-

дений, реализующих мероприятия по внедрению современных информационных систем в здравоохранение.

Заседания Комиссии проводятся в сроки, установленные Председателем Комиссии, но не реже одного раза в месяц.

Решение Комиссии оформляется протоколом, который направляется, соответственно, в адрес высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и рабочих групп и в адрес государственных учреждений, находящихся в ведении Минздрава России, ФМБА России и РАМН.

Однако в нарушение указанного положения о Межведомственной комиссии заседания Комиссии в течение 2013 года не проводились, протоколы в установленные органы не направлялись.

5. Определить результативность реализации программ и мероприятий по модернизации здравоохранения

Анализ полноты реализации программ и мероприятий по модернизации здравоохранения и достижения установленных целевых значений индикаторов и показателей эффективности реализации региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации и мероприятий по модернизации государственных учреждений, подведомственных Министерству здравоохранения Российской Федерации, Федеральному медико-биологическому агентству, Российской академии медицинских наук

**По цели 1 «Укрепление материально-технической базы государственных и муниципальных учреждений здравоохранения»
Строительство, реконструкция объектов капитального строительства, обеспечение завершения строительства ранее начатых объектов, капитальный ремонт государственных и муниципальных учреждений здравоохранения**

Анализ представленных Минздравом России данных, полученных от субъектов Российской Федерации, в соответствии с приказом Минздравсоцразвития России от 30 декабря 2010 года № 1240н «Об утверждении порядка и формы представления отчетности о реализации мероприятий региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации и мероприятий по модернизации государственных учреждений, оказывающих медицинскую помощь, государственных учреждений, реализующих мероприятия по внедрению современных информационных систем в здравоохранение», показал следующее.

Для оценки достижения запланированных значений показателей по смертности населения были использованы данные Росстата, а также сведения о показателях (индикаторах) государственной программы, подпро-

грамм государственной программы, федеральных целевых программ (подпрограмм федеральных целевых программ) и их значениях, утвержденные распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2012 года № 2511-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения».

**В части совершенствования оказания первичной
медико-санитарной помощи, в том числе сельскому населению**

В рамках реализации региональных программ модернизации здравоохранения наряду с улучшением материально-технической базы медицинских учреждений субъектами Российской Федерации предусмотрены мероприятия по развитию первичной медико-санитарной помощи, в том числе сельскому населению.

Исходные, планируемые и фактически достигнутые значения числа медицинских организаций, оказывающих первичную медико-санитарную помощь сельскому населению в Российской Федерации, представлены в таблице:

Медицинская организация (подразделение медицинской организации)	Фактическое значение по Российской Федерации на конец 2010 г.	Планируемое значение по Российской Федерации на конец 2012 года в соответствии с паспортами субъектов Российской Федерации и данными региональных программ модернизации здравоохранения	Запланированные значения субъектами Российской Федерации в соответствии с данными отчетов по приказу Минздрава России № 1240н	Фактическое значение по Российской Федерации на конец 2013 г.	Отклонение от планируемых значений в соответствии с паспортами субъектов Российской Федерации	Отклонение от планируемых значений в соответствии с данными по приказу Минздрава России № 1240н
Домовое хозяйство первой помощи	0	3800	8786	9614	5814	828
Фельдшерский пункт	3118	3175	1876	1709	-1466	-167
Фельдшерско-акушерский пункт	35977	36778	34623	34744	-2034	121
Центр (отделение) врача общей практики	3158	5614	4282	3886	-1728	-396
Врачебная амбулатория	4239	4465	4292	4502	37	210

Анализ результатов реализации мероприятий по совершенствованию первичной медико-санитарной помощи на селе показал, что планируемые значения были достигнуты только по числу домовых хозяйств первой помощи и числу врачебных амбулаторий.

Число офисов (отделений) общеврачебной практики на 1 января 2014 года по сравнению с 2010 годом увеличилось на 23,1 %, но не достигло планируемых значений показателей (69,2 % от планируемого числа офисов ОВП по данным паспортов субъектов Российской Федерации и 90,6 % - от запланированных значений).

Не выполнили запланированные значения по открытию офисов (отделений) общеврачебной практики, а также сократили их число по сравнению с 2011 годом 26 субъектов Российской Федерации, в том числе: Тверская область - 26 ОВП, Калининградская область - 38 ОВП, Республика Башкортостан - 37 ОВП, Кировская область - 38 ОВП, Алтайский край - 49 ОВП, Иркутская область - 51 ОВП, Чувашская Республика - 91 ОВП.

В рамках реализации программ модернизации здравоохранения регионами были запланированы мероприятия по открытию и реорганизации 332 фельдшерских пунктов. На 1 января 2014 года число фельдшерских пунктов по сравнению с 2010 годом сократилось на 45,2 % практически во всех субъектах Российской Федерации. При этом за 2011-2013 годы отмечено сокращение числа фельдшерско-акушерских пунктов на 3,5 процента.

Сократили число фельдшерско-акушерских пунктов (далее - ФАПы) и не выполнили запланированные значения по открытию фельдшерско-акушерских пунктов 32 субъекта Российской Федерации, в том числе сократили число ФАПов 29 субъектов Российской Федерации, включая: Алтайский край (25 ФАПов), Псковскую область (32 ФАПа), Курскую область (41 ФАП), Тульскую область (67 ФАПов), Кировскую область (74 ФАПа), Тверскую область (102 ФАПа).

В целях приближения медицинской помощи к сельским жителям на 1 января 2014 года были организованы 8363 выездные врачебные бригады, что на 5,7 % меньше запланированного. Не достигли целевые значения показателей 14 субъектов Российской Федерации, в том числе: Алтайский край (не были организованы 464 выездные бригады от планируемого), Приморский край (не организовал 125 выездных бригад от планируемого).

Проведенные мероприятия в рамках реализации региональных программ модернизации здравоохранения позволили в 2013 году увеличить число посещений до 9,1 на 1 жителя в год. В то же время это ниже нормативных значений, установленных паспортами субъектов Российской Федерации, - 9,7 посещения на 1 жителя в год.

Наименьшее число посещений в пересчете на 1 жителя в год отмечено в Республике Северная Осетия - Алания (5,5 на 1 жителя в год), Ленинградской области (6,1 на 1 жителя в год), Новосибирской области (6,4 на 1 жителя в год), Республике Ингушетия (6,6 на 1 жителя в год), Ростовской области (7,5 на 1 жителя в год), Псковской области (7,6 на 1 жителя в год), Москов-

ской области (7,8 на 1 жителя в год), г. Санкт-Петербурге (7,8 на 1 жителя в год), Приморском крае (7,8 на 1 жителя в год), Камчатском крае (7,9 на 1 жителя в год), Краснодарском крае (8,0 на 1 жителя в год) и Чукотском автономном округе (8,0 на 1 жителя в год).

В ходе реализации региональных программ модернизации здравоохранения субъекты Российской Федерации брали на себя обязательства по открытию кабинетов (отделений) неотложной помощи.

В соответствии с представленными данными на 1 января 2014 года все планируемые мероприятия выполнены в полном объеме. Целевые значения показателей по числу вновь открытых кабинетов (отделений) неотложной помощи достигнуты.

Также субъектами Российской Федерации на 1 января 2014 года открыто 161651 пациенто-место дневных стационаров в медицинских организациях, оказывающих первичную медико-санитарную помощь. Это на 7302 пациенто-места больше, чем планировалось.

Таким образом, проведенный анализ позволяет сделать вывод, что рядом субъектов Российской Федерации не выполнены планируемые мероприятия по развитию сети медицинских организаций, оказывающих первичную медико-санитарную помощь сельским жителям, не достигнуты основные целевые значения показателей по деятельности первичного звена здравоохранения.

В части совершенствования скорой медицинской помощи

Эффективность деятельности медицинских организаций, оказывающих первичную медико-санитарную помощь, напрямую влияет на показатели деятельности бригад скорой медицинской помощи.

Всего на 1 января 2014 года, по данным субъектов Российской Федерации, осуществлено 46078358 вызовов скорой медицинской помощи, что составило 0,321 вызова на 1 жителя в год. Это на 0,9 % больше, чем норматив для скорой медицинской помощи вне медицинской организации, включая медицинскую эвакуацию, на 2013-2015 годы - 0,318 вызова на 1 жителя, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 22 октября 2012 года № 1074 «О программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов».

Выше установленного норматива число вызовов скорой медицинской помощи в 50 субъектах Российской Федерации.

Это свидетельствует о сохраняющихся проблемах в организации первичной медико-санитарной помощи населению и низкой эффективности функционирования кабинетов (отделений) неотложной медицинской помощи.

На 1 января 2014 года число бригад скорой медицинской помощи увеличилось до 28587. При этом только 19867 из них (69,5 %) полностью укомплектованы в соответствии со стандартами оснащения, утвержденными порядком оказания медицинской помощи.

Низкая укомплектованность медицинским оборудованием бригад скорой медицинской помощи отмечена в 58 субъектах Российской Федерации, в том числе: в Свердловской области (29,3 %), Костромской области (29 %), Республике Бурятия (28,2 %), Калининградской области (26,6 %), Республике Мордовия (22,9 %), Кабардино-Балкарской Республике (20 %), Республике Ингушетия (19,1 %) и т.д.

На фоне увеличения числа бригад скорой медицинской помощи на 1 января 2014 года отмечено сокращение числа специализированных бригад до 3127, что на 49 бригад меньше, чем в 2012 году. При этом 20 субъектов Российской Федерации не выполнили планируемых значений показателей по числу специализированных бригад, которые должны были быть организованы на конец 2012 года, в том числе: Орловская область (50 % достижения установленного значения), Владимирская область (44,1 % достижения установленного значения), Приморский край (42,9 % достижения установленного значения), Тверская область (42,1 % достижения установленного значения).

Таким образом, мероприятия региональных программ модернизации здравоохранения в целом ряде субъектов Российской Федерации не позволили повысить эффективность скорой медицинской помощи, вывести в медицинские организации, оказывающие первичную медико-санитарную помощь, неотложную медицинскую помощь, что повлияло на недостижение нормативных показателей программы государственных гарантий бесплатного оказания медицинской помощи по итогам 2013 года. При этом рядом субъектов Российской Федерации не выполнены обязательства по укомплектованию бригад скорой медицинской помощи в соответствии со стандартом оснащения и развития специализированных бригад.

В части совершенствования специализированной медицинской помощи

Всего на 1 января 2014 года специализированную медицинскую помощь, по данным субъектов Российской Федерации, оказывали 4775 медицинских больничных организаций, в которых развернуто 1113390 коек. Всего за 2011-2013 годы было сокращено 75006 коек, в том числе 28400 - в 2013 году.

В то же время на фоне сокращения коечного фонда, по данным на 1 января 2014 года, в 2013 году по сравнению с аналогичным периодом 2012 года число пролеченных больных увеличилось на 74344 человека, с 28884900 человек до 28959244 человек.

С одной стороны это свидетельствует о повышении интенсивности деятельности стационара, с другой - о востребованности стационарных видов помощи и проблемах в 2013 году в организации первичной медико-санитарной помощи и скорой медицинской помощи.

На фоне роста в 2013 году числа пролеченных больных и сокращения коечного фонда работа койки по итогам 2013 года приблизилась к нормативному значению 330 дней в году. При этом ниже 300 дней в году средняя занятость койки отмечена в Рязанской области (292 дня), Ярославской области (296 дней), Республике Северная Осетия - Алания (233 дня), Чеченской Республике (222 дня), Ямало-Ненецком автономном округе (297 дней), Новосибирской области (265 дней) и Чукотском автономном округе (299 дней).

В целях приближения специализированной медицинской помощи к сельским жителям в рамках региональных программ модернизации здравоохранения субъектами Российской Федерации предусмотрены мероприятия по открытию межмуниципальных специализированных центров. Всего на 1 января 2014 года открыто 1409 центров, где сосредоточено 12,4 % всего коечного фонда - 138380 коек. Учитывая, что сельское население составляет 25,9 % от общей численности населения Российской Федерации, то указанная коечная мощность недостаточна для обеспечения доступной и качественной медицинской помощи на селе. Только в 18 субъектах Российской Федерации доля коечного фонда в межмуниципальных центрах превышает 20 % от общего числа коек.

Число кардиологических коек, развернутых в межмуниципальных центрах, составило 13666 коек, или 26,1 % от общего числа кардиологических коек (52374 койки). Травматологических коек в межмуниципальных центрах - 15041 койка, или 34,3 % от общего числа травматологических коек (43812 коек). Таким образом, большая часть кардиологических и травматологических коек расположена в крупных областных и городских больницах, доступность к которым жителей сельских и отдаленных территорий может быть затруднена.

Таким образом, с учетом изложенного, в связи с необходимостью развития медицинской реабилитации и паллиативной медицинской помощи на фоне проблем в организации первичной медико-санитарной помощи и скорой медицинской помощи при реорганизации коечного фонда было необходимо учитывать потребности сельского населения в оказании медицинской помощи, обеспечении ее доступности и качества в соответствии с пунктом 6 статьи 4 и статьи 10 Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

Предпринятые субъектами Российской Федерации мероприятия по приближению специализированной медицинской помощи к сельским жи-

телям пока не достаточны для реализации пункта 1 статьи 10 Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» - организации оказания медицинской помощи по принципу приближенности к месту жительства, месту работы или обучения.

Комплексная оценка результатов достижения запланированных показателей и сбалансированности сети свидетельствует о значительных проблемах в организации медицинской помощи в Тверской области, Брянской области, Орловской области, Республике Ингушетия, Республике Северная Осетия - Алания, Республике Башкортостан, Псковской области, Алтайском крае, Приморском крае и Иркутской области.

Также эффективность мероприятий по модернизации здравоохранения и достижение цели по доступности и качеству медицинской помощи оценены на основании динамики показателей смертности населения и достижения планируемых показателей.

По оперативным данным Росстата, за январь-декабрь 2013 года показатель смертности населения составил 13,1 на 1000 населения, что на 0,8 % больше планируемого значения (13,0 на 1000 населения). При этом динамика снижения показателя смертности свидетельствует о ее замедлении в 2013 году. Так, за 2011-2013 годы по сравнению с 2010 годом показатель смертности населения снизился на 7,7 %, с 14,2 до 13,1 на 1000 населения. В 2013 году по сравнению с 2012 годом смертность населения снизилась только на 1,5 %, с 13,3 до 13,1 на 1000 населения.

Не достигли целевых значений показателей по смертности населения в 31 субъекте Российской Федерации, в том числе: Белгородской области (13,9 на 1000 населения при целевом значении 13,0), Курской области (16,3 при целевом значении 15,4), Смоленской области (16,5 при целевом значении 15,6), Ленинградской области (14,6 при целевом значении 14,0) и др.

Не достигнуты целевые значения показателей по смертности населения от:

- болезней системы кровообращения в 24 субъектах Российской Федерации, в том числе в субъектах, где организованы и функционируют региональные сосудистые центры и первичные сосудистые отделения: в Белгородской области (890,0 на 100 тыс. населения при целевом значении 783,9), Тверской области (1157,1 при целевом значении 1055,0), Ленинградской области (828,4 при целевом значении 769,9), Калининградской области (731,1 при целевом значении 700,0), Пензенской области (947,6 при целевом значении 905,6), Курганской области (718,1 при целевом значении 690,5) и др.;

- новообразований в 59 субъектах Российской Федерации, в том числе участвовавших в реализации мероприятий приоритетного националь-

ного проекта «Здоровье»: Белгородской области (212,7 на 100 тыс. населения при целевом значении 197,0), Владимирской области (257,2 при целевом значении 236,0), Калужской области (239,8 при целевом значении 221,6), Костромской области (238,4 при целевом значении 225,0), Забайкальском крае (172,0 при целевом значении 155,2), Курганской области (271,5 при целевом значении 236,3), Оренбургской области (229,2 при целевом значении 206,6) и др.;

- последствий дорожно-транспортных происшествий в 54 субъектах Российской Федерации, в том числе участвовавших в реализации мероприятий приоритетного национального проекта «Здоровье»: Республике Мордовия (16,9 на 100 тысяч населения при целевом значении 11,3), Пермском крае (22,1 при целевом значении 14,8), Хабаровском крае (14,0 при целевом значении 8,9), Кемеровской области (14,6 при целевом значении 11,0) и других.

В части совершенствования медицинской помощи матерям и детям

Сокращение коечного фонда в 2013 году также отмечено и в отношении коек для беременных и рожениц (в 2013 году по сравнению с 2012 годом сокращено 2684 койки).

При этом в 2010 году дефицит коек реанимации и интенсивной терапии для новорожденных в Российской Федерации составлял 3332 койки, коек патологии новорожденных и недоношенных детей (II этап выхаживания) - 9891 койка.

В рамках мероприятий, направленных на подготовку к выхаживанию новорожденных с низкой и экстремально низкой массой тела в региональных программах модернизации здравоохранения было запланировано, что на конец 2012 года будет развернуто 4208 коек интенсивной терапии для новорожденных и 5184 койки патологии новорожденных и недоношенных детей. На 1 января 2014 года функционировало 4268 коек интенсивной терапии для новорожденных и 5483 койки патологии новорожденных и недоношенных детей.

Не достигли запланированных значений по числу коек в 21 субъекте Российской Федерации.

При этом Республика Башкортостан, Республика Ингушетия, Республика Бурятия, Архангельская, Брянская, Псковская и Пензенская области были включены в реализацию мероприятий по строительству в 2013-2016 годах перинатальных центров, что требует от Минздрава России усиления мониторинга и контроля за дальнейшей реализацией региональных программ модернизации.

Число коек реанимации и интенсивной терапии для новорожденных и патологии новорожденных и недоношенных детей (II этап выхаживания) в учреждениях родовспоможения представлено в таблице:

Субъекты Российской Федерации	Число коек реанимации и интенсивной терапии для новорожденных в учреждениях (подразделениях) родовспоможения		Отклонение от плана, %	Число коек патологии новорожденных и недоношенных детей (II этап выхаживания) в учреждениях родовспоможения		Отклонение от плана, %
	предусмотрено в Программе модернизации здравоохранения	достигнуто по данным 2013 г.		предусмотрено в Программе модернизации здравоохранения	достигнуто по данным 2013 г.	
Российская Федерация	4208	4268	60	5184	5483	299
Брянская область	30	25	-5	0	0	0
Ивановская область	15	20	5	20	10	-10
Костромская область	25	22	-3	10	8	-2
Орловская область	27	22	-5	0	0	0
Республика Коми	27	27	0	45	40	-5
Вологодская область	42	24	-18	20	0	-20
Калининградская область	30	19	-11	80	50	-30
Мурманская область	27	27	0	40	32	-8
Псковская область	18	15	-3	0	0	0
г. Санкт-Петербург	54	50	-4	120	120	0
Республика Адыгея	17	10	-7	20	0	-20
Республика Калмыкия	9	6	-3	0	0	0
Астраханская область	34	32	-2	20	30	10
Волгоградская область	94	81	-13	35	30	-5
Республика Ингушетия	18	12	-6	32	32	0
Республика Башкортостан	135	101	-34	99	130	31
Кировская область	64	47	-17	69	78	9
Пензенская область	20	20	0	130	125	-5
Республика Бурятия	37	40	3	101	81	-20
Новосибирская область	88	88	0	80	47	-33
Приморский край	101	63	-38	6	19	13

Кроме того, в рамках реализации региональных программ модернизации здравоохранения были запланированы мероприятия по выхаживанию новорожденных с низкой и экстремально низкой массой тела, развитию неонатальной хирургии, созданию центров медико-социальной поддержки беременных, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, созданию учреждений паллиативной (хосписной) помощи детям, развитию системы восстановительного лечения для детей первых трех лет жизни.

Для этого в приказе Минздравсоцразвития России от 30 декабря 2010 года № 1240н «Об утверждении порядка и формы представления отчетности о реализации мероприятий региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации и мероприятий по модернизации государственных учреждений, оказывающих медицинскую помощь, государственных учреждений, реализующих мероприятия по внедрению современных информационных систем в здравоохранение» предусмотрен соответствующий порядок сбора и представления отчетных данных (пункт 4.1.4 Порядка представления отчетности о реализации мероприятий региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации).

Однако, несмотря на представленный запрос Счетной палаты Российской Федерации, соответствующая информация Минздравом России представлена не была. В данной связи оценить эффективность указанных мероприятий не представляется возможным.

Динамика достижения планируемых показателей младенческой смертности свидетельствует, что 37 субъектов Российской Федерации не достигли запланированных значений показателей, в том числе те субъекты, где открыты и функционируют перинатальные центры: Забайкальский край (8,8 на 1000 родившихся живыми при целевом значении 7,2), Пермский край (8,4 при целевом значении 8,2), Воронежская (7,5 при целевом значении 6,8), Ивановская (7,1 при целевом значении 6,2), Иркутская (9,9 при целевом значении 8,6), Курская (8,5 при целевом значении 7,5), Ростовская (9,6 при целевом значении 8,8), Рязанская (9,0 при целевом значении 8,6) и Тверская (10,0 при целевом значении 9,4) области.

Это ставит под сомнение эффективность реализации мероприятий по выхаживанию новорожденных в указанных субъектах.

Кадровое обеспечение системы здравоохранения

В рамках реализации региональных программ модернизации здравоохранения предполагалось увеличить число врачей до 507933 человек. Однако на 1 января 2014 года число врачей составило всего 495055 человек, что на 679 человек меньше, чем в 2012 году.

Наибольший отток врачей зарегистрирован в Иркутской области - 1300 врачей, Алтайском крае - 870 врачей, Томской области - 750 врачей, Республике Северная Осетия - Алания - 460 врачей, Краснодарском крае - 440 врачей, Архангельской области - 381 врач, Ставропольском крае - 310 врачей, Хабаровском крае - 269 врачей, Тверской области - 242 врача, Республике Ингушетия - 200 врачей, Владимирской области - 179 врачей, Удмуртской Республике - 161 врач, Липецкой области - 127 врачей, Пензенской области - 101 врач и т.д.

Наибольший отток кадров отмечен среди участковых терапевтов - на 698 врачей и участковых педиатров - на 393 врача. Также сократилось и число медицинских сестер участковой службы - на 1445 медицинских сестер.

Размер дефицита врачебных кадров по оценке субъектов Российской Федерации, по данным на 1 января 2014 года, составил 208701 человек, из них 115593 - для оказания первичной медико-санитарной помощи.

При этом всеми субъектами Российской Федерации предусматривались мероприятия по социальной поддержке медицинских работников.

Однако информация о фактически проведенных мероприятиях и их результатах Минздравом России представлена не была.

В то же время число врачей, работающих в сельских амбулаториях и участковых больницах, выросло до 18567 человек (прирост на 632 человека по сравнению с 2012 годом). Это стало следствием реализованных мероприятий по программе «Земский доктор». Так, за 2011-2012 годы привлечено для работы в сельской местности 7768 медицинских работников, в 2013 году - 4273 врача, в том числе 3423 врача - для работы в медицинских организациях, расположенных в сельской местности, и 841 врач - для работы в поселках городского типа.

Также в 2013 году отмечен рост числа врачей-специалистов, ведущих амбулаторный прием (на 5206 врачей), а также врачей, работающих в стационарных условиях (на 625 врачей).

Таким образом, анализ представленных Минздравом России данных свидетельствует о том, что:

- рядом субъектов Российской Федерации не выполнены планируемые мероприятия региональных программ модернизации здравоохранения, что не позволило достигнуть целевых значений показателей, включая демографические;

- не достигнуты планируемые показатели по обеспеченности системы здравоохранения медицинскими кадрами.

Учитывая вышеизложенное, Минздравом России и Фондом не были приняты исчерпывающие меры по реализации установленных частью 15 статьи 50 Федерального закона № 326-ФЗ полномочий по контролю за реализацией программ и мероприятий по модернизации здравоохранения, а также территориальными фондами обязательного медицинского страхования - в части контроля за реализацией мероприятий по внедрению стандартов медицинской помощи, повышению доступности амбулаторной медицинской помощи, в том числе предоставляемой врачами-специалистами.

Представленные Минздравом России доклады о реализации программ модернизации здравоохранения, направляемые в Правительство Российской Федерации после мая 2012 года, не содержат перечня проблем, требующих принятия соответствующих мер, с указанием субъектов Российской Федерации.

Возражения или замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия

Замечания (пояснения) заместителя Министра здравоохранения Российской Федерации А.З. Фаррахова к акту Счетной палаты по результатам проведенного контрольного мероприятия направлены в Счетную палату Российской Федерации письмом от 13 февраля 2014 года № 11-10/10/1-706, поступили 17 февраля 2014 года.

На указанные замечания (пояснения) дано соответствующее заключение от 26 марта 2014 года № 12-481/12-03вн.

Выводы

1. Нормативные правовые документы во исполнение статьи 50 Федерального закона от 29 ноября 2010 года № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации», регламентирующие основные вопросы формирования, финансового обеспечения, порядка предоставления и использования средств, предусмотренных на финансовое обеспечение региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации и мероприятий по модернизации государственных учреждений, оказывающих медицинскую помощь, а также порядка их реализации и осуществления контроля своевременности и эффективности использования государственных ресурсов были приняты в полном объеме, что позволяло обеспечить реализацию мероприятий программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации.

2. Изменения и дополнения в статью 50 Федерального закона № 326-ФЗ вносились Федеральными законами от 30 ноября 2011 года № 369-ФЗ, от 1 декабря 2012 года № 213-ФЗ, от 11 февраля 2013 года № 5-ФЗ, от 27 сентября 2013 года № 253-ФЗ, от 25 ноября 2013 года № 317-ФЗ и в основном касались увеличения сроков реализации мероприятий и расширения объектов модернизации.

3. В 2013 году региональные программы модернизации здравоохранения были дополнены мероприятиями по строительству перинатальных центров. При этом программа развития перинатальных центров с указанием сроков и этапов ее реализации была утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации № 2302-р только 9 декабря 2013 года, т.е. более чем на месяц позже срока, установленного поручением Президента Российской Федерации от 29 сентября 2013 года № Пр-2278 (до 1 ноября 2013 года).

4. Распределение субсидий из бюджета Фонда на реализацию региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации в части мероприятий по строительству перинатальных центров было осуществлено некорректно.

4.1. Расчет норматива акушерских коек проводился без учета требований СанПин 2.1.3.2630-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к организациям, осуществляющим медицинскую деятельность», утвержденных постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 18 мая 2010 года № 58, а также на основании фактически сложившихся показателей деятельности медицинских организаций субъектов Российской Федерации, подлежащих модернизации, что не позволяет объективно оценить потребность в акушерских койках.

4.2. При расчете размера субсидии по Республике Башкортостан применены коэффициенты, не соответствующие приказу Министерства регионального развития Российской Федерации от 4 октября 2011 года

№ 481 «Об утверждении методических рекомендаций по применению государственных сметных нормативов - укрупненных нормативов цены строительства различных видов объектов капитального строительства непроизводственного назначения и инженерной инфраструктуры».

Рекомендуемый коэффициент, учитывающий регионально-климатические условия осуществления строительства по Республике Башкортостан, составляет 1,09, в представленном Минздравом России расчете по Республике Башкортостан данный коэффициент указан как 0,9, что привело к уменьшению размера субсидии, предоставленной Республике Башкортостан.

Данная ошибка в расчетах признана Минздравом России письмом от 11 декабря 2013 года № 15-4/10/1-6151, однако мероприятия по восстановлению сниженных объемов субсидии Минздравом России не осуществлены.

5. Программы модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации на 2011-2012 годы утверждались в период с октября 2010 года по май 2011 года в соответствии с примерной формой, разработанной и рекомендованной Минздравсоцразвития России совместно с Фондом, отдельными нормативными правовыми документами субъекта Российской Федерации, кроме Московской области, которая утвердила программу модернизации в виде подпрограммы к долгосрочной целевой программе области в области здравоохранения.

6. Соглашения высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации с Минздравсоцразвития России и Фондом о финансовом обеспечении региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации были подписаны в период с 10 марта по 29 апреля 2011 года. В связи с поздним утверждением региональных программ модернизации субъекта Российской Федерации Астраханская и Владимирская области подписали соглашения 10 мая и 24 мая 2011 года, соответственно, Еврейская автономная область - 16 мая 2011 года.

7. В целом за период реализации программ и мероприятий модернизации здравоохранения было выделено в 2011 и 2012 годах за счет всех источников финансирования 694137411,7 тыс. рублей, израсходовано за период 2011-2013 годов - 680277480,3 тыс. рублей, процент освоения средств составил 98 %. Остаток неиспользованных средств по состоянию на 1 января 2014 года составил 13859931,4 тыс. рублей.

8. В 2011 году было профинансировано 298584006,2 тыс. рублей, или 43 % всех средств на программы и мероприятия модернизации здравоохранения, в 2012 году - 395553405,5 тыс. рублей, или 57 % средств. Наибольший объем средств был освоен в 2012 году в сумме 425750948,2 тыс. рублей (освоение - 82,4 %), в 2011 году - лишь 177178565,3 тыс. рублей (освоение -

59,3 %). В 2013 году были освоены средства неиспользованного остатка финансирования по состоянию на 1 января 2013 года в сумме 77347966,8 тыс. рублей, освоение остатка средств составило 84,8 процента.

9. По цели 1 «Укрепление материально-технической базы государственных и муниципальных учреждений здравоохранения» всего за период было выделено 367242214,4 тыс. рублей, или 52,9 % средств, по цели 2 «Внедрение информационных систем в здравоохранение» - 35529548,3 тыс. рублей, или 5,1 % средств, по цели 3 «Внедрение стандартов медицинской помощи, повышение доступности амбулаторной медицинской помощи» - 291365649,0 тыс. рублей, или 42 % средств.

10. Наибольший процент освоения средств по итогам реализации программ и мероприятий по модернизации здравоохранения сложился по цели 1 «Укрепление материально-технической базы государственных и муниципальных учреждений здравоохранения» - 99 %, наименьший - 88,1 % по цели 2 «Внедрение информационных систем в здравоохранение».

11. Всего за период 2011-2012 годов на развитие детской медицины в рамках реализации программ и мероприятий здравоохранения было выделено 186770550,3 тыс. рублей, или 26,9 % от общей суммы финансирования, было израсходовано 181074266,2 тыс. рублей, освоение средств составило 97 %. Остаток неиспользованных средств на развитие детской медицины по состоянию на 1 января 2014 года составил 5696284,1 тыс. рублей.

12. По данным Фонда, на 31 декабря 2013 года соглашения высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации с Министерством здравоохранения Российской Федерации и Фондом о финансовом обеспечении региональных программ по строительству перинатальных центров, предусмотренных распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 декабря 2013 года № 2302-р, находились в стадии согласования. Средства в сумме 52655701,6 тыс. рублей, предусмотренные распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 октября 2013 года № 1873-р, до субъектов Российской Федерации в 2013 году не были доведены.

13. Результаты реализации мероприятий по укреплению материально-технической базы государственных и муниципальных учреждений здравоохранения показали следующее.

13.1. Рядом субъектов Российской Федерации реализация мероприятий по укреплению материально-технической базы государственных и муниципальных учреждений здравоохранения (за исключением мероприятий по строительству перинатальных центров) не завершена в сроки, установленные частью 1 статьи 50 Федерального закона № 326-ФЗ (2011-2013 годы), пунктом 2 раздела I Протокола заседания Правительства Российской Федерации от 25 января 2013 года № 2 (до 1 июля 2013 года): по данным от-

четов субъектов Российской Федерации, представленных Минздравом России, не завершено строительство 9 медицинских организаций (из 110 запланированных), капитальный ремонт не проведен в 95 медицинских организациях (из 3734 запланированных), не закуплено и не поставлено 4088 единиц медицинского оборудования. При этом действующее законодательство не предусматривает использование остатков средств субсидий Фонда на те же цели в 2014 году, что делает невозможным оплату за счет указанных средств заключенных в субъектах Российской Федерации государственных контрактов.

13.2. Наименьший процент исполнения запланированных мероприятий по укреплению материально-технической базы медицинских организаций выявлен по г. Москве, г. Санкт-Петербургу, Кабардино-Балкарской Республике, Республике Коми, Тверской, Саратовской, Московской и Челябинской областям.

13.3. Минздравом России и Фондом не были приняты исчерпывающие меры по реализации полномочий по контролю за реализацией субъектами Российской Федерации мероприятий региональных программ модернизации здравоохранения, установленных частью 15 статьи 50 Федерального закона № 326-ФЗ, в части укрепления материально-технической базы государственных и муниципальных учреждений здравоохранения.

14. При проверке в субъектах Российской Федерации результатов реализации мероприятий региональных программ модернизации здравоохранения в части мероприятий по строительству, реконструкции объектов, завершения строительства ранее начатых объектов, капитального и текущего ремонта объектов здравоохранения установлено следующее.

14.1. В результате невыполнения подрядными организациями договорных обязательств и устранения замечаний при приемке работ в Ярославской области не введено в эксплуатацию в установленные сроки 9 объектов капитального ремонта в 9 медицинских организациях: ГУЗ «Областная КБ», ГУЗ «Областная детская КБ», МУЗ КБ СМП им. Н.В. Соловьева, МУЗ «КБ им. Н.В. Семашко», МУЗ «КБ № 8», МУЗ «Даниловская ЦРБ», МУЗ «Угличская ЦРБ», МУЗ «Пречистенская ЦРБ», МУЗ «Брейтовская ЦРБ».

14.2. В нарушение договора на выполнение капитального ремонта ГБУЗ «Республиканская детская клиническая больница» Республики Башкортостан работы были завершены подрядчиком на 86 дней позже установленного срока. Арбитражным судом Республики Башкортостан вынесено решение о взыскании неустойки.

14.3. В Ярославской области при проведении капитального ремонта учреждений здравоохранения, в невыполнение требований «Методики определения стоимости строительной продукции на территории Российской

Федерации МДС 81-35.2004», утвержденной постановлением Госстроя России от 5 марта 2004 года (с изменениями от 20 марта 2006 года), в медицинских организациях не составлялся сводный сметный расчет по объектам капитального ремонта, в локальных сметах не предусматривались средства на проведение строительного надзора.

15. При анализе мероприятий в субъектах Российской Федерации по закупке, поставке и вводу в эксплуатацию медицинского оборудования установлено следующее.

15.1. В Республике Башкортостан выявлены факты нарушения поставщиками сроков поставки медицинского оборудования на сумму 21959,7 тыс. рублей, нарушения сроков ввода в эксплуатацию медицинского оборудования общей стоимостью 214840,5 тыс. рублей по причине нарушения поставщиками условий заключенных государственных контрактов, а также факты неэффективного использования имущества на сумму 65640,0 тыс. рублей (оплачено, установлено, но не использовалось).

Также выявлены факты простоя закупленного медицинского оборудования и санитарного автотранспорта.

15.2. В ходе контрольного мероприятия Контрольно-счетной палаты Ярославской области установлено, что в Ярославской области имели место случаи поставки медицинского оборудования, не соответствующего по своим характеристикам требованиям, указанным в государственных контрактах на его приобретение. Так, департаментом здравоохранения и фармации Ярославской области в соответствии с государственным контрактом от 19 ноября 2012 года № 108-12/1-гк были закуплены 38 аппаратов УЗИ и датчиков к ним на сумму 58083,988 тыс. рублей. Контракт был подписан директором департамента С.Л. Вундервальдом. Кроме того, директор департамента С.Л. Вундервальд в своем письме от 4 апреля 2013 года № 180/13 уведомил поставщиков о полном соответствии частот датчиков условиям государственных контрактов.

При этом в ходе проведенной проверки было установлено, что поставщиком были поставлены датчики к аппаратам УЗИ с фактическим диапазоном частот меньше указанных в спецификации к государственному контракту. В данной связи не представлялось возможным использовать закупленные аппараты УЗИ, что может свидетельствовать о халатных действиях либо иных злоупотреблениях своими полномочиями должностных лиц департамента здравоохранения и фармации Ярославской области и требует дополнительной уголовно-правовой квалификации данных деяний.

В Ярославской области общая стоимость оборудования, не поставленного в срок по вине поставщиков, составила 24936,1 тыс. рублей, что создало риски нарушения сроков выполнения мероприятий региональной программы модернизации системы здравоохранения Ярославской области.

15.3. По результатам контрольного мероприятия Счетной палаты Российской Федерации в Ямало-Ненецком автономном округе установлено следующее.

Нарушения сроков поставки медицинского оборудования сроком от 1 до 202 дней имели место по 89 из 359 заключенных государственных контрактов (24,8 % от заключенных контрактов). Поставленное в лечебные учреждения Ямало-Ненецкого автономного округа медицинское оборудование по 12 из 359 заключенных государственных контрактов введено в эксплуатацию с нарушением срока, установленного заключенными государственными контрактами, от 2 до 138 дней. В 2012 году департаментом здравоохранения Ямало-Ненецкого автономного округа предъявлено претензий поставщикам по уплате неустойки на сумму 364223,98 рубля, в 2013 году - на сумму 409151,03 рубля.

Установлены факты неэффективного использования имущества на сумму 109000,0 тыс. рублей (оплачено, установлено, но не использовалось).

Кроме того, по результатам проверки Счетной палаты Ямало-Ненецкого автономного округа установлено, что мероприятие окружной программы по модернизации здравоохранения в части приобретения санитарного автотранспорта в количестве 1 единицы стоимостью 700,0 тыс. рублей не выполнено.

16. В ходе проверки ФГБУ «Научно-исследовательский институт ревматологии» Российской академии медицинских наук были выявлены факты нарушения порядка оплаты заключенных договоров на сумму 132084,2 тыс. рублей, что может свидетельствовать о халатных действиях либо иных злоупотреблениях своими полномочиями должностных лиц ФГБУ «Научно-исследовательский институт ревматологии» Российской академии медицинских наук и требует дополнительной уголовно-правовой квалификации данных деяний.

17. По итогам анализа результатов реализации мероприятий цели 2 «Внедрение информационных систем в здравоохранение» установлено следующее.

17.1. Органами исполнительной власти Кабардино-Балкарской Республики, Республики Ингушетия, Нижегородской области, Саратовской области и Магаданской области, ответственными за реализацию региональных программ модернизации здравоохранения, мероприятия региональных программ модернизации здравоохранения по внедрению информационных систем в здравоохранение не выполнены в полном объеме в сроки, установленные частью 1 статьи 50 Федерального закона № 326-ФЗ (2011-2013 годы).

17.2. Минздравом России и Фондом не были приняты исчерпывающие меры по реализации полномочий по контролю за реализацией субъектами Российской Федерации мероприятий по внедрению информационных сис-

тем в здравоохранение (за исключением создания, внедрения, развития и функционирования федеральных прикладных компонентов единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения), установленных частью 15 статьи 50 Федерального закона № 326-ФЗ.

17.3. Минздравом России не исполнены полномочия, установленные частью 3 статьи 91 и частью 3 статьи 92 Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», пунктом 5.2.200 Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 года № 608, по утверждению порядка ведения информационных систем в сфере здравоохранения и порядка ведения персонифицированного учета при осуществлении медицинской деятельности. На момент проверки указанные документы не были изданы. В соответствии с приказом Минздрава России от 13 июля 2012 года № 32 ответственным за подготовку указанных нормативных правовых актов являлся заместитель Министра здравоохранения Российской Федерации А.В. Юрин.

17.4. Требования технического задания к государственному контракту от 24 июня 2013 года № 0195100000213000124-0132259-01 на выполнение работ по созданию II очереди прикладных информационных систем в рамках реализации Концепции предусматривают разработку в рамках прикладных региональных сегментов информационной системы в каждом регионе собственных информационных систем за счет средств региональных бюджетов. Это делает необходимым адаптацию и согласование (интеграцию) программного обеспечения прикладных региональных сегментов с программным обеспечением прикладных федеральных сегментов, что в дальнейшем может затруднить агрегацию получаемых данных на федеральном уровне, модернизацию установленного программного обеспечения федерального и регионального сегментов в рамках единой системы. Как следствие, возникает риск неэффективного функционирования единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения.

17.5. В нарушение сроков, установленных разделом 10 Концепции, создания единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения, утвержденной приказом Минздравсоцразвития России от 28 апреля 2011 года № 364, мероприятия по внедрению современных информационных систем в здравоохранение, в том числе в части интеграции федерального и регионального сегментов информационных систем, выполнены к концу 2013 года после завершения финансирования за счет средств Фонда.

Завершение мероприятий по созданию прикладных региональных систем единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения и их интеграция с прикладными федеральными сегментами потребуют дополнительного финансирования за счет средств региональных бюджетов.

В результате имеется риск неэффективного функционирования единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения на региональном уровне, в том числе электронной медицинской карты и электронной записи на прием к врачу, интегрированной с Единым порталом государственных услуг.

18. В ходе контрольного мероприятия Минздравом России не представлены следующие данные в соответствии с запросом Счетной палаты Российской Федерации от 23 января 2014 года № 12-21/12-03 о государственных учреждениях, подведомственных Министерству здравоохранения Российской Федерации, Федеральному медико-биологическому агентству, Российской академии медицинских наук:

- о внедрении в эксплуатацию и использовании установленного в федеральных государственных медицинских учреждениях медицинского оборудования;

- о достижении установленных федеральными государственными учреждениями целевых значений показателей деятельности учреждений, предполагаемых к достижению в течение 2012 года.

Таким образом, оценить эффективность указанных вложений не представляется возможным.

В соответствии с информацией, представленной федеральными медицинскими организациями в соответствии с запросами Счетной палаты Российской Федерации, Минздравом России не были выполнены обязательства по интеграции компонентов информационных систем учреждений с федеральными компонентами и организации локальных вычислительных сетей.

В результате федеральными организациями не были выполнены установленные им целевые значения показателей по внедрению современных информационных систем в здравоохранение.

Учитывая изложенное, целесообразно проведение самостоятельного контрольного мероприятия по аудиту эффективности использования средств бюджета Фонда, направленных в 2012 году на реализацию мероприятий по модернизации государственных учреждений здравоохранения.

19. По итогам анализа результатов реализации мероприятий цели 3 «Внедрение стандартов медицинской помощи и повышение доступности амбулаторной медицинской помощи» установлено следующее.

19.1. В ходе сравнительного анализа в 2013 году по сравнению с 2012 годом стоимости случаев госпитализации, установленной субъектами Российской Федерации в тарифных соглашениях, выявлено, что по ряду нозологий стоимость случаев госпитализации была значительно (более 50 %) снижена. В ходе проверки территориального фонда обязательного медицинского страхования Ямало-Ненецкого автономного округа было установлено, что снижение тарифов по отдельным стандартам в 2013 году по

сравнению с 2012 годом было связано с изменением способа оплаты медицинской помощи, оказанной в стационарных условиях, и переходом на клинико-статистические группы в соответствии с рекомендациями Минздрава России «Способы оплаты медицинской помощи в рамках программы государственных гарантий на основе групп заболеваний, в том числе клинико-статистических групп болезней (КСГ)», направленными письмом от 20 декабря 2012 года № 14-6/10/2-5305.

При этом регионом при расчете стоимости тарифа на оплату медицинской помощи были применены рекомендованные указанным письмом коэффициенты относительной затратоемкости без осуществления предварительного просчета достаточности определенных средств для оказания медицинской помощи в полном объеме и надлежащего качества.

Снижение стоимости лечения без осуществления предварительных расчетов достаточности средств может привести к снижению качества медицинской помощи, ограничению применения современных высокозатратных методов лечения, сокращению объема применяемых лекарственных препаратов, и, в конечном итоге, к ухудшению результатов лечения, росту осложнений и неблагоприятных исходов.

19.2. За 2011-2012 годы на реализацию мероприятий по повышению доступности амбулаторной медицинской помощи было предусмотрено из всех источников финансирования 71080,3 тыс. рублей, из них израсходовано 70540,3 тыс. рублей (99,2 %). Только в 38 субъектах Российской Федерации выделенные средства освоены на 100 %, в 26 субъектах Российской Федерации освоение средств составило 99,3-99,9 %. Менее 99 % освоения средств отмечено в 17 субъектах Российской Федерации, в том числе: в Новгородской области - 73,4 %, Ненецком автономном округе - 87,6 %, Челябинской области - 95,1 процента.

19.3. По состоянию на 1 января 2013 года фактически израсходовано средств на диспансеризацию 14-летних подростков в сумме 2879,5 млн. рублей, или 92,8 % от запланированных, прошли диспансеризацию 2311,3 тыс. человек, или 98,6 % от числа подростков, подлежащих диспансеризации. Охват диспансеризацией подростков в 100 % зарегистрирован только в 38 субъектах Российской Федерации. При этом в данной группе субъектов отмечаются низкие показатели освоения предусмотренных средств: в Ленинградской (87,4 %), Новгородской (63,9 %), Курганской (86,7 %), Магаданской (82,3 %) областях, Алтайском (78,1 %), Краснодарском (78,8 %) краях, Республике Северная Осетия - Алания (72,5 %) и Удмуртской Республике (88,9 %). Данные факты могут свидетельствовать о недостаточных качестве и полноте проведенной диспансеризации.

19.4. По итогам 2013 года средняя номинальная начисленная заработная плата врачей в Российской Федерации по сравнению с 2012 годом вы-

росла на 20,9 %, а по сравнению с 2011 годом - на 44 %. Средняя номинальная начисленная заработная плата среднего медицинского персонала в Российской Федерации по сравнению с 2012 годом выросла на 20,5 %. По итогам 2013 года в ряде субъектов Российской Федерации отмечены крайне низкие темпы роста уровня заработной платы, в том числе: в Пермском крае (менее 1 %), Вологодской (4,5 %), Воронежской (5,5 %) областях и Республике Мордовия (7,9 процента).

20. В ряде субъектов Российской Федерации не выполнены в полном объеме планируемые мероприятия по развитию сети медицинских организаций, оказывающих первичную медико-санитарную помощь сельским жителям, не достигнуты основные целевые значения показателей по деятельности первичного звена здравоохранения.

20.1. Число офисов (отделений) общеврачебной практики (ОВП) на 1 января 2014 года по сравнению с 2010 годом увеличилось на 23,1 %, но не достигло планового значения и составило 90,6 % от запланированного. Не достигли планируемых значений показателей Тверская, Калининградская, Кировская, Иркутская области, Республика Башкортостан, Алтайский край и Чувашская Республика.

20.2. В рамках реализации программ модернизации здравоохранения регионами были запланированы мероприятия по открытию и реорганизации 332 фельдшерских пунктов. В целом на 1 января 2014 года число фельдшерских пунктов по сравнению с 2010 годом сократилось на 45,2 %, сокращение произошло практически во всех субъектах Российской Федерации.

20.3. В нарушение установленных целевых значений показателей по открытию фельдшерско-акушерских пунктов за 2011-2013 годы в целом по Российской Федерации отмечено сокращение числа фельдшерско-акушерских пунктов на 3,5 %. Сократили число ФАПов и не выполнили запланированные значения по открытию фельдшерско-акушерских пунктов 32 субъекта Российской Федерации, в том числе: Алтайский край, Псковская, Курская, Тульская, Кировская и Тверская области.

20.4. На 1 января 2014 года число бригад скорой медицинской помощи увеличилось до 28587 бригад. При этом только 19867 из них (69,5 %) полностью укомплектованы в соответствии со стандартами оснащения, утвержденными порядками оказания медицинской помощи. Низкая укомплектованность медицинским оборудованием бригад скорой медицинской помощи отмечена в 58 субъектах Российской Федерации, в том числе: в Свердловской области (29,3 %), Костромской области (29 %), Республике Бурятия (28,2 %), Калининградской области (26,6 %), Республике Мордовия (22,9 %), Кабардино-Балкарской Республике (20 %), Республике Ингушетия (19,1 процента).

20.5. На 1 января 2014 года специализированную медицинскую помощь, по данным субъектов Российской Федерации, оказывали 4775 медицинских больничных организаций, в которых развернуто 1113390 коек. Всего за 2011-2013 годы было сокращено 75006 коек, в том числе 28400 - в 2013 году. При этом по сравнению с аналогичным периодом 2012 года число пролеченных больных в 2013 году увеличилось на 74344 человека, с 28884900 человек до 28959244 человек, то есть нагрузка на 1 койку увеличилась.

20.6. На 1 января 2014 года открыто 1409 межмуниципальных специализированных центров, где сосредоточено 12,4 % всего коечного фонда - 138380 коек. Только в 18 субъектах Российской Федерации доля коечного фонда в межмуниципальных центрах превышает 20 % от общего числа коек. Вместе с тем в связи с необходимостью развития медицинской реабилитации и паллиативной медицинской помощи на фоне проблем в организации первичной медико-санитарной помощи и скорой медицинской помощи при реорганизации коечного фонда было необходимо учитывать потребности сельского населения в оказании медицинской помощи, обеспечении ее доступности и качества в соответствии с пунктом 6 статьи 4 и статьи 10 Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

Предпринятые субъектами Российской Федерации мероприятия по приближению специализированной медицинской помощи к сельским жителям пока не достаточны для реализации пункта 1 статьи 10 Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» - организации оказания медицинской помощи по принципу приближенности к месту жительства, месту работы или обучения.

21. Выявлены факты недостижения субъектами Российской Федерации целевых значений показателей, предусмотренных региональными программами модернизации здравоохранения.

21.1. По оперативным данным Росстата, за январь-декабрь 2013 года показатель смертности населения составил 13,1 на 1000 населения, что на 0,8 % выше планируемого значения (13,0 на 1000 населения). При этом динамика снижения показателя смертности свидетельствует о ее замедлении в 2013 году. Не достигнуты целевые значения показателей по смертности населения в 31 субъекте Российской Федерации, в том числе: Белгородской области (13,9 на 1000 населения при целевом значении 13,0), Курской области (16,3 при целевом значении 15,4), Смоленской области (16,5 при целевом значении 15,6), Ленинградской области (14,6 при целевом значении 14,0).

21.2. По России в целом не достигнуты целевые значения показателей по смертности населения от новообразований и от дорожно-транспортных происшествий, в том числе не достигли целевых значений показателей по смертности населения от новообразований 59 субъектов Российской Феде-

рации, от последствий дорожно-транспортных происшествий - 54 субъекта Российской Федерации.

21.3. В рамках реализации региональных программ модернизации здравоохранения предполагалось увеличить число врачей до 507933 человек. Однако на 1 января 2014 года число врачей составило всего 495055 человек, что на 679 человек меньше, чем в 2012 году. Размер дефицита врачебных кадров, по оценке субъектов Российской Федерации, на 1 января 2014 года составил 208701 человек, из них 115593 - для оказания первичной медико-санитарной помощи.

22. Минздравом России и Фондом не были приняты исчерпывающие меры по реализации установленных частью 15 статьи 50 Федерального закона № 326-ФЗ полномочий по контролю за выполнением программ и мероприятий по модернизации здравоохранения.

Предложения

1. Направить представление в Министерство здравоохранения Российской Федерации.

2. Направить представление в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования.

3. Направить представление Президенту Республики Башкортостан.

4. Направить представление губернатору Ярославской области.

5. Направить представление губернатору Ямало-Ненецкого округа.

6. Направить информационное письмо Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации О.Ю. Голодец.

7. Направить информационное письмо Президенту Российской Федерации В.В. Путину.

8. Направить информационное письмо руководителю Федерального агентства научных организаций.

9. Направить обращение Счетной палаты Российской Федерации в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

10. Направить материалы по результатам контрольного мероприятия в Федеральную службу безопасности Российской Федерации.

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

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

А.В. ФИЛИПЕНКО

**Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
в августе 2014 года рассмотрен 71 вопрос, среди них:**

1. О результатах контрольного мероприятия «Проверка целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, выделенных федеральному государственному унитарному предприятию «Всероссийская государственная телевизионная и радиовещательная компания» в 2013 году» **(В.Е. Чистова)**

2. О результатах контрольного мероприятия «Анализ планирования и реализации мероприятий государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности», включая оценку сбалансированности целей, задач, индикаторов, мероприятий и финансовых ресурсов, а также ее соответствия долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации (с подготовкой проекта доклада Президенту Российской Федерации)» **(В.Е. Чистова)**

3. О результатах контрольного мероприятия «Анализ планирования и реализации мероприятий государственной программы Российской Федерации «Противодействие незаконному обороту наркотиков», включая оценку сбалансированности целей, задач, индикаторов, мероприятий и финансовых ресурсов, а также ее соответствия долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации (с подготовкой проекта доклада Президенту Российской Федерации)» **(В.Е. Чистова)**

4. О результатах контрольного мероприятия «Анализ планирования и реализации мероприятий государственной программы Российской Федерации «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах», включая оценку сбалансированности целей, задач, индикаторов, мероприятий и финансовых ресурсов, а также ее соответствия долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации (с подготовкой проекта доклада Президенту Российской Федерации)» **(В.Е. Чистова)**

5. О результатах контрольного мероприятия «Анализ планирования и реализации мероприятий государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика», включая оценку сбалансированности целей, задач, индикаторов, мероприятий и финансовых ресурсов, а также ее соответствия долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации (с подготовкой проекта доклада Президенту Российской Федерации)» **(С.А. Агапцов)**

6. О результатах контрольного мероприятия «Анализ планирования и реализации мероприятий государственной программы Российской Федерации «Энергоэффективность и развитие энергетики», включая оценку сбалансированности целей, задач, индикаторов, мероприятий и финансовых ресурсов, а также ее соответствия долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации (с подготовкой проекта доклада Президенту Российской Федерации)» **(В.Н. Богомолов)**

7. О результатах контрольного мероприятия «Внешний государственный финансовый аудит «Использование государственным унитарным предприятием «Кизлярский коньячный завод» государственной собственности и имущества при осуществлении финансово-хозяйственной деятельности и оценка балансовой стоимости его активов» **(Б.-Ж. Жамбалнимбуев)**

8. О результатах контрольного мероприятия «Анализ планирования и реализации мероприятий государственной программы Российской Федерации «Развитие внешнеэкономической деятельности», включая оценку сбалансированности целей, задач, индикаторов, мероприятий и финансовых ресурсов, а также ее соответствия долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации (с подготовкой проекта доклада Президенту Российской Федерации)» **(А.И. Жданьков)**

9. О Заключении Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2013 год **(В.С. Катренко)**

10. О Заключении Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации за 2013 год **(В.С. Катренко)**

11. О результатах контрольного мероприятия «Анализ планирования и реализации мероприятий государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», включая оценку сбалансированности целей, задач, индикаторов, мероприятий и финансовых ресурсов, а также ее соответствия долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации (с подготовкой проекта доклада Президенту Российской Федерации)» **(Т.Н. Мануйлова)**

12. О результатах контрольного мероприятия «Проверка использования средств федерального бюджета и федеральной собственности при осуществлении в 2012-2013 годах подведомственными Управлению делами Президента Российской Федерации предприятиями и учреждениями функций и полномочий в установленной сфере деятельности» **(С.Н. Мовчан)**

13. О результатах контрольного мероприятия «Анализ планирования и реализации мероприятий государственной программы Российской Федерации «Юстиция», включая оценку сбалансированности целей, задач, индикаторов, мероприятий и финансовых ресурсов, а также ее соответствия долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации в Министерстве юстиции Российской Федерации (с подготовкой проекта доклада Президенту Российской Федерации)» **(С.Н. Мовчан)**

14. О результатах контрольного мероприятия «Анализ планирования и реализации мероприятий государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» и основных направлений реформирования жилищно-коммунального хозяйства, включая оценку сбалансированности целей, задач, индикаторов, мероприятий и финансовых ресурсов, а также ее соответствия долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации (с подготовкой проекта доклада Президенту Российской Федерации)» **(Ю.В. Росляк)**

15. О результатах контрольного мероприятия «Анализ планирования и реализации мероприятий государственной программы Российской Федерации «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации», включая оценку сбалансированности целей, задач, индикаторов, мероприятий и финансовых ресурсов, а также ее соответствия долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации (с подготовкой проекта доклада Президенту Российской Федерации)» **(Ю.В. Росляк)**

16. О результатах контрольного мероприятия «Анализ планирования мероприятий государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» на период до 2020 года, включая оценку сбалансированности целей, задач, индикаторов, мероприятий и финансовых ресурсов, а также ее соответствия долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации (с подготовкой проекта доклада Президенту Российской Федерации)» **(Ю.В. Росляк)**

17. О результатах контрольного мероприятия «Анализ планирования и реализации мероприятий государственной программы Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения», включая оценку сбалансированности целей, задач, индикаторов, мероприятий и финансовых ресурсов, а также ее соответствия долгосрочным целям социаль-

но-экономического развития Российской Федерации» (с подготовкой проекта доклада Президенту Российской Федерации)» **(Ю.В. Росляк)**

18. О результатах контрольного мероприятия «Анализ планирования и реализации мероприятий государственной программы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа на период до 2025 года», включая оценку сбалансированности целей, задач, индикаторов, мероприятий и финансовых ресурсов, а также ее соответствия долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации (с подготовкой проекта доклада Президенту Российской Федерации)» **(Ю.В. Росляк)**

19. О результатах контрольного мероприятия «Анализ планирования и реализации мероприятий государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Калининградской области до 2020 года», включая оценку сбалансированности целей, задач, индикаторов, мероприятий и финансовых ресурсов, а также ее соответствия долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации (с подготовкой проекта доклада Президенту Российской Федерации)» **(Ю.В. Росляк)**

20. О результатах контрольного мероприятия «Анализ планирования и реализации мероприятий государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона», включая оценку сбалансированности целей, задач, индикаторов, мероприятий и финансовых ресурсов, а также ее соответствия долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации (с подготовкой проекта доклада Президенту Российской Федерации)» **(Ю.В. Росляк)**

21. О заключении Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона № 571192-6 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в связи с совершенствованием межбюджетных отношений и порядке применения отдельных положений статей 104, 104¹, 130 и 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации до 2016 года» **(Ю.В. Росляк)**

22. О результатах контрольного мероприятия «Анализ деятельности Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации, экспертных советов при Министерстве образования и науки Российской Федерации, а также диссертационных советов по отраслям наук в сфере образования, культуры и здравоохранения в системе аттестации научных и научно-педагогических работников» **(А.В. Филипенко)**

23. О результатах контрольного мероприятия «Анализ планирования и реализации мероприятий государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013-2020 годы, включая оценку сбалансированности целей, задач, индикаторов, мероприятий и финансовых ресурсов государственной программы, и ее соответствия долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации, а также контроль исполнения Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» (с подготовкой проекта доклада Президенту Российской Федерации)» **(А.В. Филипенко)**

24. О результатах контрольного мероприятия «Анализ планирования и реализации мероприятий государственной программы Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013-2020 годы, включая оценку сбалансированности целей, задач, индикаторов, мероприятий и финансовых ресурсов государственной программы, и ее соответствия долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации, а также контроль исполнения Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» (с подготовкой проекта доклада Президенту Российской Федерации)» **(А.В. Филипенко)**

25. О результатах контрольного мероприятия «Анализ планирования и реализации мероприятий государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения» на 2013-2020 годы, включая оценку сбалансированности целей, задач, индикаторов, мероприятий и финансовых ресурсов государственной программы, и ее соответствия долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации, а также контроль исполнения Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения» (с подготовкой проекта доклада Президенту Российской Федерации)» **(А.В. Филипенко)**

26. О Заключении Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования за 2013 год, представленный Правительством Российской Федерации Счетной палате Российской Федерации **(А.В. Филипенко)**

Summary

Valery Bogomolov, Maxim Rokhmistrov

(p. 3)

Report on the results of the control activity «Audit of Formulation and Implementation of the Investment Programs of Power Grid Companies in 2011-2013».

The subject of the control activity:

the financial and economic performance of OJSC Federal Grid Company of Unified Energy System (hereinafter - FGC UES) and Rosseti OJSC with regard to the formulation and implementation of investment programs of said companies in 2011-2013 and regulatory legal acts, organizational, legal and other documents used by OJSC FGC UES to formulate investment programs; the investment programs of FGC UES and results of their implementation; the regulatory legal acts and other documents regulating activities of audited entities; federal budget formulation and execution in terms of provision of budget investments to be contributed to the equity capital of OJSC FGC UES; accounting, financial, statistical, management and other reports regarding the formulation and implementation of the company's investment programs; documents supporting the intended use of federal budget funds related to FGC UES investment activities.

The audited entities:

1. Ministry of Energy of the Russian Federation (Moscow);
2. OJSC FGC UES (Moscow);
3. Rosseti OJSC (Moscow).

The objectives of the control activity:

1. The evaluation of formulation of investment programs of power grid companies.
2. The evaluation of implementation of investment programs of power grid companies.
3. The evaluation of financial and economic performance of power grid companies (organizations).

Sergey Shtogrin

(p. 116)

Report on the results of the control activity «Effectiveness Audit of the Administration of Consolidated Groups of Taxpayers».

The subject of the control activity: administration of consolidated groups of taxpayers by tax authorities in regard of corporate profit tax.

The audited entities:

1. Federal Tax Service (Moscow);
2. Interdistrict Inspectorate of the Russian Federal Tax Service for Major Taxpayers No. 7 (Moscow).

The objective of the control activity: determining the impact of creation of consolidated groups of taxpayers on their taxable base and the volumes of

corporate profit tax inflow into the consolidated budget of the Russian Federation, the federal budget and consolidated budgets of the constituent entities of the Russian Federation and the effectiveness of consolidated groups of taxpayers.

Andrey Perchyan

(p. 136)

Report on the results of control activity «Performance Audit of Implementation of the Strategy for the Development of Housing Mortgage Lending in the Russian Federation until 2030 by Open Joint-Stock Company The Agency for Housing Mortgage Lending».

The subject of the control activity: efforts of OJSC The Agency for Housing Mortgage Lending (hereinafter - OJSC AHML) to implement the Strategy for the Development of Housing Mortgage Lending in the Russian Federation until 2030 and regulatory legal acts adopted for its implementation.

The audited entities:

1. OJSC AHML (Moscow);
2. OJSC Agency for Financing Housing Construction (Moscow) (upon request);
3. OJSC Insurance Company AHML (Moscow) (upon request);
4. Ministry of Regional Development of the Russian Federation (Moscow) (upon request);
5. Ministry of Finance of the Russian Federation (Moscow) (upon request);
6. Ministry of Construction and Municipal Housing Economy of the Russian Federation (Moscow) (upon request).

The objectives of the control activity:

Objective 1. To assess efforts of OJSC AHML to maintain the functioning and development of the housing mortgage market.

Performance evaluation criteria:

1. The number of standards for products and services that have been developed to facilitate harmonization of the instruments of the primary housing mortgage market and demand for them;
2. The availability of methodological support for the issuers of primary housing mortgage market instruments;
3. The number and volume of refinanced mortgage loans;
4. The availability of mortgage lending programs that have been developed and introduced for individual categories of the public and demand for them;
5. The share of housing mortgage lending at regional markets;
6. Engagement in the development of proposals regarding amending Russian legislation on the development of the primary housing mortgage lending market;
7. The number of schemes developed to solicit resources into the market;
8. The volumes of short- and long-term liquidity provided;
9. The volumes of mortgage-backed securities issued with the participation of OJSC AHML;

10. The volume of secondary market risks assumed by OJSC AHML, including the issuance of guarantees and offers with regard to third party mortgage-backed securities;

11. Engagement in the development of proposals regarding amending Russian legislation on the development of the secondary housing mortgage lending market.

12. The adequacy of measures put in place to promote the market of economy-class and rented housing;

13. The adequacy of measures put in place to develop mortgage insurance and other activities promoting a uniform distribution of risks;

14. Engagement in the development of proposals regarding amending Russian legislation on the development of other forms of housing financing.

Objective 2. To assess efforts of OJSC AHML to prevent risks and to support mortgage borrowers who found themselves in dire financial condition.

Performance evaluation criteria:

1. The availability of OJSC AHML-originated and introduced support mechanisms for the borrowers who found themselves in dire financial condition;

2. The volume of restructured debts using schemes that are most advantageous to all parties - borrowers, lenders and investors, their share in the overall volume of overdue debt;

3. The demand for and replicability of measures regarding support for borrowers from other market participants.

Vladimir Katrenko

(p. 175)

Report on the results of the control activity «Audit of Compliance of the Pension Fund of the Russian Federation and Non-Governmental Pension Funds with Applicable Legislation Requirements During the Transfer of Pension Savings by the Non-Governmental Pension Funds, whose License to Engage in Pension Maintenance and Pension Insurance Activities Has Been Canceled, in 2012-2013 (with the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation)».

The subject of the control activity:

activity of the Pension Fund of the Russian Federation and non-governmental pension funds to enforce applicable legislation during the transfer of pension savings by the non-governmental pension funds whose license to engage in pension maintenance and pension insurance activities has been canceled.

The audited entities: Pension Fund of the Russian Federation, non-governmental pension fund «General Pension Fund» (Moscow) and non-governmental pension fund «Promregion» (Republic of Bashkortostan, Sterlitamak).

The objective of the control activity: to evaluate compliance of the Pension Fund of the Russian Federation and non-governmental pension funds with applicable legislation during the transfer of pension savings by the non-

governmental pension funds whose license to engage in pension maintenance and pension insurance activities has been canceled.

Alexander Filipenko

(p. 200)

Report on the results of the control activity «Audit of Efficiency of the Use of Budgetary Funds of the Federal Compulsory Medical Insurance Fund, Allocated in 2011-2013 for the Implementation of the Programs and Measures Related to Healthcare Modernization (concurrently with the Control and Accounts Chamber of Yaroslavl Region, the Accounts Chamber of Yamalo-Nenets Autonomous Area subject to agreement)».

The subject of the control activity:

the regulatory-legal framework and activities of federal executive authorities in the field of healthcare, the Federal Compulsory Medical Insurance Fund, government agencies under the Ministry of Healthcare of the Russian Federation, Federal Medical and Biological Agency (FMBA), the Russian Academy of Medical Sciences, government executive bodies in the field of healthcare in the Russian Federation's constituent entities, territorial funds of compulsory medical insurance, medical organizations of the Russian Federation's constituent entities, related to the formation, financial support and disbursement of the funds of the Federal Compulsory Medical Insurance Fund allocated in 2011 and 2012 for the implementation of the programs and measures related to healthcare modernization, including: regulatory-legal and other documents regulating issues of healthcare modernization, financial and other documents supporting and justifying the allocation and disbursement of budget funds of the Federal Compulsory Medical Insurance Fund for the implementation of healthcare modernization programs and measures, reports submitted by executive authorities in the field of healthcare and federal executive authorities in the field of healthcare, FMBA, the Russian Academy of Medical Sciences in the implementation of measures and disbursement of Federal Compulsory Medical Insurance Fund resources, reports on the implementation of healthcare modernization programs and measures, monitoring findings and statistics on healthcare.

The audited entities:

1. Federal State Budgetary Institution «Research Center of Neurology» of the Russian Academy of Medical Sciences (Moscow);
2. Federal State Budgetary Institution «Research Institute of Rheumatology» of the Russian Academy of Medical Sciences (Moscow);
3. Federal State Budgetary Institution «D.O. Ott Research Institute of Obstetrics and Gynaecology» of the Russian Academy of Medical Sciences' Northwestern Branch (St. Petersburg);
4. Federal State Budgetary Institution «Research Institute of Medical Problems of the North» of the Russian Academy of Medical Sciences' Siberian Branch (Krasnoyarsk);

5. Ministry of Healthcare of the Russian Federation;
6. Federal Compulsory Medical Insurance Fund (upon request);
7. Department of Healthcare of Vladimir Region (Vladimir);
8. Ministry of Healthcare of Chelyabinsk Region (Chelyabinsk) (upon request);
9. Ministry of Healthcare of the Republic of Bashkortostan;
10. Territorial Fund of Federal Compulsory Medical Insurance of the Republic of Bashkortostan;
11. Healthcare organizations of the Republic of Bashkortostan (on a random basis) (Ufa);
12. Department of Healthcare and Pharmacy of Yaroslavl Region (Yaroslavl);
13. Territorial Fund of Federal Compulsory Medical Insurance of Yaroslavl Region (Yaroslavl);
14. Healthcare organizations of Yaroslavl Region (on a random basis) (Yaroslavl);
15. Department of Healthcare of Yamalo-Nenets Autonomous Area (YNAO) (Salekhard);
16. Territorial Fund of Compulsory Medical Insurance of Yamalo-Nenets Autonomous Area (Salekhard);
17. Healthcare organizations of Yamalo-Nenets Autonomous Area (Salekhard, Novy Urengoy, Gubkinsky).

The objective of the control activity:

Objective 1. To ascertain the adequacy and timeliness of regulatory, legal, administrative, guidance and other documents related to healthcare modernization;

Objective 2. To determine the volume and structure of financial support for healthcare modernization programs and measures in terms of financing sources;

Objective 3. To evaluate the completeness of the inflow, intended and effective disbursement of Federal Compulsory Medical Insurance Fund subsidies for the implementation of regional programs of healthcare modernization in the constituent entities of the Russian Federation in 2011-2013 and measures to modernize government agencies under the Ministry of Healthcare of the Russian Federation, FMBA and the Russian Academy of Medical Sciences;

Objective 4. To evaluate the organization of a reported data gathering system, monitoring and control of implementation of regional programs of healthcare modernization in the constituent entities of the Russian Federation and programs of modernization of government agencies under the Ministry of Healthcare of the Russian Federation, FMBA and the Russian Academy of Medical Sciences;

Objective 5. To determine the effectiveness of implementation of healthcare modernization programs and measures.

Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации основан в 1997 году

Издатель: Счетная палата Российской Федерации

Содержание Бюллетеня № 9 утверждено решением
Коллегии Счетной палаты Российской Федерации
от 20 августа 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.