

СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«20» апреля 2015 г.

№ ОМ- 53/16-10

ОТЧЕТ

О РЕЗУЛЬТАТАХ КОНТРОЛЬНОГО МЕРОПРИЯТИЯ

«Проверка эффективности мер государственной поддержки, включая использование государственных финансовых средств, выделенных на реализацию антикризисных мер, и оценка их влияния на состояние финансового рынка, банковской системы, рынка труда и отраслей экономики Российской Федерации за период 2011 – 2013 годов и первое полугодие 2014 года»

(утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
(протокол от «26» марта 2015 г. № 11К (1022))

1. Основание для проведения контрольного мероприятия:

пункт 2.2.2.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2015 год (переходящее из Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2014 год, пункт 2.1.1.6), обращение депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 10 апреля 2014 г. № КНВ-298/90305.

2. Предмет контрольного мероприятия:

Процесс разработки, принятия и оказания мер государственной поддержки, включая использование государственных финансовых средств, выделенных на реализацию антикризисных мер, а также оценка их влияния на состояние финансового рынка, банковской системы, рынка труда и отраслей экономики Российской Федерации.

При проведении контрольного мероприятия проверке подлежат следующие документы и материалы, содержащие данные о предмете контрольного мероприятия:

нормативные правовые акты и иные документы Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, Банка России по вопросам оказания мер государственной поддержки, направленных в проверяемом периоде на преодоление кризисных явлений и стабилизацию

состояния финансового рынка, банковской системы, рынка труда и отраслей экономики Российской Федерации;

отчетность Правительства Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации, Федерального казначейства об исполнении федерального бюджета;

отчетность Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, Банка России об оказании, получении и реализации ими различных мер государственной поддержки, направленных на преодоление кризисных явлений и стабилизацию состояния финансового рынка, банковской системы, рынка труда и отраслей экономики Российской Федерации, включая отчетность о предоставлении государственных финансовых средств, выделенных на эти цели, и их использовании получателями этих средств;

отчетность кредитно-финансовых учреждений, предприятий и других организаций – получателей различных мер государственной поддержки в рамках принятых антикризисных мер об их исполнении (реализации) и достижении предусмотренных результатов, показателей (индикаторов), а также о получении и использовании ими государственных финансовых средств, выделенных на эти цели;

договоры (контракты, соглашения), заключенные в рамках оказания мер государственной поддержки;

платежные документы, подтверждающие проведение операций, в том числе и с государственными финансовыми средствами;

бухгалтерская, финансовая и государственная статистическая отчетность;

иные документы и материалы, характеризующие оказание, получение и исполнение (реализацию) мер государственной поддержки, направленных на преодоление кризисных явлений и стабилизацию состояния финансового рынка, банковской системы, рынка труда и отраслей экономики Российской Федерации.

3. Объекты контрольного мероприятия:

Министерство финансов Российской Федерации (Минфин России) (г. Москва);

Министерство экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития России) (г. Москва) (в том числе по запросам);

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (Минсельхоз России) (г. Москва);

Министерство промышленности и торговли Российской Федерации

(Минпромторг России) (г. Москва);

Министерство культуры Российской Федерации (Минкультуры России) (г. Москва);

Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (Минкомсвязь России) (по запросам) (г. Москва);

Федеральное казначейство (г. Москва) (по запросам);

Федеральная таможенная служба (ФТС России) (г. Москва) (по запросам);

Федеральная налоговая служба (ФНС России) (г. Москва);

Федеральная служба по труду и занятости (Роструд) (г. Москва);

Федеральное агентство по обустройству государственной границы Российской Федерации (Росграница) (г. Москва) (по запросам);

Федеральное космическое агентство (Роскосмос) (г. Москва) (по запросам);

Федеральное агентство железнодорожного транспорта (Росжелдор) (г. Москва);

Федеральное агентство воздушного транспорта (Росавиация) (г. Москва) (по запросам);

другие федеральные органы государственной власти (выборочно, при необходимости);

Центральный банк Российской Федерации (Банк России) (г. Москва);

органы государственной власти субъектов Российской Федерации (выборочно, по запросам);

открытое акционерное общество «Сбербанк России» (г. Москва) (по запросам);

открытое акционерное общество «Банк ВТБ» (ОАО Банк ВТБ) (г. Москва) (по запросам);

закрытое акционерное общество «Росэксимбанк» (г. Москва) (по запросам);

государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» (г. Москва);

открытое акционерное общество «Российский Сельскохозяйственный банк» (г. Москва) (по запросам);

открытое акционерное общество «Российское агентство по страхованию экспортных кредитов и инвестиций» (г. Москва) (по запросам);

государственная корпорация «Агентство по страхованию вкладов» (г. Москва) (по запросам);

открытое акционерное общество «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» (г.Москва) (при необходимости по запросам);

федеральное государственное бюджетное учреждение «Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации»;

открытое акционерное общество «Эфирное» (ОАО «ЭФКО») (Белгородская область г. Алексеевка);

закрытое акционерное общество «Курский агрохолдинг» (Курская область г. Курск) (по запросу);

открытое акционерное общество «Арзамасский машиностроительный завод» (г. Арзамас, Нижегородская область);

открытое акционерное общество «ГОЗ Обуховский завод» (г. Санкт-Петербург);

учреждения культуры, подведомственные Минкультуры России (выборочно, при необходимости, в том числе по запросам);

творческие союзы, получившие субсидии из федерального бюджета, в том числе на оказание материальной помощи неработающим членам творческих союзов и на государственную поддержку деятелей культуры и искусства и иные цели (выборочно, при необходимости, в том числе по запросам);

иные предприятия, организации (в том числе кредитные) и учреждения (выборочно, при необходимости, в том числе по запросам).

4. Срок проведения контрольного мероприятия: ноябрь 2014 года – март 2015 года.

5. Цели контрольного мероприятия:

5.1. Цель 1. Проанализировать результаты контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных Счетной палатой Российской Федерации в 2011 – 2013 годах и в первом полугодии 2014 года по оценке эффективности мер государственной поддержки, включая использование государственных финансовых средств, выделенных на реализацию антикризисных мер, и оценка их влияния на состояние финансового рынка, банковской системы, рынка труда и отраслей экономики Российской Федерации.

5.2. Цель 2. Проанализировать нормативные правовые акты, принятые по вопросам оказания мер государственной поддержки, включая использование государственных финансовых средств, выделенных на реализацию антикризисных мер.

5.3. Цель 3. Оценить эффективность использования в 2011 – 2013 годах и первом полугодии 2014 года государственных средств, включая средства федерального бюджета, выделенных на поддержку финансовой и банковской системы Российской Федерации.

5.4. Цель 4. Определить эффективность различных мер государственной поддержки, включая использование государственных финансовых средств, выделенных на реализацию антикризисных мер, и оценить их влияние на состояние рынка труда и отдельных отраслей экономики Российской Федерации.

6. Проверяемый период деятельности: 2008 - 2013 годы и I полугодие 2014 года.

7. По результатам контрольного мероприятия установлено следующее:

По цели 1.

7.1.1. Начиная с середины 2007 года, в мировой экономике отчетливо проявились кризисные явления, оказавшие непосредственное негативное влияние на социально-экономическое развитие Российской Федерации осенью 2008 года.

В целях преодоления кризисных явлений поручением Председателя Правительства Российской Федерации 6 ноября 2008 г. № 4863п-П13 был утвержден План действий, направленных на оздоровление ситуации в финансовом секторе и отдельных отраслях экономики.

Так, в частности, для неотложной стабилизации ситуации на финансовом рынке был принят Федеральный закон от 13 октября 2008 г. № 173-ФЗ «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 173-ФЗ) в целях предоставления кредитным организациям субординированных кредитов без обеспечения и средств банкам и корпорациям на обслуживание и погашение внешнего долга. Федеральным законом от 13 октября 2008 г. № 171-ФЗ «О внесении изменения в статью 46 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» внесены изменения, позволившие Банку России предоставлять кредиты без обеспечения на срок не более шести месяцев российским кредитным организациям, имеющим рейтинг не ниже установленного уровня, в целях повышения ликвидности.

На основании изменений, внесенных в Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период

2009 и 2010 годов», государственным корпорациям Внешэкономбанку и Агентству по страхованию вкладов, а также ОАО «АИЖК» предоставлены средства федерального бюджета на поддержку финансового рынка и отраслей экономики, страхование банковских вкладов граждан, а также на рефинансирование ипотечных кредитов.

Кроме того, в 2008 – 2010 годах Правительством Российской Федерации в целях преодоления последствий мирового финансового кризиса были также приняты:

Программа антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год¹;

Основные направления антикризисных действий Правительства Российской Федерации на 2010 год².

Антикризисные меры, принятые Правительством Российской Федерации, включали в себя комплекс мероприятий, направленных на преодоление кризисных явлений и стабилизацию состояния финансового рынка, банковской системы, рынка труда и отраслей экономики Российской Федерации.

В целях финансового обеспечения выполнения антикризисных мер в 2009 и 2010 годах средства на их реализацию предусматривались федеральными законами от 24 ноября 2008 г. № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» и от 2 декабря 2009 г. № 308-ФЗ «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов».

Всего по оценке Счетной палаты Российской Федерации (далее – Счетная палата) (приложение № 5 к оперативному отчету о ходе исполнения федерального бюджета «Информация о принимаемых мерах по преодолению финансового кризиса на 1 января 2011 года»), общий объем средств финансовой поддержки, предусмотренный на осуществление мероприятий по преодолению кризисных явлений в экономике и социальной сфере за период с 2008 по 2010 годы составил 25 978,6 млрд. рублей и 50,0 млрд. долларов США (фактически предоставлено 19 839,5 млрд. рублей, или 76,4 % и 11,6 млрд. долларов США, или 23,2 %), в том числе:

средства федерального бюджета, включая средства Фонда национального благосостояния – 4 689,5 млрд. рублей (фактическое исполнение составило 4 239,6 млрд. рублей, или 90,4 %);

финансовые ресурсы Банка России – 1 325,1 млрд. рублей и 50,0 млрд.

¹ Утверждена Правительством Российской Федерации 19 июня 2009 года.

² Одобрены на заседании Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2009 года (протокол № 42).

долларов США (фактически предоставлено 828,3 млрд. рублей, или 62,5 % и 11,6 млрд. долларов США, или 23,2 %);

краткосрочные ресурсы (размещение средств федерального бюджета на депозитах коммерческих банков и предоставление Банком России кредитов коммерческим банкам без обеспечения на срок до 1 года) – 14 310,9 млрд. рублей (фактически размещены и предоставлены средства в размере 9 445,6 млрд. рублей, или 66 %);

средства, предоставленные в виде косвенной поддержки (снижение ставки налога на прибыль, увеличение амортизационной премии, снижение нормативов обязательного резервирования и др.) – 5 343,3 млрд. рублей (фактически предоставлено – 5 016,2 млрд. рублей, или 93,9 %);

средства госкорпораций, размещенные на депозитах в коммерческих банках, – 308,7 млрд. рублей (фактически размещено 308,7 млрд. рублей, или 100 %);

средства, выделяемые в рамках международного сотрудничества (взнос в Трастовый фонд для оперативного реагирования в социальной сфере Программы Всемирного банка по поддержке уязвимых стран и отраслей), – 1,1 млрд. рублей (фактически внесено 1,1 млрд. рублей, или 100 %).

При этом общий объем государственных средств, направленных на осуществление мер, предусмотренных Федеральным законом № 173-ФЗ, составил 1 130,0 млрд. рублей и 11,6 млрд. долларов США.

В целях обеспечения контроля Федерального Собрания Российской Федерации за ходом реализации антикризисных мер был принят Федеральный закон от 3 июня 2009 г. № 102-ФЗ «Об отчете Правительства Российской Федерации и информации Центрального банка Российской Федерации о реализации мер по поддержке финансового рынка, банковской системы, рынка труда, отраслей экономики Российской Федерации, социальному обеспечению населения и других мер социальной политики», который установил требования к структуре и содержанию указанных отчета и информации (далее – Федеральный закон № 102-ФЗ).

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2013 – 2015 годах (от 28 июня 2012 года) отмечалось, что к началу 2012 года экономика полностью восстановилась после кризиса, выполнены в полном объеме принятые государством социальные обязательства.

7.1.2. В данном отчете на основании результатов контрольных мероприятий, проведенных направлениями деятельности, возглавляемыми Заместителем Председателя Счетной палаты и аудиторами Счетной палаты (с

учетом ранее проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий) представлена информация об эффективности мер государственной поддержки, включая использование государственных финансовых средств, выделенных на реализацию антикризисных мер, и оценка их влияния на состояние финансового рынка, банковской системы, рынка труда и отраслей экономики Российской Федерации.

Так, в соответствии с решениями Совета Государственной Думы в рамках осуществления контроля за реализацией антикризисных мер Счетной палатой в 2009 – 2010 годах на основании результатов оперативного контроля за ходом исполнения федерального бюджета и мониторинга эффективности реализации антикризисных мер подготавливались соответствующие заключения на ежеквартальные отчеты Правительства Российской Федерации и информацию Банка России, представляемые в Федеральное Собрание Российской Федерации. Всего Счетной палатой было подготовлено 5 отчетов об исполнении федерального бюджета за соответствующий период 2009 – 2010 годов, содержащих информацию о ходе реализации антикризисных мер, а также 6 заключений на ежеквартальные отчеты Правительства Российской Федерации и информацию Банка России (далее – Заключения).

Кроме того, Счетной палатой проводились также отдельные контрольные и экспертно-аналитические мероприятия по проверке целевого и эффективного использования средств, выделенных в виде государственной поддержки на реализацию антикризисных мероприятий.

Так, в 2009 – 2010 годах было проведено 40 контрольных и экспертно-аналитических мероприятий по указанной тематике. Основным предметом контроля являлось использование средств, направляемых на укрепление стабильности банковской системы и реального сектора экономики; анализ состояния государственного долга; обеспечение сбалансированного регионального развития, устойчивого роста экономики, обороноспособности и безопасности; поддержка сельского хозяйства; обеспечение потенциала развития и повышения качества жизни и оказание населению медицинской помощи и организации лекарственного обеспечения граждан.

7.1.3. В 2009 – 2013 годах проведено 5 контрольных и 3 экспертно-аналитических мероприятий по проверке и анализу использования средств, направленных в банковскую и финансовую систему, результаты которых показали следующее.

Мероприятия, реализованные Правительством Российской Федерации и Банком России в рамках антикризисных мер, способствовали существенному

расширению предложения банковских услуг в Российской Федерации и обеспечили условия для посткризисного восстановления деятельности кредитных организаций.

Вместе с тем, несмотря на значительные средства, направленные на поддержку банковского сектора в 2009 - 2010 годах, они не оказали достаточного влияния на реальный сектор экономики, что подтверждается снижением доли кредитов в активах нефинансовых организаций и ростом вложений в ценные бумаги.

Существующие риски кредитных организаций компенсировались повышением процентных ставок по вновь выдаваемым и реструктурируемым кредитам, а также наращиванием объемов резервирования.

Отмечается динамика роста просроченной задолженности. Так, например, за 2009 год объем просроченной задолженности по сравнению с докризисным периодом у ОАО «Банк Зенит» вырос в 3,2 раза, а у ОАО «Банк «Санкт-Петербург» более чем в 10 раз, что привело к необходимости создания дополнительных резервов.

Банковский капитал продолжал концентрироваться преимущественно в городе Москва (52 %) и ряде крупных городов (37 %), что являлось основным источником высоких системных рисков функционирования банковской системы. При этом антикризисные меры принимались в отношении наиболее крупных банков, что только усилило централизацию капитала.

Несмотря на ухудшение экономической конъюнктуры в 2010 – 2011 годах и напряженность отношений между субъектами на всех сегментах финансового рынка, кредитными организациями каких-либо новых подходов к кредитной и ресурсной политике выработано не было. Пересмотр и корректировка банковских стратегий и планов развития (с учетом получения доступа к прямым и косвенным мерам государственной поддержки) не осуществлялись.

Принимаемыми мерами в части укрепления позиции кредитных организаций предполагалось повысить активность финансирования экономики, в том числе за счет предоставления бизнесу широкого спектра банковских продуктов для реализации приоритетных инвестиционных и инновационных проектов.

В то же время проверенными кредитными организациями в основном активно осуществлялось кредитование системообразующих предприятий нефтедобывающего и газового комплекса. Кредитование инвестиционного характера, направленное на обновление основных фондов или приобретение новых производственных мощностей, практически полностью отсутствовало.

Несовершенство действующего механизма учета не позволило в полной мере оценить объемы и результативность кредитования в реальном секторе экономики в целом из-за высокой доли реструктуризированных кредитов в составе задолженности.

По результатам проверки установлено использование в 2008 – 2011 годах и в I полугодии 2012 года государственной корпорацией «Агентство по страхованию вкладов» (далее – Агентство) имущественного взноса Российской Федерации в размере 17,97 млрд. рублей на цели, не предусмотренные Федеральным законом от 27 октября 2008 г. № 175-ФЗ «О дополнительных мерах для укрепления стабильности банковской системы в период до 31 декабря 2014 года» (далее – Федеральный закон № 175-ФЗ).

7.1.4. Анализ результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных Счетной палатой по оценке влияния антикризисных мер на состояние и развитие агропромышленного комплекса (далее – АПК), показал недостаточную результативность отдельных мер господдержки.

Так, несмотря на оказанную в рамках антикризисных мер господдержку в виде имущественного взноса в размере 25,0 млрд. рублей, ОАО «Росагролизинг» не в полной мере выполняло функции финансового института развития в части реализации задачи по технической и технологической модернизации сельского хозяйства, определенные Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года³ и Государственной программой развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции сырья и продовольствия на 2008 – 2012 годы⁴.

Несбалансированная система закупки ОАО «Росагролизинг» сельскохозяйственной техники в рамках антикризисных мер привела к образованию на складах ответственного хранения компании невостребованной продукции на общую сумму 8,8 млрд. рублей. В результате Правительством Российской Федерации в 2011 году направлены дополнительные бюджетные ассигнования в размере 3,4 млрд. рублей на субсидирование реализации сельскохозяйственной техники, закупленной в рамках антикризисных мер, со скидкой 50 % от ее первоначальной стоимости.

ОАО «Росагролизинг» не были также определены количественные и качественные показатели, определяющие ожидаемые результаты реализации антикризисных мер с точки зрения их экономического влияния на АПК.

³ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

⁴ Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2007 г. № 446.

Средства федерального бюджета в сумме 3,0 млрд. рублей, направленные в 2010 году ОАО «Объединенная зерновая компания» (далее – ОАО «ОЗК») в целях модернизации инфраструктуры и логистического обеспечения агропродовольственного рынка, не освоены и до настоящего времени находятся на депозитных счетах в коммерческих банках.

В результате показатели соответствующей целевой программы ведомства, разработанной в рамках осуществления Минсельхозом России комплекса антикризисных мер, направленных на реализацию потенциала импортозамещения в пищевой промышленности, достигнуты не были. Так, в частности, не построены один портовый морской элеватор, два портовых речных элеватора, 30 узловых и двух линейных элеваторов, а также не реконструированы 6 действующих линейных элеваторов, пункт перевалки зерна и два перерабатывающих предприятия.

7.1.5. В 2010 – 2011 годах Счетной палатой проведено контрольное мероприятие «Проверка использования в 2009 – 2010 годах государственных гарантий Российской Федерации, как инструмента антикризисной поддержки предприятий реального сектора экономики».

В ходе проверки были установлены следующие основные недостатки:

отсутствие четко обозначенных критериев отбора принципалов для предоставления государственных гарантий или отказа в их предоставлении;

недостаточная проработка нормативных документов, связанных с предоставлением гарантий, способствующая формальному соблюдению требований и ограничений, установленных правилами их предоставления, увеличению коррупционных рисков, оказанию преференций отдельным организациям;

длительность процедур внесения изменений в договорные документы, не способствующая оперативному решению вопросов снижения процентных ставок по кредитам и высвобождению или замене обеспечения по кредитам;

отсутствие разъяснений относительно того, в каком качестве должен рассматриваться принципал (как налогоплательщик или как налоговый агент) при представлении документов, подтверждающих отсутствие у него просроченной (неурегулированной) задолженности по обязательным платежам в бюджетную систему Российской Федерации и др.

7.1.6. В 2012 году Счетной палатой проведено контрольное мероприятие «Аудит эффективности использования средств федерального бюджета, выделенных на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на

снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации в 2010 - 2011 годах».

Оценка эффективности использования субсидий, предоставленных из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда, осуществлялась путем анализа степени достижения значений следующих показателей результативности: коэффициент напряженности на рынке труда и уровень зарегистрированной безработицы в регионе.

Проверка показала, что в 2010 - 2011 годах 18 субъектами Российской Федерации израсходованы средства федерального бюджета без достижения заданных результатов на общую сумму 6 611,8 млн. рублей, или 11,9 % общего объема финансирования дополнительных мероприятий.

Кроме того, 3 субъектами Российской Федерации (Республика Северная Осетия – Алания, Волгоградская и Челябинская области) в процессе исполнения региональных программ по снижению напряженности на рынке труда не соблюдались условия их софинансирования (не менее 5 % средств из бюджетов субъектов Российской Федерации), предусмотренные Правилами предоставления субсидий⁵, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2009 г. № 1011.

По цели 2.

7.2. Анализ нормативных правовых актов по оказанию мер государственной поддержки, принятых и направленных на поддержку финансового рынка, банковской системы, рынка труда и отраслей экономики Российской Федерации, показал следующее.

7.2.1. В Заключении на отчет Правительства Российской Федерации и информацию Банка России за 2009 год отмечалось, что Федеральным законом № 102-ФЗ определено, что порядок подготовки отчета Правительства Российской Федерации (далее – отчет Правительства России) и порядок подготовки информации Центрального банка Российской Федерации (далее – информация Банка России) по указанным вопросам устанавливаются Правительством Российской Федерации и Банком России соответственно. Однако в представленных отчете Правительства России и информации Банка России данные об установлении указанных порядков отсутствовали.

⁵ Правила предоставления в 2011 году субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации

Из 123 пунктов Плана действий по реализации Программы антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год, утвержденного на заседании Правительства Российской Федерации 19 июня 2009 года (далее – План), 81 пункт содержит поручения федеральным органам исполнительной власти о подготовке соответствующих нормативных правовых актов (далее – НПА). При этом пункты Плана о подготовке и принятии НПА по состоянию на 1 января 2010 года были выполнены только на 61 %. Так, Правительством Российской Федерации не был уточнен перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных средств, не разработана концепция программы развития внутреннего и въездного туризма, не приняты некоторые технические регламенты, первоочередность которых предусмотрена Федеральным законом от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании».

7.2.2. План по реализации основных направлений антикризисных действий и политики модернизации российской экономики Правительства Российской Федерации на 2010 год, утвержденный Председателем Правительства Российской Федерации 2 марта 2010 г. № 972п-П13, в части подготовки нормативных правовых актов по состоянию на 1 января 2011 года, по экспертной оценке, выполнен только на 70 %.

Выполнение плана подготовки нормативных правовых актов в разрезе основных направлений антикризисных действий отражено в следующей таблице.

(единиц)

| Наименование разделов | Предусмотрено на 2010 год | По состоянию на 1 января 2011 года (по данным, имеющимся в Счетной палате) | | |
|---|---------------------------|---|--------------|--------------|
| | | Выполнено | Не выполнено | % выполнения |
| I. Поддержка социальной стабильности и обеспечение полноценной социальной защиты населения | | | | |
| Социальная защита населения | 2 | 1 | 1 | 50 |
| Снижение напряженности на рынке труда | 2 | 2 | 0 | 100 |
| II. Поддержка оживления экономики | | | | |
| Расширение кредитования предприятий, реструктуризация задолженности реального сектора | 5 | 4 | 1 | 80 |
| Поддержка внутреннего спроса | 7 | 5 | 2 | 71 |
| Развитие малого и среднего бизнеса | 7 | 7 | 0 | 100 |
| Реструктуризация экономики моногородов | 2 | 2 | 0 | 100 |
| III. Модернизационные меры | | | | |
| Диверсификация экономики, создание новых современных производств, улучшение инвестиционного климата | 5 | 4 | 1 | 80 |
| Стимулирование инновационной активности в экономике | 5 | 3 | 2 | 60 |
| Развитие ключевых высокотехнологичных и инфраструктурных отраслей экономики | 3 | 0 | 3 | 0 |
| Формирование долгосрочного инвестиционного ресурса | 2 | 0 | 2 | 0 |

| Наименование разделов | Предусмотрено на 2010 год | По состоянию на 1 января 2011 года (по данным, имеющимся в Счетной палате) | | |
|--|---------------------------|---|--------------|--------------|
| | | Выполнено | Не выполнено | % выполнения |
| Модернизация финансовой системы | 8 | 5 | 3 | 62 |
| Развитие человеческого капитала | 4 | 2 | 2 | 50 |
| Государственный сектор и бюджетная сфера | 4 | 4 | 0 | 100 |
| Итого | 56 | 39 | 17 | 70 |

Правительством Российской Федерации не были также внесены в Государственную Думу проекты 10 федеральных законов в различных сферах деятельности.

7.2.3. В целях государственной поддержки банковской системы и финансового рынка Российской Федерации в период 2008 - 2010 годов были приняты следующие нормативные правовые акты.

В соответствии с Федеральным законом № 173-ФЗ Внешэкономбанк наделялся правом предоставлять организациям кредиты (займы) в иностранной валюте, предназначенные для погашения и обслуживания кредитов и займов, полученных от иностранных кредиторов. Для этих целей Банк России имел право разместить во Внешэкономбанке депозиты на общую сумму не более 50 млрд. долларов США сроком на один год с возможностью продления срока размещения.

Кроме того, Банк России имел право заключать с кредитными организациями соглашения, предусматривающие компенсацию им части убытков, возникших у них по сделкам с другими кредитными организациями, у которых была отозвана лицензия (мера применялась до 31 декабря 2010 года).

В рамках реализации Федерального закона № 173-ФЗ Банком России предоставлены ОАО «Сбербанк России» субординированные кредиты без обеспечения на сумму 500 млрд. рублей на срок до 31 декабря 2019 года с возможностью срока их продления не чаще одного раза в 50 лет без согласования с кредитором.

Внешэкономбанк до 31 декабря 2008 года имел право предоставления субординированных кредитов ряду российских банков из средств Фонда национального благосостояния (далее – ФНБ), размещенных на депозитах Внешэкономбанка в размере 410,0 млрд. рублей, в том числе ОАО «Банк ВТБ» – не более 200 млрд. рублей и ОАО «Россельхозбанк» – не более 25 млрд. рублей.

Внешэкономбанк наделялся также правом предоставлять субординированные кредиты без обеспечения на срок до 31 декабря 2020 года российским кредитным организациям при соблюдении ими установленных условий.

В соответствии с Федеральным законом № 173-ФЗ (в редакции Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 168-ФЗ) Внешэкономбанк мог размещать на своих депозитах средства ФНБ в объеме 40 млрд. рублей для последующего кредитования ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию». Субординированные кредиты предоставлялись Внешэкономбанком по ставкам ниже, чем ставка рефинансирования, действовавшая на период их предоставления.

Федеральным законом № 175-ФЗ, который в целом был направлен на реализацию задач поддержания стабильности банковской системы и защиты интересов вкладчиков и кредиторов при наличии признаков неустойчивого положения банка, Банк России и Агентство наделялись рядом полномочий по предупреждению банкротства банков, являющихся участниками системы обязательного страхования вкладов физических лиц в банках Российской Федерации.

В то же время Федеральным законом № 175-ФЗ не были определены критерии отбора банков для принятия мер по предупреждению их банкротства с привлечением Агентства и отнесения имущества, переданного банку-приобретателю, к имуществу ненадлежащего качества; а также порядок привлечения инвесторов для участия в мероприятиях по санации.

Федеральным законом от 30 декабря 2008 г. № 317-ФЗ «О внесении изменений в статьи 46 и 76 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» Банку России предоставлено право выдавать кредиты без обеспечения на срок не более одного года кредитным организациям, имеющим рейтинг не ниже установленного уровня. В целях усиления контроля за использованием банками полученных средств указанным выше законом предусматривалось назначение уполномоченных представителей в банки, получившие государственную поддержку.

В целях обеспечения рефинансирования ипотечных кредитов посредством ипотечных ценных бумаг Федеральным законом от 22 декабря 2008 г. № 264-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об ипотеке (залоге недвижимости)» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» сокращены сроки государственной регистрации ограничений (обременений) прав и снижены юридические риски при передаче закладных в состав ипотечного покрытия.

В период 2008 - 2010 годов в Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» внесены следующие изменения:

установлены условия реорганизации кредитных организаций в форме слияния, поглощения и преобразования;

введено увеличение минимального размера собственных средств (капитала) как для кредитных организаций, так и для небанковских кредитных организаций, что позволило повысить финансовую устойчивость банков, а также обеспечило достаточный уровень покрытия собственными средствами рисков, принимаемых кредитной организацией;

в целях дополнительной защиты интересов заемщиков введена норма, запрещающая банкам изменять в одностороннем порядке процентные ставки по выданным кредитам, а также порядок их определения, размер комиссионного вознаграждения и срок действия договора.

Федеральным законом от 18 июля 2009 г. № 181-ФЗ «Об использовании государственных ценных бумаг Российской Федерации для повышения капитализации банков» установлено право Российской Федерации осуществлять меры по повышению капитализации кредитных организаций, являющихся акционерными обществами, путем обмена облигаций федерального займа на привилегированные акции таких кредитных организаций. Введение указанной нормы способствовало как поддержанию стабильности банковской системы, так и защите законных интересов вкладчиков и кредиторов.

Изменения, внесенные Федеральным законом от 9 февраля 2009 г. № 9-ФЗ в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, ужесточили административную ответственность за нарушение законодательства о рынке ценных бумаг и инвестиционных фондах.

Кроме того, изменения в отдельные законодательные акты Российской Федерации ужесточили ответственность руководителей и учредителей банков в случае банкротства, в том числе в части применения субсидиарной ответственности в отношении лиц, контролирующих кредитное учреждение.

Нормативные правовые акты, направленные на оказание мер государственной поддержки принимались в развитие и в соответствии с нормативными правовыми актами, принятыми в 2008 - 2010 годах. Основная цель принимаемых мер заключалась в нормативно-законодательном стимулировании реального сектора экономики путем кредитования, инвестирования, а также участия в государственных программах экономического развития.

Проведенный анализ положений федеральных законов и нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и Банка России

позволяет сделать вывод, что их принятие, в целом, позволило расширить доступ предприятий реального сектора экономики к финансовым ресурсам путем:

их прямого кредитования банками с государственным участием и национальными институтами развития;

капитализации за счет средств федерального бюджета;

предоставления государственных гарантий и поручительств;

стимулирования частного кредитования (путем предоставления субсидий по процентным ставкам);

расширения условий для привлечения капитала (на основе выпуска акций и облигаций) в целях упрощения доступа реального сектора экономики к финансовым ресурсам и др.

7.2.4. Анализ нормативных правовых актов Минкомсвязи России на предмет их принятия в развитие и в соответствие с нормативными правовыми актами, принятыми в 2008 – 2010 годах и направленности на преодоление последствий финансово-экономического кризиса, а также на предмет их полноты и достаточности, показал, что в целом указанные документы разработаны и утверждены в целях развития предоставления ФОИВ государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде.

При этом распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 октября 2009 г. № 1555-р, которым утвержден план перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти, выпущено с задержкой на 3,5 месяца от срока, предусмотренного планом действий по реализации Программы антикризисных мер на 2009 год.

Ряд инструментов по организационным, правовым, финансовым мероприятиям, выполняемым Минпромторгом России в рамках антикризисных мер, был разработан до начала кризиса и относится к вопросам предоставления отдельных видов субсидий из федерального бюджета и порядка их использования. Так, в частности, Правительством Российской Федерации утверждены следующие постановления:

от 6 июня 2005 г. № 357 «Об утверждении Правил возмещения из федерального бюджета российским экспортерам промышленной продукции

части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях»⁶;

от 22 мая 2006 г. № 301 «О реализации мер по предупреждению банкротства стратегических предприятий и организаций, а также организаций оборонно-промышленного комплекса»;

от 22 августа 2001 г. № 616 «Об утверждении Правил возмещения в 2001 году из федерального бюджета разницы процентных ставок по кредитам, полученным организациями легкой, текстильной и лесной промышленности в российских кредитных организациях»⁷.

В целом в 2011 - 2014 годах меры государственной поддержки отраслей экономики были направлены на сохранение производственного и финансового потенциала хозяйствующих субъектов, поддержание стабильности их работы и повышение инвестиционной активности. В настоящее время указанные меры предусмотрены к реализации посредством госпрограмм, принятых с 2012 года в рамках стратегических документов и действующих на основании соответствующих постановлений Правительства Российской Федерации.

7.2.5. Утвержденные в 2009 – 2010 годах нормативные правовые акты, принятые в рамках антикризисных мер, были направлены на поддержку предприятий и организаций АПК, а также реализацию целей, задач и мероприятий Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008 – 2012 годы.

Отдельные нормативные правовые акты, принятые в рамках антикризисных мер, действовали до 1 января 2013 года. С 1 января 2013 года вступила в силу Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции на 2013 – 2020 годы, которая предусматривает господдержку, аналогичную ранее предпринимаемым мерам, а также новые меры господдержки.

7.2.6. В целях обеспечения государственных гарантий, реализации прав граждан на труд и защиту от безработицы и в соответствии с пунктом 2 статьи 7 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» Правительством Российской Федерации в период 2010 - 2011 годов принимались решения об оказании

⁶ Утратило силу в связи с изданием постановления Правительства Российской Федерации от 25 октября 2013 г. № 961.

⁷ Утратило силу в связи с изданием постановления Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 г. № 993.

финансовой помощи в виде субсидий из федерального бюджета субъектам Российской Федерации на реализацию мер по поддержке рынка труда.

Основная роль в стабилизации ситуации на рынке труда в регионах в период кризиса отводилась реализации дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда, предусмотренных постановлениями Правительства Российской Федерации.

Так, Правительством Российской Федерации приняты постановления от 31 декабря 2008 г. № 1089 «О дополнительных мероприятиях, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации»; от 14 декабря 2009 г. № 1011 «О предоставлении в 2010 и 2011 годах субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации» (с изменениями, внесенными постановлениями Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2010 г. № 1143 и от 29 июня 2011 г. № 516).

Указанными постановлениями Правительства Российской Федерации утверждены правила предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации (далее – правила), которыми определялся порядок и условия их предоставления. Мероприятия по сдерживанию напряженности на рынке труда были разработаны во всех субъектах Российской Федерации.

В период 2012 – 2013 годов и в I полугодии 2014 года Правительством Российской Федерации была продолжена работа по оказанию мер государственной поддержки субъектам Российской Федерации.⁸

Так, в 2012 и 2013 годах субсидии из федерального бюджета предоставлялись на софинансирование дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда для территорий, отнесенных к территориям с напряженной ситуацией на рынке труда. Перечень субъектов Российской Федерации, отнесенных к указанным территориям,

⁸ Постановления Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2011 г. № 1146 «О предоставлении и распределении в 2012 году субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации»; от 15 декабря 2012 г. № 1307 «О предоставлении и распределении в 2013 году субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации».

ежегодно⁹ утверждался приказами Минздравсоцразвития России и Минтруда России.

В результате 5 из 6 дополнительных мероприятий в 2012 году, и 6 из 8 дополнительных мероприятий в 2013 году были предусмотрены Правительством Российской Федерации для субъектов Российской Федерации, отнесенных к территориям с напряженной ситуацией на рынке труда, в которых показатели, характеризующие ситуацию на рынке труда, были значительно хуже, чем в целом по Российской Федерации.

По цели 3.

7.3. Анализ эффективности использования государственных средств, включая средства федерального бюджета, выделенные на поддержку финансовой и банковской системы Российской Федерации, проведенный по результатам контрольного мероприятия, показал следующее.

7.3.1. В целях реализации статьи 3 Федерального закона № 173-ФЗ Банк России заключал с кредитными организациями, включая ОАО Банк ВТБ, соглашения о компенсации части убытков (расходов), возникших по сделкам с другими кредитными организациями (далее – Соглашения).

Проверкой установлено, что Банком России компенсирована часть убытков, возникших у ОАО Банк ВТБ (банк-кредитор) по сделке с ЗАО «Межпромбанк» (банк-заемщик) в связи с неисполнением заемщиком в установленный срок договорных обязательств по погашению основного долга по сделке на размещение депозита (представления межбанковского кредита) перед кредитором по причине отзыва лицензии на осуществление банковских операций (приказ Банка России от 4 октября 2010 г. № ОД-484).

ОАО Банк ВТБ на основании условий Соглашения с Банком России от 12 ноября 2008 г. № С-04 списал 20 октября 2010 года в свою пользу компенсационный депозит в сумме 2 301,0 млн. рублей платежным требованием, акцептованным Банком России. В проверяемом периоде задолженность по компенсационному депозиту в ОАО Банк ВТБ (2 301,0 млн. рублей по состоянию на 1 января 2011 года), была частично погашена и на 1 июля 2014 года составила 2 258,6 млн. рублей.

Образование задолженности обусловлено следующими причинами:

рассматриваемая сделка между ОАО Банк ВТБ и ЗАО «Межпромбанк» совершена в период предбанкротного состояния банка-заемщика и инициирования в отношении него процедуры отзыва лицензии. При этом меры

⁹ Приказ Минздравсоцразвития России от 27 апреля 2012 г. № 423н, приказы Минтруда России от 29 мая 2013 г. № 230н и от 7 мая 2014 г. № 295н.

по предотвращению указанной сделки со стороны Банка России не принимались;

по ходатайству ОАО Банк ВТБ на указанную сделку не было распространено письмо Банка России от 30 апреля 2010 года о поэтапном равномерном снижении на 25 % размера установленной максимальной величины текущего объема совокупных требований к заемщикам. Применение положений указанного письма должно было сократить объем средств, предоставленных ОАО Банк ВТБ ЗАО «Межпромбанк» (до 1 367,0 млн. рублей);

Банком России 5 июля 2010 года был установлен лимит максимальной величины предельных требований к заемщику в отношении ЗАО «Межпромбанк» в размере 0 рублей, что фактически означало приостановление действия механизма компенсации затрат банку-кредитору по сделкам с ЗАО «Межпромбанк». Решением Председателя Банка России от 5 июля 2010 года указанное ограничение в порядке исключения было отменено;

компенсация части убытков ОАО Банк ВТБ по сделке с ЗАО «Межпромбанк» осуществлена с нарушением норм пункта 2.5. Соглашения 12 ноября 2008 г. № С-04, не предусматривающего компенсацию в отношении сделок на размещение депозитов по депозитным договорам и предоставлению межбанковских кредитов по кредитным договорам на срок свыше 10 рабочих дней (фактический срок размещения ОАО Банк ВТБ средств в ЗАО «Межпромбанк» по сделке № 4564 составил 17 рабочих дней).

В результате принятия руководством Банка России исключительного решения в отношении сделки между ОАО Банк ВТБ и ЗАО «Межпромбанк» образовалась безнадежная к взысканию задолженность по компенсационному депозиту в ОАО Банк ВТБ (2 258,6 млн. рублей по состоянию на 1 июля 2014 г.), которая после завершения процедуры банкротства ЗАО «Межпромбанк» и его исключения из Единого государственного реестра юридических лиц подлежит списанию за счет провизий Банка России.

При этом Банк России понесет потери, так как созданные провизии Банка России по компенсационному депозиту в указанной сумме не будут восстановлены на доходы Банка России. В результате потери федерального бюджета из-за уменьшения прибыли Банка России расчетно составят 75 % от суммы безнадежной к взысканию задолженности на дату ее списания (1,65 млрд. рублей).

В рамках исполнения Банком России статьи 5 Федерального закона № 173-ФЗ (предоставление субординированных кредитов **Сбербанку России**)

нарушений не установлено. В проверяемый период проценты, полученные Банком России, составили в общей сумме 58,47 млрд. рублей.

Проверкой исполнения положений Федерального закона № 175-ФЗ установлено, что Банком России разработана необходимая нормативно-методическая база по вопросам его реализации.

В соответствии с требованиями Федерального закона № 175-ФЗ Банком России предоставлялись кредиты государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» на цели осуществления мероприятий по предупреждению банкротства кредитных организаций. По состоянию на 1 июля 2014 года Банком России Агентству выдано 23 кредита для кредитования 16 банков на сумму 614,8 млрд. рублей, в том числе в 2008 – 2010 годах – 190,3 млрд. рублей.

Из них по состоянию на 1 июля 2014 года погашено 202,0 млрд. рублей или 33,0 %, в том числе выданных в 2008 году – 100 %, в 2009 году – 100 %, в 2010 году – 41 % (срок погашения февраль 2015 года). Остаток задолженности по 9 кредитам составляет 67,0 % общей суммы выданных кредитов. Проценты по кредитам, выданным Агентством, получены последним в общей сумме 29,5 млрд. рублей.

Банком России по депозитным соглашениям выплачены Агентству проценты в общей сумме 9,8 млрд. рублей. В проверяемый период штрафные санкции по отношению к Агентству, предусмотренные депозитными соглашениями, были применены на общую сумму 0,6 млн. рублей.

Банк России в соответствии с решениями Совета директоров Банка России участвовал в финансировании Внешэкономбанком мероприятий по санации двух коммерческих банков (ОАО АКБ «Связь-Банк» и ЗАО «ГЛОБЭКСБАНК») путем размещения во Внешэкономбанке депозитов на общую сумму 212,6 млрд. рублей.

В июне 2014 года в связи с предполагаемым возвратом Внешэкономбанком ранее размещенных депозитов, Советом директоров Банка России принято решение «согласиться с покупкой Банком России облигаций Внешэкономбанка, размещаемых по закрытой подписке в пользу Банка России не на организованных торгах в Российской Федерации».

Банк России 27 июня 2014 года на основании Договора купли-продажи ценных бумаг от 24 июня 2014 года, заключенного с Внешэкономбанком, приобрел весь выпуск указанных облигаций по их номинальной стоимости на общую сумму 212,6 млрд. рублей (дата размещения 27 июня 2014 года, срок погашения 7 лет, выплата купона раз в полгода по ставке 2 % годовых, ценные

бумаги неконвертируемые, встроенные опционы и амортизация суммы основного долга не предусмотрены).

Денежные средства в сумме 212,6 млрд. рублей, полученные Внешэкономбанком от Банка России в оплату указанных облигаций, направлены 27 июня 2014 года на исполнение обязательств перед Банком России по возврату депозитов. Указанная операция фактически является окончанием финансирования Банком России мероприятий по финансовому оздоровлению ОАО АКБ «Связь-Банк» и ЗАО «ГЛОБЭКСБАНК».

Проверкой расчетов с Внешэкономбанком установлено, что в проверяемый период уплата процентов по перечисленным депозитным договорам осуществлялась Внешэкономбанком в полном объеме и в установленные сроки. Всего в период с 1 января 2011 года по 1 июля 2014 года Банком России получены проценты в сумме 27,4 млрд. рублей.

7.3.2. В период с 29 октября 2008 года по 14 декабря 2009 года во исполнение статей 1 и 2 Федерального закона № 173-ФЗ Банком России размещено во Внешэкономбанке **34 депозита** на общую сумму **11 636,2 млн. долларов США**, полностью направленных Внешэкономбанком на предоставление кредитов (займов) в иностранной валюте 10 организациям, что отражено в приведенной ниже таблице:

| Наименование организации | Сумма кредита, млн. долларов США |
|---|----------------------------------|
| ОАО «Нефтяная компания «Роснефть» | 577,4 |
| ОАО «РЖД» | 270,0 |
| ОАО «Газпром» | 152,7 |
| Компания United Company RUSAL Limited, Джерси | 4 500,0 |
| Компания «Eco Telecom Limited» (Гибралтар) | 2 000,0 |
| ОАО «СИТРОНИКС» | 230,0 |
| ОАО «Группа Компаний ПИК» | 262,0 |
| Компания Evraz Group S.A. | 1 806,6 |
| ОАО «Газпромнефть» | 1 125,0 |
| ОАО Банк ВТБ | 712,5 |
| ВСЕГО: | 11 636,2 |

По результатам анализа деятельности Внешэкономбанка необходимо отметить следующее.

7.3.2.1. По 7 из 10 заемщиков наблюдательным советом Внешэкономбанка приняты решения о предоставлении кредитов на общую сумму 10 874,2 млн. долларов США, несмотря на несоответствие критериев

сделок требованиям Порядка реализации Внешэкономбанком мер¹⁰, предусмотренных статьями 1 и 2 Федерального закона № 173-ФЗ (далее – Порядок от 13 октября 2008 года) и (или) Меморандума о финансовой политике Внешэкономбанка.

Между Банком России и Внешэкономбанком было заключено соглашение от 29 октября 2008 года «О взаимодействии по реализации положений статей 1 и 2 Федерального закона № 173-ФЗ «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации» и Генерального депозитного договора от 29 октября 2008 г. № 1/30-ФЗ» (далее – Соглашение), определяющее общий порядок заключения, исполнения и прекращения сделок по размещению Банком России денежных средств в долларах США в депозиты во Внешэкономбанке.

Вместе с тем решения наблюдательного совета Внешэкономбанка об одобрении предоставления кредитов в отношении ОАО «Нефтяная компания «Роснефть», ОАО «РЖД», компания United Company RUSAL Limited, Джерси, компания «Eco Telecom Limited» (Гибралтар), ОАО «Группа Компаний «ПИК» приняты 27 октября 2008 года (протокол № 15) или за два дня до заключения указанного выше Соглашения.

7.3.2.2. Внешэкономбанком 9 декабря 2008 года предоставлены кредитные средства ОАО «Газпром» (152 678,6 тыс. долларов США) и ОАО Банк ВТБ (412 500,0 тыс. долларов США).

Согласно условиям кредитных соглашений, заключенных Внешэкономбанком с заемщиками, в качестве одного из отлагательных условий определено, что предоставление любого транша кредита будет осуществлено Внешэкономбанком при условии предоставления Банком России депозитов, предусмотренных статьей 2 Федерального закона № 173-ФЗ на дату предоставления соответствующего транша кредита.

Фактически размещение Банком России депозитов на указанные суммы произведено 10 декабря 2008 года. Таким образом, в нарушение условий заключенных кредитных соглашений указанные депозиты не могли служить источником фондирования операций по предоставлению кредитных средств ОАО «Газпром» и ОАО Банк ВТБ.

7.3.2.3. В ряде случаев Внешэкономбанк по решениям наблюдательного совета осуществлял кредитование несмотря на невыполнение (либо при формальном выполнении) заемщиками отлагательных и/или дополнительных условий предоставления кредитных средств. Так, компания «Eco Telecom

¹⁰ Утвержден решением наблюдательного совета Внешэкономбанка 13 октября 2008 г (протокол № 11)

Limited» (Гибралтар) в нарушение решения наблюдательного совета Внешэкономбанка не обеспечила перевод акций ОАО «Вымпелком» в собственность российского юридического лица. В результате по состоянию на 31 декабря 2014 года 99,9 % голосующих акций ОАО «Вымпелком» принадлежит иностранной компании.

Решением наблюдательного совета Внешэкономбанка установлено, что одним из отлагательных условий предоставления кредитных средств ОАО Банк ВТБ являлось предоставление во Внешэкономбанк стратегии ОАО Банк ВТБ по кредитованию реального сектора экономики и населения Российской Федерации на период 2009 – 2011 годов.

Указанное отлагательное условие было выполнено ОАО Банк ВТБ формально. Так, представленные ОАО Банк ВТБ во Внешэкономбанк Стратегия ОАО Банк ВТБ по кредитованию реального сектора экономики Российской Федерации на период 2009 – 2011 годов и Стратегия по кредитованию населения на период 2009 – 2011 годов не содержат ни одного ключевого целевого показателя для оценки эффективности результатов деятельности ОАО Банк ВТБ в этой сфере деятельности.

Аналитические и иные материалы по оценке эффективности и результативности использования государственных средств, предоставленных в целях реализации статьи 1 Федерального закона № 173-ФЗ, во Внешэкономбанке отсутствуют.

Информация о доходах, полученных Внешэкономбанком в связи с реализацией статей 1 и 2 Федерального закона № 173-ФЗ, представлена в приведенной ниже таблице.

млн. долларов США

| Размещено депозитов Банком России в ВЭБе | Предоставлено кредитов ВЭБом | Доходы ВЭБа по предоставленным кредитам | | | Уплачено ВЭБом процентов Банку России по депозитам | Итого доходы ВЭБа от депозитов Банка России |
|--|------------------------------|---|-----------------------------|----------------------------------|--|---|
| | | проценты | комиссия за выдачу кредитов | комиссия за пролонгацию кредитов | | |
| 11 636,16 | 11 636,16 | 1 235,91 | 1,00 | 3,91 | 575,42 | 665,40 |

Таким образом, общий доход Внешэкономбанка за период с 29 октября 2008 года по 1 октября 2010 года составил 665,4 млн. долларов США.

7.3.3. В соответствии с Требованиями к финансовым активам, в которые могут размещаться средства Фонда национального благосостояния, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2008 г. № 18, Федеральным казначейством заключались депозитные договоры с Внешэкономбанком, в соответствии с которыми средства ФНБ

размещались на депозиты в указанной государственной корпорации как в валюте Российской Федерации, так и в иностранной валюте (доллары США).

В период кризиса (2008 – 2010 годы) Федеральным казначейством заключено 25 депозитных договоров с Внешэкономбанком о размещении средств ФНБ на общую сумму 437 021,9 млн. рублей и 3 депозитных договора на общую сумму 6 254,0 млн. долларов США; возвращено 328 992,0 млн. рублей и 6 254,0 млн. долларов США.

Всего в период 2008 – 2014 годов Федеральным казначейством заключено **37 депозитных договоров**, в том числе 31 депозитный договор - на размещение рублевых средств на общую сумму 524 021,9 млн. рублей и 6 депозитных договоров - на размещение средств в иностранной валюте на общую сумму 12 508,0 млн. долларов США; возвращено с депозитов – 328 992,0 млн. рублей и 6 254,0 млн. долларов США; получен доход, перечисленный в федеральный бюджет, в объеме 167 856,0 млн. рублей и 882,7 млн. долларов США.

По состоянию на 1 января 2015 года на депозитах во Внешэкономбанке находятся средства ФНБ в сумме 195 030,0 млн. рублей (со сроками погашения: 50 000,0 млн. рублей – в 2016 году, 30 980,0 млн. рублей – в 2017 году, 478,7 млн. рублей – в 2018 году, 29 419,4 млн. рублей – в 2019 году, 84 151,9 млн. рублей – в 2020 году) и 6 254 млн. долларов США (со сроками погашения: 288,0 млн. долларов США - в 2019 году и 5 966,0 млн. долларов США – в 2029 году).

Таким образом, в рассматриваемый период значительные средства ФНБ направлены на поддержание ликвидности банковской системы и экономики путем направления их на депозиты во Внешэкономбанке для их последующего использования на предоставление субординированных кредитов.

7.3.4. В соответствии со статьями 6, 6.1 Федерального закона № 173-ФЗ **Внешэкономбанк** предоставил российским кредитным организациям в 2008 – 2009 годах **субординированные кредиты** на общую сумму **404 021,9 млн. рублей**. Срок погашения субординированных кредитов был установлен до 31 декабря 2020 года включительно. Источником фондирования данных кредитных операций являлись средства ФНБ, размещенные на депозитах во Внешэкономбанке, из которых 55,6 % приходилось на ОАО Банк ВТБ (200 млрд. рублей) и ОАО «Россельхозбанк» (25 млрд. рублей).

Сбербанк России в соответствии со статьей 5 Федерального закона № 173-ФЗ получил от Банка России в 2008 году 3 субординированных кредита на общую сумму 500 млрд. рублей, из которых один кредит в размере

200 млрд. рублей был досрочно возвращен Сбербанком России в мае 2010 года. В июне 2014 года Сбербанку России снова предоставлен субординированный кредит от Банка России в размере 200 млрд. рублей.

Следует отметить, что распорядительные документы, регламентирующие порядок и условия предоставления Внешэкономбанком кредитов (займов) ОАО Банк ВТБ и ОАО «Россельхозбанк» из средств ФНБ, не разработаны.

Нормативные правовые акты Российской Федерации не регламентируют порядок использования субординированных кредитов, в связи с чем оценить эффективность их использования в ряде случаев не представляется возможным.

Субординированные кредиты, полученные в рамках реализации статей 6 и 6.1 Федерального закона № 173-ФЗ, включались кредитными организациями в расчет собственных средств (капитала) банка и использовались для увеличения кредитного портфеля как источники дополнительного капитала и ликвидности. Таким образом, осуществлять контроль за их использованием отдельно от остальных источников капитала не представляется возможным.

Согласно позиции ОАО Банк ВТБ¹¹, «...средства, полученные ОАО Банк ВТБ в виде субординированных кредитов, поступили в собственность ОАО Банк ВТБ на условиях срочности, возвратности и платности. В этой связи и, принимая во внимание то обстоятельство, что кредитные средства поступили во владение и пополнили капитал ОАО Банк ВТБ, информация относительно конкретных направлений использования соответствующих денежных средств в ОАО Банк ВТБ отсутствует. Аналитические материалы по оценке эффективности использования субординированных кредитов в ОАО Банк ВТБ также отсутствуют». Аналогичной позиции придерживаются ОАО «Сбербанк России» и другие кредитные организации.

В то же время, согласно материалам, предоставленным в ходе проверки, ОАО «Россельхозбанк» в период с 23 октября 2008 года по 9 декабря 2008 года за счет средств субординированного кредита выдал 15 455 кредитов на общую сумму 25 274,1 млн. рублей.

Информация о целевой направленности кредитов, предоставленных ОАО «Россельхозбанк» за счет средств субординированного кредита, отражена в приведенной ниже таблице.

¹¹ Ответ ОАО Банк ВТБ от 20 января 2015 г. № 7/350000 на запрос Счетной палаты Российской Федерации от 30 декабря 2014 г. № ЗИ 06-94/06-03.

| Назначение кредита | Количество договоров, шт. | Сумма, млн. рублей |
|--|---------------------------|--------------------|
| На строительство, модернизацию и реконструкцию животноводческих комплексов (ферм) | 151 | 2 790,5 |
| На строительство, реконструкцию, модернизацию рыбоводных хозяйств, обновление рыбопромыслового флота | 6 | 68,7 |
| На приобретение сельскохозяйственных животных | 87 | 577,3 |
| На пополнение оборотных средств, в том числе на проведение сезонных посевных работ | 1 884 | 18 286,9 |
| На покупку сельскохозяйственной техники и оборудования | 274 | 1 149,1 |
| Прочие инвестиционные цели (на срок более 1 года) | 37 | 228,6 |
| Итого по корпоративному кредитному портфелю | 2 439 | 23 101,1 |
| Кредиты, выданные личным подсобным хозяйствам | 13 016 | 2 173,0 |
| Итого: | 15 455 | 25 274,1 |

В период с 2008 по 2013 годы и за I полугодие 2014 года банки – заемщики заплатили Внешэкономбанку 146,1 млрд. рублей, в том числе проценты за пользование субординированными кредитами - 145,8 млрд. рублей и комиссии за обслуживание кредитов – 0,3 млрд. рублей.

Общая сумма уплаченных Внешэкономбанком процентов по депозитным договорам составила 130,7 млрд. рублей.

В период с 1 января 2011 года по 30 июня 2014 года общая сумма процентов, уплаченных Сбербанком России Банку России по депозитным договорам, составила 58,5 млрд. рублей.

По состоянию на 1 июля 2014 года **ОАО «Газпромбанк»** возвратил Внешэкономбанку три субординированных кредита на общую сумму 89 954,0 млн. рублей.

В соответствии со статьей 6.3 Федерального закона № 173-ФЗ Внешэкономбанк в период с 27 декабря 2010 года по 23 декабря 2011 года предоставил **ОАО «АИЖК»** кредит на общую сумму 40 млрд. рублей. Источником фондирования являлись средства ФНБ, размещенные на депозитах во Внешэкономбанке. Целевое назначение кредитов являлось пополнение оборотных средств ОАО «АИЖК» для осуществления деятельности в рамках программы по стимулированию предоставления кредитов (займов) на цели строительства и приобретения жилья (далее – программа «Стимул») и программы развития арендного жилищного фонда, в том числе ипотечного кредитного продукта «Арендное жилье» (далее – ИКП «Арендное жилье»).

Согласно отчетам о ходе реализации программ «Стимул» и ИКП «Арендное жилье», предоставленным ОАО «АИЖК» во Внешэкономбанк, использование ОАО «АИЖК» средств ФНБ по основному целевому назначению по состоянию на 31 марта 2014 года составило 63,3 %, на 30 июня 2014 года – 68,5 %.

Таким образом, в течение нескольких лет в распоряжении ОАО «АИЖК» оставался значительный объем временно свободных средств ФНБ (более 30 %), которые размещались на депозитах в кредитных организациях.

Аналитические материалы (за исключением отчетов ОАО «АИЖК») по оценке эффективности и результативности использования указанных государственных средств во Внешэкономбанке отсутствуют.

Информация о доходах Внешэкономбанка, полученных по состоянию на 30 июня 2014 года от использования указанных средств ФНБ, отражена в приведенной ниже таблице¹²:

| млн. рублей | | | | | |
|---|--|--|---|--|------------------------|
| Проценты, начисленные по депозитам и подлежащие уплате ВЭБом в ФК | Проценты, начисленные по кредитам, предоставленным ОАО «АИЖК» и подлежащие уплате ОАО «АИЖК» в ВЭБ | Доходы ВЭБа по начисленным процентам (гр. 2 – гр. 1) | проценты, фактически перечисленные ВЭБом в ФК | проценты, фактически перечисленные ОАО «АИЖК» во ВЭБ | Разница* (гр.5 - гр.4) |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 6 688,87 | 6 956,42 | 267,55 | 6 065,58 | 6 935,05 | 869,47 |

Сроки начисления и уплаты процентов, предусмотренных шестью депозитными договорами, заключенными Федеральным казначейством с Внешэкономбанком, не совпадают со сроками начисления и уплаты процентов, предусмотренных кредитным соглашением от 21 апреля 2010 г. № 110100/1129, заключенным Внешэкономбанком с ОАО «АИЖК». В результате во Внешэкономбанке в течение 3-х месяцев остаются в пользовании денежные средства, сумма которых равна разнице между процентами, полученными Внешэкономбанком от ОАО «АИЖК» и не перечисленными в Федеральное казначейство.

7.3.5. Общий объем бюджетных инвестиций и субсидий, предоставленный из федерального бюджета Внешэкономбанку, ОАО «Россельхозбанк», ОАО Банк ВТБ за период с 2008 по 2013 годы и за I полугодие 2014 года, составил 710,4 млрд. рублей, в том числе инвестиции в уставный капитал – 566,3 млрд. рублей и субсидии – 144,1 млрд. рублей.

В соответствии с требованиями бюджетного законодательства предоставление средств федерального бюджета на увеличение уставных капиталов кредитных организаций осуществлялось Минфином России на основании статей федеральных законов о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и распоряжений Правительства Российской

¹² Без учета уплаченной ОАО «АИЖК» ВЭБу комиссии в размере 1,0 млн. рублей за выдачу кредита.

Федерации путем включения выделяемых средств в ведомственную структуру расходов федерального бюджета и в распределение бюджетных ассигнований по разделам и подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов федерального бюджета на соответствующий финансовый год.

За проверяемый период из федерального бюджета предоставлены бюджетные ассигнования на общую сумму **566,32 млрд. рублей** на осуществление взносов в уставные капиталы следующих кредитных организаций:

Внешэкономбанку - в размере **196,0 млрд. рублей** на реализацию мер по поддержке финансового рынка Российской Федерации;

ОАО Банк ВТБ - в размере **180,0 млрд. рублей** на реализацию мер по поддержке банковской системы Российской Федерации;

ОАО «Россельхозбанк» - в размере **190,32 млрд. рублей** для кредитования организаций АПК, крестьянских (фермерских) хозяйств, граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, сельскохозяйственных потребительских кооперативов.

Данные о суммах, внесенных за проверяемый период из средств федерального бюджета в уставные капиталы указанных выше кредитных учреждений, представлены в следующей таблице:

| Кредитная организация | Период | Сумма, млн. рублей | Получатель средств федерального бюджета |
|------------------------------|-----------------------|---------------------------|--|
| Внешэкономбанк | 2008 год | 75 000,0 | Минфин России |
| | 2009 год | 121 000,0 | Минфин России |
| Банк ВТБ | 2009 год | 180 000,0 | Минфин России |
| ОАО «Россельхозбанк» | 2008 год | 33 495,4 | Минсельхоз России |
| | 2009 год | 45 825,5 | Минсельхоз России |
| | 2010 год | 1 000,0 | Минсельхоз России |
| | 2011 год | 40 000,0 | Росимущество |
| | 2012 год | 40 000,0 | Росимущество |
| | 2013 год | 30 000,0 | Минфин России |
| | I полугодие 2014 года | - | |
| | Итого: | 566 320,9 | |

При этом нормативными документами Минфина России **порядок предоставления средств федерального бюджета на увеличение уставных капиталов кредитных организаций, имеющих целевую направленность, и отчетность кредитных организаций об их использовании, не предусмотрена.**

В результате увеличения уставного капитала ОАО «Россельхозбанк» путем размещения дополнительных акций на сумму 190,32 млрд. рублей, его уставный капитал за проверяемый период увеличился и по состоянию на 1 июля 2014 года составил 218,05 млрд. рублей.

В результате размещения в 2009 году акций дополнительного выпуска, уставный капитал ОАО Банк ВТБ увеличился на 37,36 млрд. рублей до 104,61 млрд. рублей, тем самым повысив финансовую устойчивость данной кредитной организации и расширив ее ресурсную базу.

Направления использования средств федерального бюджета, выделенных в проверяемый период на увеличение уставного капитала Внешэкономбанка, в предоставленных в ходе проверки Внешэкономбанком сведениях не приведены. В результате сделать вывод эффективности (неэффективности) использования указанных средств не представляется возможным.

Основным целевым назначением бюджетных субсидий в размере 139,6 млрд. рублей, предоставленных Внешэкономбанку в 2011 – 2014 годах, являлось формирование новых финансовых институтов (Фонд прямых инвестиций и др.) с целью привлечения в реальный сектор средств иностранных и частных инвесторов для реализации крупных инновационных и приоритетных инвестиционных проектов по развитию промышленной, транспортной и энергетической инфраструктуры.

Внешэкономбанком субсидии использованы по целевому назначению. Так, приобретены акции ОАО «Фонд развития Дальнего Востока и Байкальского региона» на сумму 15 млрд. рублей, а также паи закрытого паевого инвестиционного фонда «Российский фонд прямых инвестиций» на сумму 124,6 млрд. рублей. Вместе с тем эффективность использования указанных средств может быть определена только по результатам проверки деятельности ООО «Управляющая компания РФПИ» и ОАО «Фонд развития Дальнего Востока и Байкальского региона».

В 2008 – 2009 годах в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 198-ФЗ и Федеральным законом от 24 ноября 2008 г. № 204-ФЗ в уставный капитал ОАО «АИЖК» направлены бюджетные ассигнования в общей сумме 86 млрд. рублей в рамках ФЦП «Жилище» на 2002 – 2010 годы на мероприятия по реализации Концепции развития унифицированной системы рефинансирования ипотечных жилищных кредитов в России.

Оценка эффективности деятельности Внешэкономбанка и ОАО «АИЖК» в части реализации статьи 6.3 Федерального закона от 13 октября 2008 г. № 173-ФЗ по состоянию на 1 января 2014 г. дана Счетной палатой по результатам контрольного мероприятия «Аудит эффективности реализации открытым акционерным обществом «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» Стратегии развития ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации до 2030 года». Отчет по результатам проверки

утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 30 июня 2014 г. № 33К (979)).

7.3.6. Федеральным законом от 2 ноября 2007 г. № 247-ФЗ внесены изменения в статью 236 «Недопустимость размещения бюджетных средств на банковских депозитах, передачи бюджетных средств в доверительное управление» Бюджетного кодекса Российской Федерации, отменяющие запрет на размещение средств федерального бюджета на банковских депозитах и получение дополнительных доходов за счет их размещения.

В течение 2008 года были приняты нормативные правовые акты, регламентирующие процесс размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты (постановление Правительства Российской Федерации от 29 марта 2008 г. № 227 «О порядке размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты» и соответствующие приказы Минфина России).

Фактически размещение средств федерального бюджета началось во второй половине 2008 года и применялось в качестве одной из антикризисных мер, направленных на поддержание ликвидности банковской системы.

Однако нормативными правовыми актами цели размещения средств федерального бюджета на банковских депозитах не определены. Это затрудняет оценку эффективности выполнения мероприятий, связанных их размещением.

В соответствии с нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, регламентирующими порядок размещения средств федерального бюджета на банковских депозитах, их размещение осуществлялось Федеральным казначейством путем проведения отбора заявок кредитных организаций на заключение договоров банковского депозита (далее – отбор заявок) и заключения с ними договоров банковского депозита.

По действующим правилам в отборе заявок могли участвовать кредитные организации, отвечающие определенным требованиям, в том числе обладающие собственными средствами (капиталом) не менее 5 млрд. рублей и имеющие международный рейтинг долгосрочной кредитоспособности не ниже уровня «ВВ-» по классификации рейтинговых агентств Fitch Ratings или Standard & Poor's либо не ниже уровня «Вa3» по классификации рейтингового агентства Moody's Investors Service.

Кроме того, лимиты на размещение средств федерального бюджета для каждой кредитной организации устанавливались в зависимости от размера ее собственных средств (капитала) и имеющегося международного рейтинга долгосрочной кредитоспособности.

Несмотря на то, что данные условия обеспечивали минимизацию рисков невозврата размещенных средств, одновременно они ограничивали доступ значительного количества кредитных организаций к указанному виду государственной поддержки.

Всего в проверяемом периоде проведена 381 процедура отбора заявок, в том числе в 2009 году – 20 отборов, в 2010 году – 30 отборов, в 2011 году – 50 отборов, в 2012 году – 70 отборов, в 2013 году – 104 отбора и в 2014 году – 107 отборов.

Общее количество отборов, признанных несостоявшимися, составило 31 (8,1 % от общего количества), в том числе по годам: 4 (1,0 %) – в 2009 году, 16 (4,2 %) – в 2010 году, 6 (1,6 %) – в 2011 году, 1 (0,3 %) – в 2012 году, 3 (0,8 %) – в 2013 году и 1 (0,3 %) – в 2014 году. Основной причиной признания отбора несостоявшимся явилось отсутствие заявок кредитных организаций.

В период кризиса (2009 – 2010 годы) было заключено 139 договоров банковского депозита с 23 кредитными организациями с общим объемом размещенных средств на общую сумму 1 074 300,0 млн. рублей. Сумма возвращенных средств составила 915 900,0 млн. рублей; объем уплаченных процентов – 23 726,6 млн. рублей.

Всего в 2009 – 2014 годах заключено 2 368 договоров банковского депозита с 40 кредитными организациями, общая сумма размещенных на депозитах бюджетных средств составила 20 051 374,4 млн. рублей, сумма возвращенных средств – 19 741 374,4 млн. рублей. Общий объем уплаченных процентов на суммы депозитов составил 144 927,1 млн. рублей.

Основные результаты деятельности по размещению средств федерального бюджета на банковские депозиты в 2009 – 2014 годах представлены в приведенной ниже таблице.

| Год | Объем размещенных средств на начало года, млн. рублей | Размещено, млн. рублей | Кол-во состоявшихся отборов | Кол-во договоров депозита | Кол-во кред. организаций | Возвращено, млн. рублей | Объем размещенных средств на конец года, млн. рублей | Средневзвеш. ставка, % годовых | Процентный доход, млн. рублей |
|------|---|------------------------|-----------------------------|---------------------------|--------------------------|-------------------------|--|--------------------------------|-------------------------------|
| 2009 | 0,0 | 687 100,0 | 16 | 63 | 10 | 632 100,0 | 55 000,0 | 12,38% | 18 865,4 |
| 2010 | 55 000,0 | 387 200,0 | 14 | 76 | 13 | 283 800,0 | 158 400,0 | 4,89% | 4 861,2 |
| 2011 | 158 400,0 | 2 189 872,8 | 44 | 511 | 32 | 1 787 272,8 | 561 000,0 | 5,88% | 19 620,6 |
| 2012 | 561 000,0 | 2 082 281,6 | 69 | 460 | 27 | 2 085 264,6 | 504 017,0 | 6,70% | 22 515,6 |
| 2013 | 504 017,0 | 5 936 520,0 | 101 | 844 | 35 | 6 340 537,0 | 100 000,0 | 5,85% | 30 551,9 |
| 2014 | 100 000,0 | 8 822 400,0 | 106 | 414 | 12 | 8 612 400,0 | 310 000,0 | 9,94% | 48 512,4 |
| | Итого: | 20 051 374,4 | 350 | 2 368 | 40 | 19 741 374,4 | | | 144 927,1 |

Из 40 кредитных организаций, в которых в 2009 – 2014 годах размещались средства федерального бюджета, в четырех размещение происходило ежегодно. Наибольший объем средств федерального бюджета на банковских депозитах был размещен в ОАО Банк ВТБ (34,4 %), ОАО «Сбербанк России» (21,3 %), ЗАО «Банк ВТБ 24» (7,9 %) и ОАО «Банк Москвы» (5,8 %).

Обязательства по возврату средств федерального бюджета, размещенных на банковских депозитах, и уплате процентов кредитными организациями в проверяемый период выполнены в полном объеме.

Сроки размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты в 2009 – 2014 годах составляли от 5 до 294 дней. При этом в среднем сроки размещения были самыми короткими в 2009 году – от 28 до 92 дней. Самые длительные сроки размещения (294 дня) отмечены в 2011 году. При этом объем средств федерального бюджета, размещенный на этот срок, составил 30,0 млрд. рублей или 1,37 % от общего объема размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты за 2011 год (2 190,0 млрд. рублей).

Сроки размещения депозитов определялись исходя из кассовых планов выплат из федерального бюджета и поступлений в федеральный бюджет.

Средневзвешенные процентные ставки размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты в 2009 - 2014 годах составляли 12,38 %, 4,89 %, 5,88 %, 6,70 %, 5,85 % и 9,94 % годовых соответственно.

При этом в соответствии с данными Банка России за 2009 год – 11 месяцев 2014 года средневзвешенные процентные ставки по межбанковским депозитам в рублях до 1 года составляли 7,48 %, 2,99 %, 3,85 %, 5,40 %, 5,88 % и 7,74 % годовых соответственно. Таким образом, средневзвешенные процентные ставки размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты в 2009 - 2014 годах превышали средневзвешенные процентные ставки по межбанковским депозитам.

Размещение средств федерального бюджета на банковских депозитах оказало положительное влияние на ликвидность банковского сектора. Вместе с тем необходимо отметить, что возможность размещения средств федерального бюджета на банковских депозитах обусловлена в основном наличием остатков средств федерального бюджета в процессе исполнения бюджета в течение года.

7.3.7. Федеральным законом № 175-ФЗ предусмотрено, что при осуществлении мероприятий по предупреждению банкротства банков может использоваться как государственное финансирование, так и привлечение

средств частных инвесторов. В отсутствие инвестора государственная корпорация «Агентство по страхованию вкладов» становилось основным акционером saniруемого кредитного учреждения.

Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 198-ФЗ в качестве имущественного взноса Российской Федерации Агентству перечислены денежные средства в сумме **200,0 млрд. рублей**. Кроме того, также предусмотрена возможность предоставления Банком России кредитов Агентству и использования средств фонда страхования вкладов.

Объем финансирования Агентством мероприятий по финансовому оздоровлению 27 банков по состоянию на 1 июля 2014 года составил **789,7 млрд. рублей**, из них за счет имущественного взноса Российской Федерации – 168,2 млрд. рублей, или 21,3 %. Собственные средства на меры по предупреждению банкротства банков Агентством не направлялись.

По состоянию на 1 июля 2014 года Агентство принимало участие в финансовом оздоровлении 9 банков. Санация 7 банков осуществляется с привлечением инвесторов, в 2 банках (АКБ «Российский капитал» (ОАО) и ОАО КБ «Эллипс банк») проводится без участия инвесторов. Агентство владеет пакетом акций в размере 22,8 млрд. рублей.

В отношении 4 банков осуществлены мероприятия по передаче части их имущества и обязательств в финансово устойчивые банки. В указанный период saniруемыми кредитными организациями и инвесторами в счет полученных денежных средств на предупреждение банкротства осуществлено погашение займов денежными средствами и активами на общую сумму 272,7 млрд. рублей, в том числе денежными средствами – 166,2 млрд. рублей и активами – 106,5 млрд. рублей.

Убытки от реализации активов и нереальных к взысканию прав требования к должникам-банкротам, приобретенных Агентством в процессе санации банков за счет прибыли, направленной в 2009 - 2013 годах в увеличение имущественного взноса Российской Федерации в имущество Агентства, списаны на общую сумму 10,0 млрд. рублей.

Для обеспечения мероприятий по предупреждению банкротства банков между Банком России и Агентством заключено 22 договора о предоставлении кредитов на сумму 614,8 млрд. рублей. В период с 2008 по 2011 годы кредиты выдавались под 5,5 % годовых, в период 2012 – 2013 годов и I полугодие 2014 года – под 0,5 % годовых.

На 1 июля 2014 года Агентством погашено 13 кредитов на общую сумму 202,0 млрд. рублей, или 32,9 %, в том числе за счет средств имущественного

вноса Российской Федерации – 57,6 млрд. рублей, средств saniруемых банков – 96,2 млрд. рублей и средств инвесторов – 48,2 млрд. рублей. Остаток непогашенной задолженности перед Банком России составляет 412,8 млрд. рублей.

Между Агентством и saniруемыми банками или инвесторами в период с октября 2008 года по июнь 2014 года заключено 48 договоров предоставления займов на общую сумму 677,6 млрд. рублей, из которых погашено 35,4 %. Общая задолженность по 16 договорам составляет 438,0 млрд. рублей. Доля займов, погашенных денежными средствами (28,1 млрд. рублей), выданных за счет средств имущественного взноса Российской Федерации (67,8 млрд. рублей), составила 41,4 %.

Проценты, уплаченные Агентством по кредитам Банка России, составили 29,5 млрд. рублей; проценты, уплаченные saniруемыми банками Агентству, – 36,8 млрд. рублей, в результате чего Агентством получен доход в размере 7,3 млрд. рублей.

Таким образом, по состоянию на 1 июля 2014 года с учетом погашения основного долга (в том числе активами, приобретенными Агентством или полученными в счет погашения предоставленных займов) остаток средств финансирования на мероприятия по санации банков составил 563,3 млрд. рублей, в том числе:

 задолженность по выданным займам – 438,0 млрд. рублей, или 77,8 %;

 акции saniруемых банков – 22,8 млрд. рублей, или 4,0 %;

 иные активы, приобретенные Агентством (паи и акции российских эмитентов, доли в уставных капиталах обществ, права требования, долговые ценные бумаги, земельные участки, недвижимость и т.д.) – 102,5 млрд. рублей, или 18,2 %.

В период с 2008 года по I полугодие 2014 года формирование имущественного взноса Российской Федерации на балансе Агентства осуществлялось следующим образом:

 200,0 млрд. рублей – средства, переданные Агентству в качестве имущественного взноса Российской Федерации;

 21,6 млрд. рублей – увеличение имущественного взноса за счет прибыли Агентства за период 2009 - 2013 годов;

 50,3 млрд. рублей – уменьшение имущественного взноса за счет передачи акций ОАО «Ростелеком» в казну Российской Федерации;

10,0 млрд. рублей – уменьшение имущественного взноса за счет списания с баланса Агентства прав требования к должникам Агентства, приобретенных в ходе реализации мер по предупреждению банкротства банков.

По состоянию на 1 июля 2014 года общий объем имущественного взноса Российской Федерации в имущество Агентства составил 161,3 млрд. рублей, из которого направлено на санацию банков – 144,1 млрд. рублей, на работу с активами, приобретенными при санации, – 0,1 млрд. рублей, неиспользованный остаток средств – 17,1 млрд. рублей.

Часть активов, приобретенных Агентством в ходе мероприятий по санации банков, не только не могут принести доход, но и требуют расходов на их содержание и улучшение рыночных характеристик (в случае их последующей реализации на приемлемых для Агентства условиях). Расходы Агентства на содержание и улучшение рыночных характеристик приобретенных активов за период с 2008 года по I полугодие 2014 года составили 1,2 млрд. рублей, из них по нереализованным активам – 1,1 млрд. рублей, или 91,6 %.

Неденежные активы, числящиеся на балансе Агентства, в результате их реализации и списания по состоянию на 1 июля 2014 года уменьшились на 97,3 млрд. рублей относительно даты приобретения и составили 96,6 млрд. рублей и включают в себя:

высоколиквидные активы в сумме 6,9 млрд. рублей, или 7,1 %. Реализация таких активов (с учетом данных маркетинговых исследований) планируется в течение 1 – 3 лет с момента приобретения;

среднеликвидные активы в сумме 30,9 млрд. рублей или 32,0 %, в том числе земельные участки – 18,7 млрд. рублей. Реализация таких активов планируется в течение 4 – 7 лет после завершения мероприятий по улучшению рыночных характеристик и получения положительного экономического эффекта;

низколиквидные активы в сумме 58,8 млрд. рублей, или 60,9 %, в том числе просроченные права требования (48,1 млрд. рублей), ценные бумаги в виде акций и паев (10,4 млрд. рублей) и долей в уставном капитале (0,3 млрд. рублей). Реализация низколиквидных активов планируется в течение 7 – 10 лет после завершения всех намеченных мероприятий по улучшению их рыночных характеристик.

Одним из источников получения Агентством доходов в целях восстановления имущественного взноса Российской Федерации, является реализация активов банков, приобретенных по планам предупреждения

банкротства путем проведения торгов или иных конкурентных публичных процедур.

Качество активов, приобретенных Агентством при осуществлении мер по финансовому оздоровлению банков, не позволяет их реализовать в ближайшее время без существенной потери стоимости. Так, по результатам реализации таких активов (акции, земельные участки, доли в уставном капитале, нежилые помещения, квартиры, права требования, машиноместа) Агентством в 2012 году – первом полугодии 2014 года **получен убыток в сумме 0,59 млрд. рублей.**

В проверяемый период в результате работы Агентства с заемщиками банков произошло снижение общей суммы просроченной задолженности на 24,0 млрд. рублей, или 32,9 %, текущая задолженность также сократилась на 2,5 млрд. рублей, или в 2,1 раза.

В целях возврата средств, затраченных на приобретение прав требования, за проверяемый период должниками погашено 5,7 млрд. рублей, или 6 % от объема средств, затраченных на их приобретение (96,0 млрд. рублей). Просроченные права требования составляли 93 - 95 % общей суммы задолженности по правам требования, приобретенным Агентством при санации банков. При этом просроченная задолженность по правам требования значительно превышала текущую (в 15,2 раза - по состоянию на 1 января 2012 года и в 21,4 раза – по состоянию на 1 июля 2014 года).

7.3.8. ОАО «Ангстрем-Т» создано 3 мая 2005 года¹³ и включено в сводный реестр организаций оборонно-промышленного комплекса. Единственным акционером ОАО «Ангстрем-Т» (по состоянию на 1 января 2015 года) является компания Runica Investments Limited (Кипр), единственным акционером которой выступает ООО «Группа Ангстрем» (Россия). При этом единственным участником ООО «Группа Ангстрем» и конечным бенефициаром ОАО «Ангстрем-Т» является гражданин Российской Федерации Л.Д.Рейман¹⁴.

ОАО «Ангстрем-Т» реализует инвестиционный проект «Создание контрактного производства субмикронных полупроводниковых изделий» (далее – Проект), который первоначально предполагалось осуществлять с

¹³ ОАО «Ангстрем-Т» является правопреемником ООО «Ангстрем-Т», зарегистрированного 6 октября 2004 года.

¹⁴ Рейман Л.Д. с 20.05.2004 г. по 12.05.2008 г. занимал должность Министра информационных технологий и связи Российской Федерации; с 13.05.2008 г. по 10.09.2010 г. занимал пост советника Президента Российской Федерации; с 10.09.2010 г. уволен с поста советника Президента Российской Федерации по собственному желанию.

использованием средств государственной поддержки в виде предоставления государственных гарантий Российской Федерации¹⁵.

Фактически государственные гарантии в 2007 – 2014 годах федеральными законами о федеральном бюджете по заимствованиям ОАО «Ангстрем-Т» не предусматривались.

В целях реализации Проекта между Внешэкономбанком и ОАО «Ангстрем-Т» заключено кредитное соглашение от 9 апреля 2008 г. № 110100/953 (далее – Соглашение), согласно которому общая стоимость проекта первоначально определена в размере 871,5 млн. евро (815,0 млн. евро – заемные средства Внешэкономбанка и 56,5 млн. евро – средства ОАО «Ангстрем-Т»). С учетом актуализации в августе 2014 года стоимость проекта увеличилась до 896,9 млн. евро, при этом размер кредитной линии Внешэкономбанка остался неизменным.

По состоянию на 1 июля 2014 года Внешэкономбанком фактически предоставлено кредитных средств на сумму 621,1 млн. евро, на 1 января 2015 года – 698,4 млн. евро. Задолженность ОАО «Ангстрем-Т» (основной долг и проценты) по состоянию на 1 июля 2014 года составляет 793,2 млн. евро, на 1 января 2015 года – 898,4 млн. евро. Согласно Соглашению (с учетом изменений) срок первого платежа в погашение кредита в сумме 35,4 млн. евро установлен 1 июля 2015 года; первый срок уплаты процентов – 1 января 2016 года.

В качестве гарантии исполнения обязательств по Соглашению ОАО «Ангстрем-Т» предоставлено залоговое обеспечение, размер которого по состоянию на 1 января 2015 года составляет 68 997,5 млн. рублей, или 144,5 % суммы основного долга, в том числе акции, движимое и недвижимое имущество предприятия – 13 277,5 млн. рублей и поручительство ОАО «Ангстрем» - 55 720,0 млн. рублей.

Первоначально инвестиционную стадию Проекта предполагалось завершить к апрелю 2013 года, а выход завода на проектную мощность – к концу 2013 года. В связи с приостановлением финансирования Проекта Внешэкономбанком в 2009 – 2011 годах, расторжением договоров с подрядчиками, проектировщиками и техническими заказчиками (по причине неисполнения ими договорных обязательств), подбором новых исполнителей

¹⁵ Согласно поручению Президента Российской Федерации от 7 декабря 2004 г. № 2223 Правительству Российской Федерации было поручено обеспечить реализацию проекта, предусмотрев предоставление необходимых государственных гарантий Российской Федерации отечественным банкам для кредитования ими модернизации микроэлектронного производства ОАО «Ангстрем» (срок выполнения поручения – до 25 мая 2005 года).

сроки завершения Проекта неоднократно переносились. В настоящее время в качестве прогнозируемой даты начала производства продукции на пилотной линии определено 30 июня 2015 года.

Поставка технологического оборудования для производства полупроводниковых приборов (без передачи программного обеспечения) по Проекту осуществляется в соответствии с договором от 20 декабря 2007 года б/н, заключенным между ОАО «Ангстрем-Т» и компанией Runica Investments Limited (с изменениями). Как следует из условий договора, ОАО «Ангстрем-Т» **закупается подержанное оборудование**, приобретаемое у компании AMD Saxony LLC (завод AMD Fab 30, Дрезден, Германия).

По состоянию на 1 января 2015 года сумма договора составляет 284,8 млн. евро; фактически ОАО «Ангстрем-Т» по договору оплачено 219,7 млн. евро; стоимость поставленного в Россию оборудования - 202,5 млн. евро.

Проверка показала, что финансово-технический надзор за реализацией Проекта ООО «ВЭБ Инжиниринг» осуществлялся не в полной мере (в отчетах отсутствует информация об общей стоимости Проекта; контроль проводится только в отношении заемных средств Внешэкономбанка).

По цели 4.

7.4. Анализ эффективности и результативности различных мер государственной поддержки, включая использование государственных финансовых средств, выделенных на реализацию антикризисных мер, и оценки их влияния на состояние рынка труда и отдельных отраслей экономики Российской Федерации, проведенный по результатам контрольного мероприятия показал следующее.

В период кризиса государственная поддержка в целях оздоровления ситуации в отдельных отраслях экономики (в основном в виде предоставления субсидий и государственных гарантий) оказывалась системообразующим предприятиям и организациям. Решение об отнесении той или иной организации к системообразующей принималось Правительственной комиссией по повышению устойчивости развития Российской Федерации, созданной в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 15 декабря 2008 г. № 957.

Указанной комиссией был утвержден перечень системообразующих организаций, в который было включено 295 предприятий и организаций в таких отраслях как транспорт (30 предприятий), энергетика (36 предприятий), нефть и газ (10 предприятий), угольная промышленность (6 предприятий), связь (10 предприятий), средства массовой информации (8 предприятий),

металлургическая и добывающая промышленность (32 предприятия), химическая и нефтехимическая промышленность (17 предприятий), автомобильная промышленность (5 предприятий), оборонно-промышленный комплекс (7 предприятий), авиастроение (3 предприятия), судостроение (13 предприятий), двигателестроение (6 предприятий), сельхозмашиностроение (2 предприятия), энергетическое машиностроение и урановый цикл (5 предприятий), ракетно-космическая промышленность (19 предприятий), радиоэлектронная промышленность (7 предприятий), транспортное машиностроение (4 предприятия), станкостроение (5 предприятий), промышленность строительных материалов (7 предприятий), лесопромышленный комплекс (5 предприятий), аптечные сети (1 предприятие), фармацевтическая промышленность (10 предприятий), торговые сети (7 предприятий), пищевая промышленность и агропромышленный комплекс (34 предприятия), и жилищное строительство (6 предприятий).

7.4.1. В сфере агропромышленного комплекса

7.4.1.1. Программой антикризисных мер в части общей поддержки реального сектора экономики предусматривалась возможность оказания государственной поддержки предприятий, входящих в перечень системообразующих организаций, в том числе в виде предоставления государственных гарантий.

Правила предоставления в 2009 – 2010 годах государственных гарантий Российской Федерации по кредитам, привлекаемым организациями, отобранными в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (далее – Правила предоставления государственных гарантий), утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2009 г. № 103.

Отбор принципалов - получателей гарантий в сумме до 5,0 млрд. рублей осуществлялся Межведомственной комиссией по мониторингу за финансово-экономическим состоянием организаций, входящих в перечень системообразующих организаций (далее – Межведомственная комиссия Минэкономразвития России), созданной приказом Минэкономразвития России от 16 марта 2009 г. № 83.

В целях реализации мероприятий и положений антикризисной программы Минэкономразвития России 19 апреля 2009 года разработаны Методические рекомендации по включению в перечень системообразующих организаций (в том числе для предприятий АПК), отвечающих качественным и количественным

критериям¹⁶, соответствие которым должно быть подтверждено ФОИВ, осуществляющим выработку государственной политики в сфере деятельности организации.

Решения по включению в перечень системообразующих организаций принимались Правительственной комиссией по повышению устойчивости развития российской экономики.

В число системообразующих организаций вошли 34 предприятия пищевой промышленности и АПК, относящихся к сфере деятельности Минсельхоза России.

По состоянию на 1 января 2011 года государственные гарантии предоставлены 9 организациям пищевой промышленности и АПК на сумму 23 738,8 млн. рублей, или 9,8 % общего объема предоставленных государственных гарантий (242 754,9 млн. рублей).

В ходе проверки отдельных организаций, включенных в перечень системообразующих, на предмет обоснованности получения ими господдержки в форме государственных гарантий, установлено следующее.

Господдержка, оказанная **ОАО «ЭФКО»** в форме предоставления государственной гарантии (3 000,0 млн. рублей) и возмещения части процентной ставки по привлеченным инвестиционным и краткосрочным кредитам (306,3 млн. рублей), положительно повлияла на финансовое состояние предприятия. Так, без учета господдержки из федерального бюджета и бюджета Белгородской области убыток до налогообложения **ОАО «ЭФКО»** по итогам 2013 года оценивался в размере 437,2 млн. рублей, за 9 месяцев 2014 года – 270,9 млн. рублей, а с учетом господдержки получена прибыль в размере 159,7 млн. рублей и 112,9 млн. рублей соответственно.

Господдержка в виде государственной гарантии на сумму 2 560,3 млн. рублей, полученная **ЗАО «Курский Агрохолдинг»**, позволила предприятию организовать полный производственный цикл мощностью 121 тыс. тонн мяса птицы в год (первая очередь). Анализ финансово-хозяйственной деятельности **ЗАО «Курский Агрохолдинг»** за период с 2012 по настоящее время свидетельствует о положительной динамике таких показателей, как выручка от реализации, прибыль от продаж.

¹⁶Качественные критерии: влияние на социальную стабильность (сохранение рабочих мест и недопущение массовой единовременной безработицы); значимость для сохранения инфраструктуры и производственных цепочек; участие в реализации перспективных инвестиционных проектов.

Количественные критерии – годовая выручка по итогам 2007 года должна быть не менее 4 млрд. рублей, размер налоговых отчислений за последние 3 года в бюджеты всех уровней – не менее 2 млрд. рублей, численность персонала – не менее 1,5 тыс. человек.

ООО «Холдинговая компания «Оптифуд» (далее – ООО «ХК «Оптифуд») в рамках оказания поддержки предоставлена государственная гарантия в размере 1 623,0 млн. рублей. Вместе с тем **значительная часть кредитов, полученных ООО «ХК «Оптифуд», была направлена на поддержку торговых организаций, входящих в группу компаний (47,4 % от объема привлеченных кредитных ресурсов с господдержкой), а не на развитие производства** (реализацию инвестиционного проекта по строительству третьей очереди птицефабрики в Ростовской области).

При этом Счетная палата в своих заключениях на отчет Правительства Российской Федерации и информацию Банка России за I квартал и первое полугодие 2010 года отмечала, что «проверка использования средств государственной поддержки, предоставляемой предприятиям АПК, вошедшим в перечень системообразующих предприятий, показала, что **государственные гарантии предоставлялись не только в целях стимулирования производства конкурентоспособных отечественных товаров (работ и услуг) и защиты внутреннего рынка.** Так, по предложению Минсельхоза России государственные гарантии были предоставлены ООО «Холдинговая компания «Оптифуд», занимающегося импортом фруктов и овощей, учредителями которого являются нерезиденты Российской Федерации».

Невыполнение ООО «ХК «Оптифуд» основных положений антикризисного плана группы компаний (поддержание необходимого уровня оборотных средств предприятий, реинвестирование прибыли от торговых операций в инвестиционные проекты по производству сельхозпродукции, сохранение темпов роста производства продукции и т.д.) привело, начиная с 2012 года, к значительному ухудшению финансово-экономических результатов деятельности организации. В настоящее время ООО «ХК «Оптифуд» признано банкротом, в отношении организации открыто конкурсное производство.

В настоящее время в стадии процедуры банкротства также находятся такие получатели государственных гарантий как **ОАО АПК «ОГО»** (объем гарантии 1 913,0 млн. рублей) и **группа компаний «САХО»** (объем гарантии 1 817,5 млн. рублей).

В ходе проверки установлено, что в проверяемом периоде Минсельхозом России **контроль за погашением обязательств по кредитным договорам, а также за состоянием остатков ссудной задолженности на начало 2011, 2012, 2013 и 2014 годов в разрезе принципалов, получивших государственные гарантии, в полном объеме не осуществлялся.**

В нарушение требований Правил предоставления государственных гарантий **Минсельхозом России не осуществлялся** контроль за целевым использованием кредитов, обеспеченных государственными гарантиями; за соблюдением требований по отмене премиальных и бонусных выплат высшему менеджменту системообразующих организующих организаций, по выполнению работодателем обязательств при увольнении работников, а также по сохранению рабочих мест для инвалидов и других социально уязвимых категорий работников.

Ежеквартальные отчеты об использовании и обслуживании принципалами кредитов, обеспеченных гарантиями, с информацией о фактах их нецелевого использования, об исполнении принципалами обязательств по кредитным договорам, предусмотренные абзацем вторым пункта 21 Правил предоставления гарантий, в Минсельхозе России в полном объеме отсутствовали. Последний подобный отчет был составлен по состоянию на 1 июля 2012 года, в то время как срок окончания действия большинства государственных гарантий установлен в октябре – ноябре 2012 года, а по отдельным гарантиям – в январе 2015 года.

7.4.1.2. В 2009 году Минсельхозом России 17 000,0 млн. рублей, или 100 % предусмотренных бюджетных ассигнований были направлены в бюджеты субъектов Российской Федерации на субсидирование краткосрочных кредитов и займов на срок до 1 года (4 900,0 млн. рублей) и инвестиционных кредитов и займов на срок до 10 лет (12 100,0 млн. рублей). Указанные средства позволили увеличить объемы краткосрочных и инвестиционных кредитов, полученных сельхозпроизводителями на производство мяса крупного рогатого скота (далее – КРС) и молока, строительство, реконструкцию и модернизацию животноводческих комплексов (ферм).

В рамках реализации первоочередных антикризисных мер на мероприятия по проведению закупочных товарных интервенций для регулирования рынка сельхозпродукции, сырья и продовольствия Минсельхозом России в 2010 году направлены средства федерального бюджета на общую сумму 5 038,0 млн. рублей.

В 2009 году в уставный капитал ОАО «Россельхозбанк» направлены средства федерального бюджета в размере **45 000,0 млн. рублей** в целях кредитования организаций АПК, крестьянских фермерских хозяйств (далее – КФХ), личных подсобных хозяйств (далее – ЛПХ), сельскохозяйственных производственных кооперативов (далее – СПК), проведения закупочных интервенций и формирования системы ипотечного кредитования. При этом отчет ОАО «Россельхозбанк» об использовании указанных средств в Минсельхоз России не представлялся. **Со стороны Минсельхоза России контроль за использованием указанных средств не осуществлялся.**

В 2009 году Росимуществом направлены в виде взносов в уставный капитал ОАО «Росагролизинг» средства федерального бюджета в размере 25 000,0 млн, рублей для реализации проектов по лизингу сельхозтехники, технологического оборудования и транспортных средств отечественного производства для российских потребителей. Несмотря на значительный объем господдержки ОАО «Росагролизинг» количественные и качественные показатели, определяющие ожидаемые результаты реализации указанных мер с точки зрения их экономического влияния на АПК Минсельхозом России не определены.

Кроме того, в Минсельхозе России отсутствуют сведения о количестве сельхозтехники, закупленной за счет средств федерального бюджета, внесенных в уставный фонд ОАО «Росагролизинг» (25 000 млн. рублей), и переданной им в лизинг.

В 2010 году в рамках антикризисных мер Росимуществом направлены взносы на увеличение уставных капиталов следующих организаций:

ОАО «Объединенная зерновая компания» – 3 000,0 млн. рублей в целях модернизации инфраструктуры агропродовольственного рынка;

ОАО «Росагролизинг» – 3 000,0 млн. рублей для приобретения и последующей передачи по договорам лизинга отечественной сельхозтехники (включая автомобильную технику), сельскохозяйственного оборудования, племенного скота, техники и технологического оборудования организациям сельскохозяйственного машиностроения, пищевой перерабатывающей промышленности.

Необходимо обратить внимание, что несмотря на реализацию ряда мероприятий Плана действий по реализации Программы антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год в установленные сроки, отдельные мероприятия, направленные на реализацию антикризисных мер, Минсельхозом России не выполнены.

Так, Минсельхозом России не разработан комплекс мер, направленных на реализацию потенциала импортозамещения в пищевой промышленности (пункт 58 Плана действий 2009 года).

Не принята отраслевая программа «Развитие первичной переработки скота на 2010–2012 годы», проект которой был разработан Минсельхозом России в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 29 сентября 2009 г. № ВЗ-П11-5528. Указанная программа должна была способствовать увеличению объемов производства мяса на базе создания современных комплексов

по убою скота с целью повышения уровня обеспечения населения товарным мясом отечественного производства и снижения импорта аналогичной продукции.

7.4.1.3. С целью регулирования рынков сельхозпродукции, сырья и продовольствия и увеличения объемов производства отечественной сельхозпродукции Минсельхозом России в 2009 и 2010 годах разработаны и утверждены ведомственные (отраслевые) целевые программы¹⁷ по развитию: свеклосахарного подкомплекса России на 2010 – 2012 годы и на 2013 – 2015 годы»; первичной переработки скота (программа не утверждена), свиноводства в 2010 – 2012 годах, развития маслоделия и сыроделия, инфраструктуры и логистического обеспечения агропродовольственного рынка.

Ведомственные программы в целом носили декларативный характер и как программные документы Минсельхозом России реализованы не были. Кроме того, цели, предусмотренные в отраслевых целевых программах, зачастую не были достигнуты.

Так, например, предусмотренные в отраслевой программе развития маслоделия и сыроделия на 2011 – 2013 годы цели по увеличению объемов производства сливочного масла и сыра из собственных сырьевых ресурсов, повышению потребления населением этих видов продукции и максимальному сокращению импорта, а также обеспечению к 2013 году прироста объемов производства сливочного масла и сыра из собственных сырьевых ресурсов на 14,0 % и 19,7 % к уровню 2009 года, соответственно, достигнуты не были.

При этом согласно ежегодному докладу Правительства Российской Федерации «О состоянии продовольственной безопасности Российской Федерации в 2013 году и прогнозе обеспечения продовольственной безопасности в 2014 году», снижение производства сырого молока в 2013 году привело к снижению производства отдельных видов молокоемких продуктов, а именно сыра и творога –

¹⁷ Приказы Минсельхоза России:

от 23 октября 2009 г. № 501 «Об утверждении отраслевой целевой программы «Развитие свеклосахарного подкомплекса России на 2010-2012 годы»;

от 14 июня 2013 г. № 248 «Об утверждении отраслевой целевой программы «Развитие свеклосахарного подкомплекса России на 2013-2015 годы»;

от 30 ноября 2009 г. № 567 «Об утверждении отраслевой целевой программы «Развитие свиноводства в Российской Федерации на 2010-2012 годы»;

от 12 октября 2010 г. № 349 «Об утверждении отраслевой целевой программы «Развитие маслоделия и сыроделия России на 2011-2013 годы»;

от 15 декабря 2010 г. № 434 (утверждена целевая программа ведомства «Развитие инфраструктуры и логистического обеспечения агропродовольственного рынка, предусматривающая расширение возможностей по хранению и сбыту сельскохозяйственной продукции, в том числе с использованием потенциала открытого акционерного общества «Объединенная зерновая компания» на 2010 - 2012 годы»).

на 2,2 % (до 1 153,9 тыс. тонн), в том числе сыра и сырных продуктов – на 4,3 % (до 428,6 тыс. тонн).

В докладе Правительства Российской Федерации также отмечалось, что в связи со снижением производства и необходимостью удовлетворения внутренних потребностей в молоке и молочной продукции в 2013 году по сравнению с 2012 годом отмечен рост физических объемов закупок по импорту: масла сливочного - на 13,7 %, сыров и творога – на 9,8 процента.

7.4.1.4. Анализ нормативных правовых актов, принятых в 2008 – 2010 годах в области осуществления мероприятий по снижению рисков в сельском хозяйстве, направленных на сокращение потерь доходов при производстве сельхозпродукции в случае неблагоприятных событий природного характера и ценовых колебаниях, а также ситуации на рынке сельскохозяйственного страхования показал неэффективность действующей системы сельскохозяйственного страхования с господдержкой.

Так, по состоянию на 1 января 2014 года в программе страхования урожая с господдержкой в 2013 году приняло участие 60 регионов страны и 42 страховых компании. Договоры сельскохозяйственного страхования с господдержкой заключили 4 663 хозяйства, что на 9,4 % ниже уровня 2012 года. Средний страховой тариф (отношение страховой премии к страховой сумме) в 2012 году составил 5,5 %, в 2013 году он возрос до 5,8 %. В результате страхование стало дороже, что, в свою очередь, повлияло на увеличение страховых взносов сельхозпроизводителей.

В 2013 году планировалось застраховать с господдержкой 4 млн. голов крупного рогатого скота (далее – КРС), 5,9 млн. свиней, 1,1 млн. мелкого рогатого скота (далее – МРС) и 152,5 млн. голов птицы. Фактически план 2013 года по количеству застрахованных групп животных выполнен по КРС на 12,2 %, МРС – на 19,6 %, свиньям – на 34,1 % и птице – на 14,7 %.

7.4.1.5. Принятые Правительством Российской Федерации меры господдержки позволили организациям АПК в 2009 году сохранить положительную динамику развития по сравнению с другими отраслями экономики. Так, индекс производства продукции сельского хозяйства в 2009 году составлял 101,4 %. В 2010 году вследствие неблагоприятных погодных условий (засуха) указанный показатель по сравнению с 2009 годом сократился на 11,3 %. В 2011 – 2014 годах индекс производства сельхозпродукции составлял 123,0 %; 95,2 %; 105,8 % и 103,7 % соответственно.

В 2013 году уровень рентабельности в сельском хозяйстве с учетом субсидий из бюджетов всех уровней составлял 7 %. Без учета субсидий рентабельность

сельскохозяйственных организаций в период с 2009 по 2011 годы была отрицательной, в 2008 и 2012 годах имела положительное значение, что свидетельствует о существенном влиянии оказываемой господдержки на эффективность и динамику развития отрасли в целом.

Основные экономические показатели финансово-хозяйственной деятельности сельскохозяйственных организаций за 2008 – 2012 годы (по данным годовых бухгалтерских отчетов и Росстата) приведены в следующей таблице.

| Показатель | 2008 год | 2009 год | 2010 год | 2011 год | 2012 год |
|--|----------|----------|----------|----------|----------|
| Число организаций (единиц) | 22 980 | 22 482 | 21 951 | 21 334 | 20 969 |
| Удельный вес к общему числу, % прибыльных | 78 | 72 | 71 | 78 | 76 |
| убыточных | 22 | 28 | 29 | 22 | 24 |
| Индекс производства продукции сельского хозяйства (в % к предыдущему году) | 110,8 | 101,4 | 88,7 | 123,0 | 95,2 |
| в том числе: | | | | | |
| растениеводства | 118,0 | 98,6 | 76,2 | 146,9 | 88,3 |
| животноводства | 103,0 | 104,6 | 100,9 | 102,3 | 102,8 |
| Прибыль (убыток) до налогообложения (с учетом субсидий), млн. рублей | 117 437 | 83 564 | 82 219 | 134 026 | 155 639 |
| Субсидии из бюджетов всех уровней, млн. рублей | 99 748 | 111 974 | 135 262 | 138 041 | 138 070 |
| Прибыль (убыток) до налогообложения (без субсидий), млн. рублей | 17 689 | - 28 410 | - 53 043 | - 4 015 | 17 569 |
| Уровень рентабельности по всей деятельности, включая субсидии, % | 14,8 | 9,4 | 8,3 | 11,8 | 12,1 |
| Уровень рентабельности по всей деятельности без субсидий, % | 2,2 | - 3,2 | - 5,4 | - 0,4 | 1,4 |
| Выручка от продажи товаров, продукции, работ, услуг, млрд. рублей | 887,8 | 970,0 | 1 090,3 | 1 258,5 | 1 452,4 |
| Кредиторская задолженность – всего (включая кредиты банков и другие заемные средства), млрд. рублей | 1 148,6 | 1 314,5 | 1 483,5 | 1 717,5 | 1 898,9 |
| Кредиторская задолженность в % к выручке от продажи товаров, работ, услуг | 129,4 | 135,5 | 136,1 | 136,5 | 130,7 |
| Дебиторская задолженность – всего, млрд. рублей | 255,9 | 289,0 | 336,1 | 389,1 | 459,0 |

Вместе с тем следует отметить, что в рассматриваемый период недостаточными темпами росли инвестиции в сельском хозяйстве, не произошло существенных положительных изменений в формировании инновационной системы и инфраструктуры агропродовольственного рынка. Кроме того, неблагоприятное воздействие на развитие сельского хозяйства оказала засуха 2009, 2010 и 2012 годов.

В рамках реализации мероприятия по технической и технологической модернизации сельского хозяйства Госпрограммы по развитию сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008 – 2012 годы предусматривались поставки ОАО «Росагролизинг» высокотехнологичных комплексов сельхозмашин и оборудования для внедрения интенсивных агротехнологий (на условиях лизинга).

Целью осуществления этих мероприятий являлось техническое и технологическое обновление парка сельхозтехники.

Выполнение показателей Госпрограммы на 2008 – 2012 годы в части обновления парка сельхозтехники (по данным Минсельхоза России) представлено в следующей таблице.

| Показатель | Единица измерения | 2008 год | | 2009 год | | 2010 год | | 2011 год | | 2012 год | |
|--|-------------------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|
| | | План | Факт | План | Факт | План | Факт | План | Факт | План | Факт |
| Коэффициент обновления основных видов сельхозтехники в сельхозорганизациях: | | | | | | | | | | | |
| тракторы | % | 5,2 | 3,8 | 6,6 | 2,0 | 8 | 2,3 | 9,2 | 3,4 | 10,3 | 3,4 |
| комбайны зерноуборочные | - " - | 7,4 | 6,9 | 8,6 | 4,3 | 10,4 | 3,5 | 11,5 | 5,3 | 13 | 4,8 |
| комбайны кормоуборочные | - " - | 11,8 | 7,1 | 12,8 | 3,5 | 12,4 | 4,1 | 12 | 6,4 | 11,6 | 4,8 |
| Энергообеспеченность сельхозорганизаций на 100 га посевной площади (суммарная номинальная мощность двигателей тракторов, комбайнов и самоходных машин) | л.с. | 134 | 142,8 | 145 | 149,4 | 152 | 147,6 | 161 | 148,1 | 168 | 151,5 |

В 2013 году в рамках подпрограммы «Техническая и технологическая модернизация, инновационное развитие» Госпрограммы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 – 2020 годы показатель по объемам реализации производителями сельхозтехники новой техники сельхозтоваропроизводителям выполнен по тракторам – на 3 % (фактически поставлено 37 тракторов при плане в 1 221 единиц техники), по зерноуборочным комбайнам – на 50,5 % (515 и 1 019 единиц), по кормоуборочным комбайнам – на 7,8 % (20 и 255 единиц).

Таким образом, несмотря на оказанную господдержку, ОАО «Росагролизинг» в полном объеме не были выполнены функции финансового института развития сельского хозяйства, определенные Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, а также поставленные Госпрограммами задачи в области технической и технологической модернизации сельского хозяйства.

Другим финансовым институтом развития сельского хозяйства является ОАО «Россельхозбанк», который инвестирует в эту отрасль более 85 % средств от общего кредитного портфеля банка (используются для инвестирования аграрного сектора и кредитования сельхозпредприятий), а также участвует в реализации мероприятий, предусмотренных Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» и мероприятий Госпрограмм на 2008 – 2012 годы и на 2013 – 2020 годы.

В целях кредитования организаций АПК, КФХ, ЛПХ, СПК, а также проведения закупочных интервенций и формирования системы земельно-ипотечного кредитования в уставный капитал ОАО «Россельхозбанк» в виде

взносов из федерального бюджета в 2010 – 2013 годах были направлены средства на общую сумму 111 000,0 млн. рублей, в том числе в 2010 году - 1 000 млн. рублей; в 2011 и 2012 годах – по 40 000 млн. рублей; и в 2013 году – 30 000 млн. рублей.

7.4.2. В сфере промышленности, в том числе в части предприятий оборонно-промышленного комплекса

7.4.2.1. В целях реализации антикризисных мер в части оказания государственной гарантийной поддержки при кредитовании стратегических организаций оборонно-промышленного комплекса (далее – ОПК), а также организаций, отобранных в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (далее – организации), на осуществление основной производственной деятельности и капитальные вложения, постановлениями Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2009 г. №№ 103 и 104 утверждены правила предоставления в 2009 – 2010 годах государственных гарантий Российской Федерации по кредитам, привлекаемым вышеуказанными организациями.

Программой антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год и Основными направлениями антикризисных действий Правительства Российской Федерации на 2010 год предусматривалось предоставление государственных гарантий Российской Федерации на сумму до 300 млрд. рублей.

Всего в 2009 - 2010 годах Минфином России предоставлены 132 государственные гарантии Российской Федерации на срок от 1,5 до 5 лет на общую сумму 242,75 млрд. рублей, или 80,9 % предусмотренного объема, в том числе 91 государственная гарантия организациям на общую сумму 169,57 млрд. рублей и 41 государственная гарантия ОПК на общую сумму 73,17 млрд. рублей.

Указанные государственные гарантии предоставлены по кредитным договорам на общую сумму 448,03 млрд. рублей, в том числе организациям - на общую сумму 339,59 млрд. рублей и ОПК – на общую сумму 108,44 млрд. рублей.

В ходе проверки выполнения условий договоров о предоставлении государственных гарантий выявлены отдельные нарушения сроков информирования бенефициарами Минфина России о дате и сумме полученных от принципала и (или) третьих лиц денежных средств во исполнение обязательств принципала по возврату суммы кредита (погашению

основного долга) по кредитному договору (в течение 2 рабочих дней после получения платежа).

Так, ОАО «Сбербанк России» (бенефициар) направил в Минфин России информацию о поступлении ему средств в счет погашения долга (основного долга) по кредитным договорам, заключенным с ОАО «ЯЗДА», ООО «Автозавод «ГАЗ», ОАО «Автодизель» (ЯМЗ), ОАО «АЗ «УРАЛ», ООО «Грузовые автомобили – Группа ГАЗ», ОАО «ПАЗ», с задержкой на 10 рабочих дней. Сибирский банк ОАО «Сбербанк России» направил информацию о поступлении ему денежных средств в счет погашения задолженности по кредитному договору с ОАО «НАПО имени В.П.Чкалова», обеспеченному гарантией от 17 декабря 2009 г. № 04-05-10/121, с задержкой на 45 рабочих дней.

При этом **в договорах о предоставлении гарантий**, форма которых утверждена приказами Минфина России от 13 июля 2009 г. № 324 и № 325, **ответственность бенефициара за ненадлежащее исполнение указанного обязательства не определена**. Вместе с тем нарушение бенефициарами установленных сроков информирования влечет за собой несвоевременное внесение записей о сокращении государственного внутреннего долга в Государственную долговую книгу внутреннего долга Российской Федерации.

В нарушение пункта 21 Правил предоставления государственных гарантий Минфином России не была утверждена форма отчета об использовании и обслуживании принципалами кредитов, обеспеченных государственными гарантиями, с информацией о фактах нецелевого использования и об исполнении принципалами обязательств по кредитным договорам.

Контроль за целевым использованием кредитов, обеспеченных государственными гарантиями, исполнением принципалами обязательств по кредитным договорам и выполнением установленных требований и ограничений осуществлялся Минпромторгом России формально в виде мониторинга (на основании собранной им информации).

Вместе с тем согласно Правилам предоставления государственных гарантий на Минпромторг России обязан осуществлять контроль в отношении 21 стратегического предприятия ОПК (принципалы) в части целевого использования ими кредитов, обеспеченных 40 государственными гарантиями на сумму 71,08 млрд. рублей, а также за соблюдением требований по отмене премиальных и бонусных выплат высшему менеджменту, обеспечению

прозрачности финансовой и хозяйственной деятельности, выполнению обязательств при увольнении работников, а также сохранением рабочих мест для инвалидов и других социально уязвимых категорий работников.

Кроме того, в нарушение пункта 21 Правил предоставления государственных гарантий в период с марта 2013 года по февраль 2015 года ежеквартальные отчеты об использовании и обслуживании принципалами кредитов, обеспеченных гарантиями, с информацией о фактах их нецелевого использования, об исполнении принципалами обязательств по кредитным договорам Минпромторгом России в Минфин России не направлялись. При этом по состоянию на 1 марта 2015 года действовали обязательства Российской Федерации по 2 выданным гарантиям на общую сумму 9,0 млрд. рублей.

Из общего числа выданных в 2009 – 2010 годах государственных гарантий по состоянию на 1 июля 2014 года прекратили свое действие 112 государственных гарантий на сумму 203,4 млрд. рублей.

Информация о прекративших свое действие в 2010 – 2013 годах и в I полугодии 2014 года государственных гарантиях отражена в приведенной ниже таблице:

| Период | ВСЕГО | | из них: | | | |
|-----------------------|-----------------|----------------------|-----------------|----------------------|-----------------|----------------------|
| | кол-во гарантий | сумма (млрд. рублей) | Организации | | ОПК | |
| | | | кол-во гарантий | сумма (млрд. рублей) | кол-во гарантий | сумма (млрд. рублей) |
| 2010 год | 29 | 75,0 | 22 | 58,2 | 7 | 16,8 |
| 2011 год | 23 | 25,2 | 13 | 18,4 | 10 | 6,8 |
| 2012 год | 36 | 59,6 | 27 | 47,6 | 9 | 11,9 |
| 2013 год | 18 | 20,0 | 13 | 9,6 | 5 | 10,4 |
| I полугодие 2014 года | 6 | 23,7 | 2 | 14,4 | 4 | 9,3 |
| ИТОГО: | 112 | 203,4 | 77 | 148,2 | 35 | 55,2 |

С учетом погашенных и исполненных гарантий, по состоянию на 1 июля 2014 года действовали обязательства Российской Федерации по 20 государственным гарантиям на общую сумму 216,8 млрд. рублей, предоставленным в рамках антикризисных мер в 2009 – 2010 годах, из них 14 гарантий организациям на сумму обязательств 21,3 млрд. рублей и 6 гарантий ОПК на сумму 17,9 млрд. рублей.

7.4.2.2. В 2012 – 2013 годах Минфином России исполнено 12 государственных гарантий на общую сумму 5,8 млрд. рублей по кредитным соглашениям, заключенным принципалами в 2009 году с ОАО «Сбербанк России» и ОАО «Россельхозбанк» в рамках антикризисной поддержки (ОАО «Волгоградский завод железобетонных изделий № 1», ЗАО «Житница», ОАО «ЛМЗ «Свободный сокол» и другие).

Исполнение гарантий Минфином России обусловлено следующими причинами: просрочка на срок более трех месяцев погашения обязательств по предоставленным кредитам; недостатки в управлении рисками и несоблюдение установленного порядка мониторинга кредитных сделок со стороны кредитующего и залогового подразделений; недостаточный контроль со стороны головного банка. Кроме того, отсутствовал также необходимый контроль со стороны Минпромторга России и Минсельхоза России, на которые решениями Межведомственной комиссии по мониторингу за финансово-экономическим состоянием организаций, входящих в перечень системообразующих, были возложены контрольные функции.

В соответствии с Соглашением от 25 декабря 2009 г. № 01-01-06/04-472, заключенным между Минфином России и Внешэкономбанком, на Внешэкономбанк были возложены функции агента Правительства Российской Федерации по вопросам предоставления и исполнения государственных гарантий Российской Федерации, включая вопросы ведения аналитического учета возникающих обязательств, а также взыскания задолженности по ним.

Согласно данным аналитического учета Внешэкономбанка, общая сумма долга принципалов перед Российской Федерацией по состоянию на 1 июля 2014 года составляла 7,38 млрд. рублей и за второе полугодие 2014 года увеличилась на 0,36 млрд. рублей за счет роста размера штрафных санкций, применяемых в соответствии с условиями кредитных соглашений. Вся задолженность является просроченной; в отношении принципалов проводятся процедуры банкротства.

Общая сумма задолженности перед Российской Федерацией, взысканной в судебном порядке, составила только 34,8 млн. рублей (ОАО «Волгоградский завод железобетонных изделий № 1»).

7.4.2.3. В соответствии с Правилами предоставления государственных гарантий приказами Минфина России от 16 ноября 2010 г. № 531 и от 10 марта 2010 г. № 162 открытому акционерному обществу «Арзамасский машиностроительный завод» (далее - **ОАО «АМЗ»**) и открытому акционерному обществу «ГОЗ Обуховский завод» (далее - **ОАО «Обуховский завод»**) предоставлены государственные гарантии Российской Федерации по кредитам, привлекаемым у ОАО Банк ВТБ (Бенефициар), на сумму 5 530,0 млн. рублей и 3 500,0 млн. рублей соответственно.

Предоставленные ОАО «АМЗ» и ОАО «Обуховский завод» государственные гарантии составляли 70 % фактически предоставленной бенефициаром принципалу суммы кредитов (основного долга) в размере

7 840,0 млн. рублей и 5 000,0 млн. рублей соответственно.

В ходе проведения проверки на ОАО «АМЗ» и ОАО «Обуховский завод» установлено, что кредиты, привлеченные предприятиями, использованы по целевому назначению в соответствии требованиями, установленными Правилами предоставления государственных гарантий.

Вместе с тем привлеченный ОАО «АМЗ» кредит не был в полном объеме использован на обеспечение поддержки стратегического предприятия ОПК в кризисный период, так как его получение фактически обеспечивало проведение сделки по выкупу обязательств основного акционера ОАО «АМЗ» - ОАО «Русские машины» в общей сумме 5 530,0 млн. рублей. Впоследствии долг ОАО «Русские машины» был переведен на ООО «Русские машины» (Республика Кипр) с учетом полученного согласия от ОАО «АМЗ».

Из общего объема кредита, полученного в ОАО Банк ВТБ и обеспеченного государственной гарантией, ОАО «Обуховский завод» направлено только 806,3 млн. рублей, или 16,1 % на финансирование инвестиционного проекта по созданию Северо-Западного регионального центра ОАО «Концерн ПВО «Алмаз-Антей» (СЗРЦ), что привело к сокращению общего количества финансируемых объектов (с 9 до 3 объектов) и переносу сроков строительства СЗРЦ. В результате цели, первоначально поставленные при получении ОАО «Обуховский завод» кредита под государственную гарантию, достигнуты не были.

В нарушение подпункта «а» пункта 9.1 Правил предоставления государственных гарантий ОАО «АМЗ» в проверяемом периоде выплачивались премии руководству предприятия. Так, за период с 2011 года по I полугодие 2014 года ОАО «АМЗ» 24 руководителям (директор структурного подразделения, главный инженер) выплачены премии по итогам работы за год, а также в течение года за выполнение особо важных производственных заданий на общую сумму 3,04 млн. рублей.

Несмотря на то, что привлеченный под государственную гарантию ОАО «АМЗ» кредит в сумме 7 752,9 млн. рублей был использован целевым образом, **улучшения основных финансово-хозяйственных показателей** предприятия в период фактического привлечения средств по кредитному соглашению (в 2010 – 2012 годах) **не произошло**.

Так, не были достигнуты запланированные ОАО «АМЗ» на 2009 – 2013 годы показатели валовой и чистой прибыли. В 2010 - 2012 годах при запланированной чистой прибыли в размере 140 млн. рублей, 94 млн. рублей и 301 млн. рублей, соответственно, предприятием в 2010 - 2011 годах получен

убыток в сумме 127,1 млн. рублей и 450,5 млн. рублей, а объем прибыли в 2012 году составил только 27,9 % плановой величины. Перевыполнение показателя рентабельности продаж было обеспечено только в 2012 году.

Привлечение ОАО «Обуховский завод» кредита в сумме 5 000,0 млн. рублей, обеспеченного государственной гарантией, позволило предприятию улучшить финансово-хозяйственные показатели своей деятельности в основном в период фактического привлечения средств по кредитному соглашению (в 2010 – 2011 годах).

С 2010 года величина собственного капитала ОАО «Обуховский завод» начала составлять положительное значение (546,1 млн. рублей), в 2011 году - 1 268,7 млн. рублей и в 2012 году - 1 251,1 млн. рублей. Доля внеоборотных активов в валюте баланса за время использования средств кредита, обеспеченного государственной гарантией, увеличилась в 2010 году по сравнению с 2009 годом на 9 % и в 2011 году – на 23 %, а за период 2011 – 2013 годов и I полугодие 2014 года снизилась на 16,4 %. Это позволило сформировать основу, достаточную для производства продукции военного назначения длительного производственного цикла.

В 2011 – 2013 годы основная производственная деятельность ОАО «Обуховский завод» являлась прибыльной. Валовая прибыль по состоянию на 31 декабря 2013 года составила 263,9 млн. рублей и увеличилась по сравнению с 2011 годом в 36,7 раза. Валовая прибыль за период 2011 – 2013 годы и 6 месяцев 2014 года составила 554,1 млн. рублей. При этом ее основная доля получена по договорам в рамках ГОЗ (670,64 млн. рублей), что составило 120,1 % объема валовой прибыли (с учетом убытка в сумме 151,58 млн. рублей по другим видам деятельности).

Анализ структуры производственных мощностей предприятий показал, что большая часть их станочного парка имеет достаточно высокий процент износа. Так, доля оборудования, эксплуатируемого более 10 лет, на ОАО «АМЗ» и ОАО «Обуховский завод» составляет 96 % и 65,1 % соответственно.

В нарушение статьи 13 Федерального закона от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» (далее – Федеральный закон № 402-ФЗ) и пункта 19 Положения по бухгалтерскому учету «Бухгалтерская отчетность организации», утвержденного приказом Минфина России от 6 июля 1999 г. № 43н (далее ПБУ 4/99), долгосрочная кредиторская задолженность по полученным от Минобороны России авансовым платежам в соответствии с государственным контрактом от 8 августа 2012 г. № Р/3/6/32-12ДГОЗ в сумме

418,6 млн. рублей в бухгалтерской (финансовой) отчетности ОАО «АМЗ» в 2012 – 2013 годах и в I полугодии 2014 года отражалась в составе краткосрочной кредиторской задолженности.

На момент проверки оставался неурегулированным вопрос завершения взаиморасчетов по государственному контракту от 28 февраля 2011 г. № Р/3/6/21-11-ДГОЗ. Так, в составе кредиторской задолженности ОАО «АМЗ» более 2-х лет числится задолженность перед Минобороны России в сумме 22,21 млн. рублей, полученная в виде авансовых платежей по данному контракту.

В нарушение пункта 3 статьи 72 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах», определяющего порядок реализации акционерным обществом приобретенных собственных акций, общим собранием акционеров **ОАО «АМЗ» не было принято решение об уменьшении уставного капитала путем погашения.** Так, согласно данным бухгалтерского учета за I полугодие 2014 года, а также выписке из реестра акционеров по состоянию на 21 мая 2014 года в учете ОАО «АМЗ» числилось 59 356 акций.

Выборочная проверка порядка учета приобретенных ОАО «Обуховский завод» товарно-материальных ценностей и комплектующих изделий показала, что за проверяемый период (2011 – 2013 годы и I полугодие 2014 года) данное имущество приходовалось на баланс согласно товарным накладным (унифицированная форма ТОРГ-12), составленным **с нарушением требований положений альбома унифицированных форм первичной учетной документации** по учету торговых операций, утвержденного постановлением Госкомстата России от 25 декабря 1998 г. № 132 (не проставлена печать со стороны ОАО «Обуховский завод»), на общую сумму 58,9 млн. рублей.

За период 2009 – 2011 годов в нарушение пункта 12 ПБУ «Доходы организации» (ПБУ 9/99) и пункта 19 ПБУ «Расходы организации» (ПБУ 10/99), утвержденных приказами Минфина России от 6 мая 1999 г. №№ 32н и 33н, в бухгалтерском учете ОАО «Обуховский завод» и бухгалтерской (финансовой) отчетности – отчете о прибылях и убытках до момента перехода права собственности на спецтехнику по государственному контракту были отражены средства в общей сумме 763,77 млн. рублей, в том числе по строке 2110 «выручка» - 388,36 млн. рублей; и по строке 2120 «себестоимость продаж» - 375,41 млн. рублей.

В ходе проверки установлено, что ОАО «Обуховский завод» размещало авансовые платежи, полученные в рамках государственного оборонного заказа,

на депозитном счете в филиале ОПЕРУ-5 ОАО Банк ВТБ (г. Санкт-Петербург) на условиях «овернайт», в общей сумме 4 867,93 млн. рублей, в том числе аванс от ОАО ПО «Севмаш» - 1 837,24 млн. рублей и аванс от ОАО Концерн ПВО «Алмаз-Антей» - 3 030,69 млн. рублей.

В нарушение статьи 19 Федерального закона № 402-ФЗ внутренний контроль совершаемых фактов хозяйственной жизни, а также ведения бухгалтерского учета и составления бухгалтерской (финансовой) отчетности в ОАО «АМЗ» и на ОАО «Обуховский завод» не осуществлялся.

ОАО «Обуховский завод» и ОАО «АМЗ» своевременно выполняли свои обязательства по кредитным соглашениям с ОАО Банк ВТБ, просрочки по уплате процентов и комиссии, установленных соглашениями, предприятиями не допускались.

Погашение основного долга по кредитному соглашению, обеспеченному государственной гарантией, в сумме 4 716,1 млн. рублей ОАО «Обуховский завод» осуществило в установленный срок – до 30 декабря 2009 года, с использованием средств привлеченного кредита. Риск наступления гарантийного случая с предъявлением финансовых требований к Российской Федерации отсутствует.

По состоянию на 1 марта 2015 года объем обязательств Российской Федерации по государственной гарантии, предоставленной ОАО «АМЗ», составляет 5 530,0 млн. рублей. Просроченная задолженность по кредитному соглашению с ОАО Банк ВТБ, обеспеченному государственной гарантией, на момент проверки у предприятия отсутствовала.

ООО «Русские машины» не были перечислены ОАО «АМЗ» средства в погашение долга в размере 3 582,3 млн. рублей в срок, установленный кредитным соглашением от 16 февраля 2010 г. № 2486 (до 16 февраля 2015 года), права требования по которому были приобретены ОАО «АМЗ». Несвоевременное исполнение ООО «Русские машины» обязательств по погашению своей задолженности перед ОАО «АМЗ», в свою очередь, создает риск наступления гарантийного случая по кредитному соглашению, обеспеченному государственной гарантией Российской Федерации.

7.4.3. В сфере промышленности, связи, исследования и использования космического пространства (в отношении которых Минпромторг России, Минкомсвязь России и Роскосмос осуществляют функции по выработке государственной политики)

7.4.3.1. В соответствии с планом действий по реализации Программы антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год

Минкомсвязь России была определена ответственным исполнителем по 8 пунктам данного плана, в том числе: в области совершенствовании законодательства, регламентации процедур закупок товаров, создания единой технологической и коммуникационной инфраструктуры для организации межведомственного информационного обмена, повышения качества и доступности государственных услуг.

Согласно плану по реализации основных направлений антикризисных действий и политики модернизации российской экономики Правительства Российской Федерации на 2010 год, Минкомсвязь России определена ответственным исполнителем по 7 пунктам плана, в том числе: в области внесения изменений в законодательство по созданию и развитию технопарков, разработке организационных и нормативно-правовых механизмов, по повышению доли инновационной продукции, развития механизмов государственно-частного партнерства в сфере финансирования инновационных продуктов.

Мероприятия планов в 2009 – 2010 годах были выполнены Минкомсвязью России в полном объеме. Отчетность о ходе выполнения мероприятий плана ежемесячно представлялась в Минэкономразвития России.

7.4.3.2. На реализацию антикризисных мер в 2009 - 2010 годах Минпромторгу России предусмотрено 212 635,7 млн. рублей, в том числе в 2009 году - 163 214,6 млн. рублей, в 2010 году - 49 421,1 млн. рублей. При этом следует отметить, что в 2010 году расходы в сумме 10 000,0 млн. рублей, предоставленные ГК «Ростехнологии» для оказания финансовой поддержки ОАО «АвтоВАЗ», не были отнесены Минпромторгом России к расходам, осуществленным в рамках антикризисных мер.

Неисполненные ассигнования за 2009 - 2010 годы составили 2 387,3 млн. рублей (в 2009 году - 2 137,8 млн. рублей и в 2010 году – 249,5 млн. рублей), из них: 2 077,2 млн. рублей, или 19,2 % ассигнований, выделенных на поддержку автомобильной промышленности и транспортного машиностроения; 150,9 млн. рублей (23,2 %) – лесопромышленного комплекса; 159,1 млн. рублей (5,3 %) - стратегических организаций ОПК с целью предупреждения банкротства.

Сведения об объемах финансовой помощи из федерального бюджета за 2009 - 2010 годы в разрезе отраслей и направлений представлены в приведенной ниже таблице.

в млн. рублей

| Наименование отраслей и направлений | предусмотрено | Кассовое исполнение | Неисполненные назначения | % исполнения | Удельный вес в структуре расходов |
|---|------------------|---------------------|--------------------------|--------------|-----------------------------------|
| 1. Оборонно-промышленный комплекс, в том числе | 116 591,6 | 116 432,5 | 159,1 | 99,9 | 55,4 |
| <i>авиационная промышленность</i> | 73 273,3 | 73 273,3 | 0,3 | 100,0 | 34,9 |
| <i>радиоэлектронная промышленность</i> | 5 400,0 | 5 400,0 | 0,0 | 100,0 | 2,6 |
| <i>судостроительная промышленность</i> | 10 995,7 | 10 995,7 | 4,0 | 100,0 | 5,2 |
| <i>промышленность обычных вооружений</i> | 14 400,0 | 14 400,0 | 0,0 | 100,0 | 6,8 |
| <i>субсидии предприятиям ОПК</i> | 12 522,7 | 12 363,6 | 159,1 | 98,7 | 5,9 |
| 2. Автомобильная промышленность и транспортное машиностроение | 78 349,1 | 76 271,9 | 2 077,2 | 97,3 | 36,3 |
| 3. Фармацевтическая промышленность | 145,0 | 145,0 | 0,0 | 100,0 | 0,1 |
| 4. Лесопромышленный комплекс | 650,0 | 499,1 | 150,9 | 76,8 | 0,2 |
| 5. Поддержка российских организаций-экспортеров промышленной продукции | 16 000,0 | 16 000,0 | 0,0 | 100,0 | 7,6 |
| 6. Поддержка высокотехнологичных секторов экономики и создание благоприятных условий доступа российских товаров и услуг на внешние рынки | 900 000,0 | 900,0 | 0,0 | 100,0 | 0,4 |
| Всего: | 212 635,7 | 210 248,5 | 2 387,3 | 98,9 | 100,0 |

В соответствии с приказом Минпромторга России от 29 октября 2009 г. № 983 предусматривалось создание в Министерстве информационно-аналитической системы мониторинга показателей результатов деятельности организаций промышленного и оборонно-промышленного комплексов. Вместе с тем созданная система мониторинга в полном объеме не функционировала, мониторинг осуществлялся только в части предприятий и организаций ОПК.

7.4.3.3. В 2010 году в соответствии с Правилами предоставления в 2009 - 2010 годах государственных гарантий предоставлены государственные гарантии следующим предприятиям, подведомственным Роскосмосу: ОАО «НПО Энергомаш им. академика В.П.Глушко» (2 100,0 млн. рублей) и ОАО «Производственное объединение «Стрела» (490,0 млн. рублей).

В 2009 - 2010 годах в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 31 марта 2010 г. № 202 на предоставление субсидий организациям ОПК, являющимся головными исполнителями государственного оборонного заказа и включенным в сводный реестр организаций ОПК, на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в 2008 - 2010 годах в российских кредитных организациях и во Внешэкономбанке на осуществление основной деятельности, а также на погашение кредитов и облигационных займов организаций, привлеченных ими ранее на осуществление основной деятельности, израсходованы средства федерального бюджета в размере 1 473,0 млн. рублей, в том числе в 2009 году – 1 208,5 млн. рублей и в 2010 году – 264,5 млн. рублей.

В соответствии с пунктом 12 части 1 статьи 24 Федерального закона от 2 декабря 2009 г. № 308-ФЗ «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» предусматривалось направить бюджетные ассигнования в размере до 10,0 млрд. рублей на реализацию инновационных проектов, одобренных Комиссией при Президенте Российской Федерации по модернизации и технологическому развитию экономики России (далее – Комиссия).

Согласно распоряжениям Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2009 г. № 2092-р и от 30 июня 2010 г. № 1076-р на мероприятия по реализации проектов, одобренных Комиссией, Роскосмосу выделено 441,0 млн. рублей.

В соответствии с указанными распоряжениями Роскосмосом были заключены государственные контракты на выполнение работ с организациями и предприятиями ОПК, находящимися в сфере деятельности Роскосмоса, на общую сумму 441,0 млн. рублей (ГНЦ ФГУП «Центр Келдыша» (70,0 млн. рублей), ОАО «Навигационно-информационные системы» (180,0 млн. рублей), ОАО «Российские космические системы» (31,0 млн. рублей) и ОАО «НИИФИ» (160,0 млн. рублей).

Кроме того, в 2009 – 2010 годах в рамках антикризисных мер были также осуществлены взносы в уставный капитал организаций, находящихся в сфере деятельности Роскосмоса, на общую сумму 15 230,0 млн. рублей, в том числе ОАО «НПО Энергомаш» (2 250,0 млн. рублей), ОАО «Военно-промышленная корпорация «Научно-производственное объединение машиностроения» (4 980,0 млн. рублей), ФГУП «ГКНПЦ имени М.В. Хруничева» (8 000,0 млн. рублей).

7.4.3.4. Выборочной проверкой целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, выделенных на реализацию антикризисных мер, и осуществлением анализа оценки влияния антикризисных мер на общее состояние отраслей экономики и отдельных предприятий установлено следующее.

В сфере радиоэлектронной промышленности

Финансовая помощь оказана ОАО «Концерн ПВО Алмаз-Антей» (далее – Концерн) в сумме 5 400,0 млн. рублей», или 72,0 % заявленной потребности. Средства федерального бюджета перечислены в соответствии с договором от 17 августа 2009 г. № 01-13/341, заключенным между Минпромторгом России, Росимуществом и Концерном.

По итогам деятельности Концерна за 2013 год отмечаются положительные тенденции роста отдельных показателей. Так, индекс объема

производства продукции в 2013 году выше на 18,7 % показателя по отрасли (117,6 %). Величина среднегодовой выработки (производительности труда) в 2013 году (2 682,4 тыс. рублей) возросла по сравнению с 2011 годом на 1 423,7 тыс. рублей, или на 53,0 %, что выше величины показателя по отрасли почти в 1,5 раза.

Средняя численность работников по сравнению с 2008 годом сократилась незначительно и в 2013 году составила 95,4 тыс. человек (36,6 % общей численности по отрасли). Средняя заработная плата увеличилась почти в 2 раза и составила в 2013 году 37,1 тыс. рублей, что выше показателя по отрасли (34,2 тыс. рублей).

Таким образом, оказанная государственная поддержка Концерну в рамках антикризисных мер способствовала сохранению предприятия и расширению объемов производства, однако окончательная стабилизация его финансово-экономического положения не произошла.

В сфере промышленности обычных вооружений

Финансовая помощь в сумме 14 400,0 млн. рублей оказана ОАО «Научно-производственная корпорация «Уралвагонзавод» имени Ф.Э.Дзержинского» (далее - Корпорация), в том числе в 2009 году - 4 400,0 млн. рублей и в 2010 году - 10 000,0 млн. рублей.

Средства использованы на оплату выполнения контрактов по экспорту продукции (3 233,2 млн. рублей), погашение задолженности за энергоресурсы (822,2 млн. рублей), по лизинговым платежам и выданным обязательствам (344,6 млн. рублей), по кредитам и по начисленным процентам (10 000,0 млн. рублей). Кроме того, в обеспечение обязательств по привлеченным кредитам оформлены государственные гарантии на сумму 7 896,0 млн. рублей.

Вместе с тем финансовые результаты деятельности Корпорации на конец 2013 года характеризуют ее состояние как неудовлетворительное.

Так, величина среднегодовой выработки в 2013 году (1 750,4 тыс. рублей) по сравнению с 2012 годом снизилась на 41,5 %, по сравнению с 2011 годом - на 6,8 % и сложилась ниже показателя по отрасли в 1,1 раза. Кредиторская задолженность в 2013 году (52 940,0 млн. рублей) по сравнению с 2011 годом увеличилась на 19,8 %. Задолженность по займам и кредитам (62 866,7 млн. рублей) выросла на 28,0 % в сравнении с предшествующим периодом, в 2012 году – на 23 % больше показателя 2011 года. Удельный вес задолженности Корпорации в структуре общего объема задолженности по отрасли составил 36,0 %.

На конец 2013 года убыток до налогообложения составил 2 564,5 млн. рублей, полученный убыток - 1 599,9 млн. рублей; по сравнению с аналогичным периодом 2012 года выручка снизилась на 14,3 %.

В сфере автомобильной промышленности и транспортного машиностроения

Для оказания финансовой поддержки ОАО «АвтоВАЗ» в 2009 году и частичного выкупа обязательств ОАО «Ижевский автомобильный завод» (далее – ОАО «ИжАвто») перед кредитными организациями в 2010 году из федерального бюджета предоставлены средства ГК «Ростехнологии» в виде имущественного взноса Российской Федерации в сумме 65 000,0 млн. рублей и 2 533,5 млн. рублей соответственно.

В 2010 году из федерального бюджета ГК «Ростехнологии» дополнительно выделены средства для оказания финансовой поддержки ОАО «АвтоВАЗ» в сумме 10 000,0 млн. рублей, в 2011 - 2012 годах - для частичного выкупа обязательств ОАО «ИжАвто» перед кредитными организациями в объемах 1 700,0 млн. рублей и 1 000,0 млн. рублей соответственно.

В 2009 - 2010 годах ГК «Ростехнологии» и ОАО «АвтоВАЗ» заключены 4 договора о предоставлении беспроцентного целевого займа на общую сумму 75 000,0 млн. рублей, которые были перечислены в полном объеме.

В 2010 - 2012 годах погашена часть займов на общую сумму 12 612,0 млн. рублей путем зачета встречных требований при увеличении доли ГК «Ростехнологии» в уставном капитале ОАО «АвтоВАЗ». Кроме того, ГК «Ростехнологии» и ОАО «АвтоВАЗ» проведено погашение части задолженности по предоставленным займам путем оформления зачета встречных требований на общую сумму 11 106,3 млн. рублей на основании договоров купли-продажи долей в уставных капиталах, акций, прав требований.

При этом распоряжениями Правительства Российской Федерации о направлении бюджетных ассигнований на осуществление имущественного взноса Российской Федерации в ГК «Ростехнологии» для оказания финансовой поддержки ОАО «АвтоВАЗ» путем предоставления беспроцентного займа, а также условиями договоров о предоставлении бюджетных ассигнований ГК «Ростехнологии», заключенных с Минпромторгом России, не определены сроки, на которые могут предоставляться займы ОАО «АвтоВАЗ», а также порядок и направления использования средств ГК «Ростехнологии» после их возврата предприятием.

По состоянию на 1 января 2015 года задолженность ОАО «АвтоВАЗ» по полученным займам перед ГК «Ростехнологии» составляет 51 281,7 млн. рублей со сроками погашения в 2032 году.

Полученные в 2009 - 2010 годах средства финансовой поддержки позволили ОАО «АвтоВАЗ» избежать банкротства, погасить кредиторскую задолженность перед поставщиками и банками, снизить долговую нагрузку, улучшить структуру баланса и запустить инвестиционную программу развития совместно со стратегическим инвестором. Так, с ноября 2011 года на ОАО «АвтоВАЗ» стартовало серийное производство автомобилей Lada Granta, а с декабря 2011 года – Nissan Almera. С мая 2013 года началось серийное производство новой Lada Kalina.

Вместе с тем в период 2010 - 2014 годов ОАО «АвтоВАЗ» не достигнуты объемы производства и продаж автомобилей уровня 2008 года. Объем выпуска автомобилей в 2012 году начал снижаться, а начиная с 2013 года, производство стало убыточным (убыток от продаж составил 3,5 млрд. рублей).

В 2010 - 2012 годах Минпромторгом России в соответствии с заключенными соглашениями об осуществлении взносов Российской Федерации в уставный капитал ГК «Ростехнологии» для частичного выкупа обязательств ОАО «ИжАвто» перед кредитными организациями посредством заключения договора уступки прав (требований) направлены средства на общую сумму 5 238,9 млн. рублей. При этом средства федерального бюджета предоставлены без достаточного финансово-экономического обоснования размера выделяемых средств.

Несмотря на наличие у ОАО «ИжАвто» признаков банкротства (в том числе по причине выведения бывшим менеджментом из капитала ОАО «ИжАвто» около 6,7 млрд. рублей оборотных средств), а также имеющейся задолженности по долгосрочным займам и кредитам в размере 13 175,7 млн. рублей (в том числе перед ОАО «Сбербанк России» около 9,0 млрд. рублей), ГК «Ростехнологии» заключен договор уступки прав (требований) с ОАО «Сбербанк России» от 28 декабря 2010 года. Согласно заключенному договору ГК «Ростехнологии» приобретены права (требования) к ОАО «ИжАвто» на общую сумму 5 233,5 млн. рублей, вытекающие из кредитных договоров между ОАО «ИжАвто» и ОАО «Сбербанк России».

Во исполнение условий договора ГК «Ростехнологии» были перечислены ОАО «Сбербанк России» средства федерального бюджета на общую сумму 5 233,5 млн. рублей на уплату просроченного долга ОАО «ИжАвто», просроченных процентов, неустойки и процентов за пользование чужими денежными средствами.

В связи с ликвидацией ОАО «ИжАвто» в августе 2012 года ГК «Ростехнологии» произведено списание дебиторской задолженности должника по бухгалтерскому учету на сумму 5 233,5 млн. рублей.

В сфере фармацевтической промышленности

На реализацию проекта по организации опытно-промышленного производства субстанций и лекарственных средств на основе моноклональных антител ЗАО «БИОКАД» выделены средства федерального бюджета на общую сумму 285,0 млн. рублей, в том числе в 2010 году - 145,0 млн. рублей, в 2011 году - 90,0 млн. рублей, в 2012 году - 50,0 млн. рублей.

В результате реализации проекта предполагалось полностью удовлетворить потребность и прекратить закупки за рубежом трех дорогостоящих импортных препаратов (ритуксимаб, бевацизумаб и трастузумаб), используемых для лечения онкологических заболеваний. При этом предполагалось, что цена на препараты российского производства будет на 40,0 - 50,0 % ниже зарубежных аналогов.

Срок реализации проекта был определен с 2009 года по 30 июня 2012 года. В 2013 году планировалось провести клинические исследования и зарегистрировать препараты. По состоянию на 30 января 2015 года зарегистрирован только один препарат - ацеллбия (ритуксимаб). В отношении двух других препаратов не закончена процедура регистрации.

7.4.3.5. Анализ общего состояния отраслей экономики в период с 2008 года по 2013 год показал следующее.

На развитие промышленного комплекса в 2009 - 2012 годах негативное влияние оказали проблемы финансового характера (сокращение уровня рентабельности производства (средний уровень рентабельности в 2012 году составил 94,6 % к уровню 2007 года), рост кредиторской задолженности предприятий (уровень платежеспособности предприятий в 2012 году снизился на 11,8 % к уровню 2007 года), снижение доступности кредитных ресурсов (средневзвешенная процентная ставка по краткосрочным рублевым кредитам предприятиям превышает 10,0 %).

Индекс промышленного производства в 2009 - 2011 годах составил 100,6 %, в 2012 году - 103,4 %, в 2013 году - 100,4 %.

Финансовое положение промышленных предприятий и научных организаций ОПК в период финансового кризиса 2008 года значительно ухудшилось (убыток составил около 23,0 млрд. рублей). Вместе с тем объем производства продукции промышленных предприятий и научных организаций увеличился в 2013 году по сравнению с предыдущим годом на 9,4 %.

По сравнению с 2008 годом в 2013 году темп роста объема производства продукции отраслей ОПК в целом составил 150,8 %. Ниже приведенного показателя сложились значения по судостроительной промышленности (127,8 %) и промышленности боеприпасов и спецхимии (123,3 %), в основном за счет сокращения объема поставляемой на экспорт продукции.

7.4.4. В сфере автомобильной промышленности

7.4.4.1. Программой антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год предусматривалось сочетание антикризисных мер и долгосрочных проектов, ориентированных на строительство новой, более эффективной экономики. Так, в частности, было предусмотрено, что общая сумма дополнительной антикризисной поддержки автомобилестроения за счет средств федерального бюджета в 2009 году составит 39 млрд. рублей, из которых закупка в централизованном порядке автомобильной техники для ФОИВ, их территориальных органов и подведомственных учреждений составит 12,5 млрд. рублей.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2009 г. № 139-р на закупку ФОИВ в 2009 году автомобильной техники, производимой на территории Российской Федерации, бюджетные ассигнования, предусмотренные федеральным бюджетом на 2009 год, были увеличены на 15 500,0 млн. рублей.

Перечень закупаемой в 2009 году автомобильной техники, производимой на территории Российской Федерации, утвержден приказом Минпромторга России от 20 февраля 2009 г. № 78 с указанием торговой марки автомобиля и его модификации.

По итогам 2009 года с учетом положительных результатов, достигнутых от реализации антикризисных мер, распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2009 г. № 2079-р (с учетом изменений) (далее – распоряжение № 2079-р) в 2010 году на закупку ФОИВ, их территориальными органами и подведомственными учреждениями автомобильной техники и дорожно-строительной техники, производимой на территории Российской Федерации, направлено 18 975,7 млн. рублей¹⁸.

7.4.4.2. Проверка использования средств федерального бюджета, выделенных на закупку автомобильной техники ФНС России, ФТС России и Росгранице в рамках антикризисных мер, показала следующее.

¹⁸ Распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2010 г. № 2369-р внесены изменения в распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2009 г. № 2079-р в части сокращения бюджетных ассигнований с 20 000,0 млн. рублей до 18 975,7 млн. рублей.

По ФНС России

Согласно распоряжению № 2079-р ФНС России выделены бюджетные ассигнования в размере 436,7 млн. рублей, или 2,3 % общей суммы бюджетных ассигнований, предназначенных на закупки в 2010 году автомобильной техники и дорожно-строительной техники, производимой на территории Российской Федерации.

При этом согласно письму ФНС России от 24 сентября 2009 г. № ВЕ-20-5/1413 потребность в автомобильном транспорте составила 2 013,3 млн. рублей (всего 3 523 единиц автотранспортных средств, в том числе Форд Фокус – 1 497 штук; ВАЗ-2131 Нива – 732 штук; микроавтобусы пассажирские ГАЗ-2217 MAXUS – 647 штук; Hyundai Counday – 647 штук).

Следует отметить, что в 2010 году отсутствовали указания на обязательное наличие перечня марок автомобильной техники, производимой на территории Российской Федерации, предназначенной для закупки ФОИВ.

В результате ФНС России закупило автомобили бизнес класса (BMW 523i, Тойота Камри, Ниссан Тиана, Форд Мондео) и представительского класса (BMW 750ixDrive), произведенные на территории Российской Федерации, стоимостью от 825,9 тыс. рублей до 5 445,0 тыс. рублей за один автомобиль. При этом доля расходов на закупку автомобилей российских марок, произведенных отечественными автомобильными заводами, составила 3,4 % общего объема бюджетных ассигнований, выделенных ФНС России в рамках антикризисных мер (закуплено 30 автомобилей UAZ Patriot Sport).

При этом установленные ФНС России требования к автотранспортным средствам в части качества, технических и функциональных характеристик (потребительских свойств) (объем двигателя, отделка салона кожей, автоматическая коробка передач не менее 6-ступенчатой с возможностью ручного переключения, время разгона до 100 км/ч с места за секунду) также фактически способствовали закупке автомобилей бизнес класса и представительского класса.

По результатам проведенных открытых аукционов в электронной форме и закупок у единственного поставщика ФНС России заключено десять государственных контрактов на общую сумму 436,7 млн. рублей на поставку 663 автомобилей, которые произведены на территории Российской Федерации, из них 545 штук (85,7 %) - автомобили иностранных брендов, 88 штук (10,9 %) – совместного производства (CHEVROLET NIVA) и 30 штук (3,4 %) – отечественной марки (UAZ Patriot Sport).

Сведения о количестве, марках и стоимости автомобилей приведены в таблице:

| № п/п | Изготовитель | Марка автомобиля | Кол-во, штук | Цена за единицу (тыс. рублей) | Общая сумма (тыс. рублей) | Получатель автомобилей |
|---------------|---|--------------------------------|--------------|-------------------------------|---------------------------|--|
| 1. | ЗАО «Форд Мотор Компани», г. Всеволожск, Ленинградская обл. (Россия) | Форд Фокус | 384 | 534,23 | 205 144,0 | подведомственные территориальные органы ФНС России |
| 2. | | Форд Фокус | 4 | 619,39 | 2 477,6 | центральный аппарат ФНС России |
| 3. | | Форд Мондео | 3 | 825,85 | 2 477,6 | подведомственные территориальные органы ФНС России |
| 4. | ООО «Тойота Мотор Мануфэкчуринг Россия», г. Санкт-Петербург (Россия) | Тойота Камри | 3 | 1 323,0 | 3 969,0 | центральный аппарат ФНС России |
| 5. | ЗАО «Автотор», г. Калининград, (Россия) | BMW 523i ¹⁹ | 8 | 1 851,5 | 14 812,0 | центральный аппарат ФНС России |
| 6. | | BMW ¹ 750ixDrive | 1 | 5 445,0 | 5 445,0 | центральный аппарат ФНС России |
| 7. | ООО «Ниссан Мэнуфэкчуринг Рус», г. Санкт-Петербург (Россия) | NISSAN TEANA | 49 | 970,0 | 47 530,0 | подведомственные территориальные органы ФНС России |
| 8. | «GM-АвтоВАЗ» ЗАО, г. Тольятти, Самарская обл. (Россия) | CHEVROLET NIVA | 88 | 540,0 | 47 520,0 | подведомственные территориальные органы ФНС России |
| 9. | ООО «СОЛЛЕРС-ЕЛАБУГА», г. Елабуга (Россия) | Микроавтобус FIAT DUCATO | 93 | 992,31 | 92 284,8 | подведомственные территориальные органы ФНС России |
| 10. | ОАО «УАЗ», г. Ульяновск (Россия) | UAZ Patriot Sport | 30 | 499,55 | 14 986,5 | подведомственные территориальные органы ФНС России |
| ИТОГО: | | | 663 | | 436 646,5 | |

Анализ государственных контрактов на поставку автомобилей показал, что получателем наиболее дорогостоящих автомобилей бизнес и представительского классов являлся центральный аппарат ФНС России, для нужд которого приобретено 16 автомобилей на общую сумму 26,7 млн. рублей, для нужд подведомственных территориальных налоговых органов ФНС России – 647 автомобилей на общую сумму 409,9 млн. рублей. При этом согласно пояснительной записке к годовой бюджетной отчетности ФНС России по

¹⁹ Согласно сертификату соответствия, представленного в составе аукционной документации, поставщиком комплектов для сборки является Германия.

состоянию на 1 января 2011 года в территориальных налоговых органах потребность в автотранспорте составила 3 323 автомобилей.

По ФТС России

ФТС России из общего объема средств в сумме 122,9 млн. рублей, выделенных в 2009 - 2010 годах на закупку автомобильной техники, израсходованы средства в общей сумме 111,0 млн. рублей (90,3 %), в том числе в 2009 году – 78,1 млн. рублей (86,8 %), в 2010 году – 32,9 млн. рублей (99,9 %). Приобретены 153 единицы автомобильной техники, в том числе в 2009 году – 109 единиц и в 2010 году – 44 единицы.

Вся закупленная ФТС России автомобильная техника произведена на территории Российской Федерации, из нее 106 штук (69,3 %) - автомобили отечественных марок, 35 штук (22,9 %) – иностранных марок и 12 штук (7,8 %) – совместного производства (CHEVROLET NIVA).

В рамках ведения ФТС России претензионной работы за нарушение условий заключенных государственных контрактов с подрядчиков (ООО «Максима», ООО «СОЛЛЕРС-ЕЛАБУГА», ООО «Ульяновский автомобильный завод») в 2009 – 2010 годах взыскана неустойка в размере 1 392,1 тыс. рублей, в том числе в 2009 году – 930,1 тыс. рублей и в 2010 году – 462,0 тыс. рублей.

Распределение автомобильной техники по подведомственным территориальным органам производилось в соответствии с утвержденными в ФТС России нормами и заявками таможенных органов.

Укомплектованность автомобильной техникой структурных подразделений ФТС России в соответствии с установленными нормативами на 1 января 2010 года составила – 86,6 %, на 1 января 2011 года – 104,8 %, и на 1 января 2012 года – 97,9 %.

По Росгранице

В соответствии с распоряжением № 2079-р Росгранице из средств федерального бюджета, предназначенных на закупку автомобильной техники, производимой на территории Российской Федерации, в 2010 году выделено 18,6 млн. рублей, из которых израсходовано 18,3 млн. рублей или 98,4 %.

Государственными заказчиками при закупке автомобильной техники являлись Федеральное государственное казенное учреждение «Дирекция по строительству и эксплуатации объектов Росграницы» (далее – ФГКУ Росгранстрой) и Южное территориальное управление Росграницы (далее – ЮТУ Росграницы).

Всего в рамках заключенных государственных контрактов был приобретен 41 автомобиль, в том числе автомобили отечественного производства (15,1 млн. рублей) и автомобили иностранных брендов, произведенных на территории Российской Федерации (3,2 млн. рублей).

Закупленная автомобильная техника распределена ЮТУ Росграницы в количестве 4 единиц (автомобили Hyundai Sonata, Yortex Estina, Ssang Yong Rexton II и Ssang Yong Kyron II) и подведомственным ФГКУ Росгранстрой филиалам в количестве 37 единиц (автомобили УАЗ Хантер 315195-051).

Выделенные в рамках антикризисных мер бюджетные ассигнования на закупку автомобильной техники позволили существенно обновить парк автотранспортных средств и повысить уровень укомплектованности структурных подразделений автомобильной техникой, что, в свою очередь, положительно сказалось на выполнении ими своих функциональных обязанностей.

7.4.4.3. Реализация антикризисных мер Правительства Российской Федерации, направленных на поддержку отраслей промышленности, в частности автомобилестроения, способствовала тому, что в 2010 году по данным Минпромторга России²⁰ производство легковых автомобилей в 2010 году по сравнению с 2009 годом увеличилось в два раза и составило 1 209 тыс. штук. Выпуск автомобилей иностранных брендов составил 627,7 тыс. штук, или в 2,2 раза больше, чем за 2009 год, предприятия, работающие в режиме «промышленной сборки», изготовили 412,9 тыс. штук автомобилей (в 2,1 раза больше, чем в 2009 году).

При этом производство отечественных моделей в 2010 году составило 581,3 тыс. штук (рост в 1,8 раза к 2009 году), в том числе ОАО «АВТОВАЗ» (рост в 1,85 раза), ОАО «УАЗ» (рост в 1,7 раза).

7.4.5. В сфере железнодорожного и авиационного транспорта

7.4.5.1. В сфере железнодорожного транспорта.

В 2009 - 2010 годах Росжелдором по трем видам субсидий на реализацию антикризисных мер в рамках государственной поддержки железнодорожного транспорта ОАО «РЖД» направлены средства федерального бюджета на общую сумму 4 747,3 млн. рублей, в том числе:

2 347,3 млн. рублей - субсидии на перевозку новых легковых автомобилей, произведенных на территории Российской Федерации, на железнодорожные станции, расположенные на территории Дальневосточного

²⁰ по данным Минпромторга России «Сведения о состоянии промышленного производства и розничной торговли в январе-декабре 2010 года».

федерального округа, и в обратном направлении (всего перевезено 20 114 автомобилей);

400,0 млн. рублей – субсидия на компенсацию потерь в доходах, связанных с установлением исключительных тарифов на перевозку нефелинового концентрата (перевезено 432 тыс. тонн концентрата);

2 000,0 млн. рублей - субсидии на компенсацию в 2010 году потерь в доходах, связанных с установлением исключительных тарифов на перевозку зерна и продуктов мукомольно-крупяной промышленности, сои и соевого шрота (перевезено 2,8 млн. тонн грузов).

За период 2011 - 2014 годов Росжелдором на государственную поддержку железнодорожного транспорта, включая господдержку инвестиционных проектов за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации, были направлены средства федерального бюджета в сумме 339 373,8 млн. рублей, что отражено в приведенной ниже таблице.

млн. рублей

| № п/п | Вид государственной поддержки | 2011 год | 2012 год | 2013 год | 2014 год | Всего |
|-------|---|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|------------------|
| 1. | Субсидии ОАО «РЖД» и организациям ЖД транспорта на компенсацию потерь в доходах, возникающих в результате государственного регулирования тарифов (8 видов субсидий) | 57 578,7 | 58 314,1 | 51 830,3 | 50 804,4 | 218 527,5 |
| 2. | Субсидии ОАО «РЖД» на проведение работ по капремонту объектов инфраструктуры ЖД транспорта | - | 22 241,7 | - | 56 030,0 | 78 271,7 |
| 3. | Господдержка инвестпроектов за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации | 13 328,6 | 14 471,5 | 3 750,7 | 3 580,4 | 35 131,2 |
| 4. | Субсидии ОАО «РЖД» в рамках антикризисных мер (3 вида субсидий) | 3 923,2 | 3 134,6 | - | - | 7 057,8 |
| 5. | Субсидии ОАО «РЖД» на содержание автомобильной дороги Адлер-горноклиматический курорт «Альпика-Сервис» | - | - | 385,6 | - | 385,6 |
| | Итого | 74 830,5 | 98 161,9 | 55 966,6 | 110 414,8 | 339 373,8 |

Предоставление Росжелдором субсидий осуществлялось на основании правил предоставления из федерального бюджета субсидий, утвержденных соответствующими постановлениями Правительства Российской Федерации, и заключенных в соответствии с ними договоров.

Анализ эффективности оказания мер господдержки показал следующее.

7.4.5.1.1. В период с 2011 по 2014 год Росжелдором предоставлено 8 видов субсидий на компенсацию расходов по перевозке пассажиров, в результате мерами государственной поддержки охвачена большая часть перевезенного количества пассажиров в поездах дальнего следования. Так, по

льготным тарифам в 2011 году перевезено 73,4 млн. человек пассажиров, или 63,9 % общего количества пассажиров поездов дальнего следования, в 2012 году – 79,9 млн. человек, или 68,5 %, в 2013 году – 68,3 млн. человек, или 62,2 %. При этом наблюдается тенденция по снижению в 2013 году доли перевезенных пассажиров по льготным тарифам, по сравнению с 2011 годом на 1,7 %, с 2012 годом - на 6,3 %.

Однако меры государственной поддержки **не обеспечили достижение установленного уровня доступности транспортных услуг**. В 2013 году фактическое значение показателя «Транспортная подвижность населения на железнодорожном транспорте» было на 7,1 процентного пункта ниже показателя, установленного Государственной программой Российской Федерации «Развитие транспортной системы» (далее – госпрограмма «Развитие транспортной системы»), утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 2600-р.

В структуре вышеуказанных субсидий наибольший объем средств направлен организациям железнодорожного транспорта на компенсацию потерь в доходах, возникающих в результате государственного регулирования тарифов на перевозку пассажиров в поездах дальнего следования в плацкартных и общих вагонах – 92 851,0 млн. рублей, или 42,4 %, и ОАО «РЖД» на компенсацию потерь в доходах, возникающих в результате государственного регулирования тарифов на услуги по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования пригородного сообщения, – 82 872,0 млн. рублей, или 37,9 %.

7.4.5.1.2. Субсидии на реализацию антикризисных мер в рамках государственной поддержки железнодорожного транспорта предоставлялись ОАО «РЖД» в 2011 и 2012 годах по следующим направлениям:

на перевозку новых легковых автомобилей, произведенных на территории Российской Федерации, на железнодорожные станции, расположенные на территории Дальневосточного федерального округа, и в обратном направлении, - 5 320,1 млн. рублей,

на компенсацию потерь в доходах, связанных с установлением исключительных тарифов на перевозку нефелинового концентрата, – 265,9 млн. рублей,

на компенсацию потерь в доходах, связанных с установлением исключительных тарифов на перевозку зерна и продуктов мукомольно-крупяной промышленности, сои и соевого шрота, – 1 471,8 млн. рублей.

В результате реализации антикризисных мер перевезено 72,9 тыс. автомобилей, 961,2 тыс. тонн нефелинового концентрата и 5,4 млн. тонн зерновой продукции.

Необходимо отметить, что **критерии и показатели**, позволяющие оценить **эффективность использования средств** федерального бюджета в рамках господдержки, включая реализацию антикризисных мер Правительства Российской Федерации, а также их влияние на состояние железнодорожного транспорта, в Росжелдоре **отсутствуют**.

Субсидии на перевозку отдельных видов товаров в рамках реализации антикризисных мер предоставлялись перевозчикам, а не производителям (потребителям) товаров, что не обеспечивало адресный характер расходования бюджетных средств на указанные цели.

При этом необходимо также отметить, что правила предоставления субсидий, утвержденные постановлениями Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2007 г. № 916 «Об утверждении правил предоставления субсидий организациям железнодорожного транспорта на компенсацию потерь в доходах от выравнивания тарифов при перевозке пассажиров в сообщении из (в) Калининградской области в (из) другие регионы Российской Федерации» и от 7 апреля 2007 г. № 207 «Об утверждении правил предоставления субсидий организациям железнодорожного транспорта на компенсацию потерь в доходах, возникающих в результате государственного регулирования тарифов на перевозку пассажиров в дальнем следовании (в плацкартных и общих вагонах)» не приведены в соответствие с подпунктом 5 пункта 3 статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно которым в них должны содержаться положения об обязательной проверке главным распорядителем бюджетных средств (далее – ГРБС), предоставляющим субсидии, и уполномоченными контролирующими органами соблюдения условий, целей и порядка предоставления субсидий их получателями.

Договоры о предоставлении субсидий, заключенные в 2013 и 2014 годах Росжелдором в соответствии с указанными Правилами, не содержат нормы об обязательной проверке ГРБС, предоставляющим субсидию, и органом государственного (муниципального) финансового контроля соблюдения условий, целей и порядка предоставления субсидий их получателями.

7.4.5.1.3. В 2012 году ОАО «РЖД» из федерального бюджета были предоставлены субсидии на проведение работ по капитальному ремонту объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования в сумме 22 241,7 млн. рублей, или 22,7 % общего объема средств, направленных на господдержку железнодорожного транспорта в соответствующем финансовом периоде, в 2014 году - в сумме 56 029,9 млн. рублей, или 50,7 %.

В целях предоставления указанных субсидий в 2012 году между Росжелдором и ОАО «РЖД» заключен договор от 2 марта 2012 г. № 1037д/108 (далее – договор), в соответствии с которым утвержден План проведения работ по капитальному ремонту объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования в 2012 году, предусматривающий капитальный ремонт участков и рельсов общей протяженностью 4 330,7 км на сумму 21 574,4 млн. рублей.

Дополнительным соглашением к договору внесены изменения в План проведения работ по капитальному ремонту в части уменьшения протяженности участков и рельсов до 4 208,5 км (на 122,2 км) при увеличении затрат до 22 241,7 млн. рублей (на 667,3 млн. рублей).

Фактически общая протяженность участков ремонта железнодорожных путей общего пользования составила 3 980,3 км на сумму 19 331,9 млн. рублей; произведена замена 32,8 км рельсов на сумму 133,1 млн. рублей и замена стрелочных переводов – 1 624 комплекта на сумму 2 776,7 млн. рублей.

При этом несмотря на уведомление от ОАО «РЖД», Росжелдором нарушен п. 4.3 договора, а именно не произведена корректировка перечня объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования.

7.4.5.1.4. За период с 2011 по 2014 годы на реализацию 5 инвестиционных проектов в сфере развития инфраструктуры железнодорожного транспорта Росжелдором были направлены средства **Инвестиционного фонда Российской Федерации** в сумме **35 131,2 млн. рублей**.

По ряду проектов сложился низкий уровень выполнения обязательств инвесторами: по проекту «Строительство железнодорожной линии Кызыл - Курагино в увязке с освоением минерально-сырьевой базы Республики Тыва» - 2 %, по проекту «Создание транспортной инфраструктуры для освоения минерально-сырьевой базы юго-востока Забайкальского края» - 21 %.

Неисполнение бюджетных назначений связано с корректировкой проектной документации, поздним заключением контрактов и дополнительных соглашений к ним, несвоевременным началом работ по инвестиционным проектам. Несоблюдение сроков реализации инвестпроектов повлияло на

достижение целей по обеспечению транспортной доступности для населения, привлечение инвесторов и создание новых рабочих мест.

Таким образом, необходимо отметить низкий уровень исполнения бюджетных ассигнований за счет Инвестиционного фонда Российской Федерации, который составлял от 20,3 % бюджетных назначений (в 2013 году) до 66,8 % (в 2014 году), что свидетельствует о недостаточной эффективности реализации указанной меры государственной поддержки.

Отсутствие действенного механизма контроля со стороны Росжелдора за использованием денежных средств, вносимых в качестве вклада Российской Федерации в уставные капиталы открытых акционерных обществ для реализации соответствующих инвестиционных проектов, создает риски снижения эффективности расходов федерального бюджета на указанные цели.

7.4.5.1.5. В соответствии с планами внутреннего контроля Росжелдором в проверяемый период проведено 7 проверок целевого и эффективного использования средств по одному виду субсидий (компенсация потерь в доходах, возникающих в результате установления льгот по тарифам на перевозку обучающихся и воспитанников общеобразовательных учреждений старше 10 лет железнодорожным транспортом общего пользования в общих и плацкартных вагонах в поездах дальнего следования всех категорий). По другим видам субсидий контроль за соблюдением условий, целей и порядка их предоставления осуществлялся Росжелдором в виде камеральной проверки представленных отчетов.

7.4.5.2. В сфере авиационного транспорта

Росавиацией на государственную поддержку авиационного транспорта за счет средств федерального бюджета в 2009 – 2010 годах направлены субсидии на общую сумму 7 084,8 млн. рублей, в том числе авиакомпаниям на осуществление перевозок пассажиров, компенсацию части затрат на уплату лизинговых платежей за воздушные суда (4 530,3 млн. рублей); аэропортам на функционирование их деятельности (2 454,0 млн. рублей) и ФГУП «Госкорпорация ОрВД» на оказание услуг по аэронавигационному обслуживанию (100,5 млн. рублей);

В 2011 – 2014 годах Росавиацией на государственную поддержку авиационного транспорта (с учетом развития инфраструктуры гражданской авиации) за счет средств федерального бюджета направлено 39 518,0 млн. рублей, из них:

субсидии авиакомпаниям на сумму 25 276,8 млн. рублей (на осуществление перевозок пассажиров, компенсацию части затрат на уплату

лизинговых платежей за воздушные суда) и аэропортам (на функционирование их деятельности) - 11 399,5 млн. рублей, а также ФГУП «Госкорпорация ОрВД» (на оказание услуг по аэронавигационному обслуживанию) - 1 271,7 млн. рублей;

межбюджетные трансферты субъектам Российской Федерации на финансирование мероприятий по строительству, реконструкции зданий и сооружений аэропортовых комплексов – 1 570,0 млн. рублей.

7.4.5.2.1. Анализ эффективности мер государственной поддержки, направленных на приобретение воздушных судов российскими авиакомпаниями, показал следующее.

Незначительное количество воздушных судов, приобретаемых российскими авиакомпаниями с учетом предоставляемых субсидий из федерального бюджета, а также недостижение соответствующего показателя, установленного госпрограммой «Развитие транспортной системы», свидетельствует о недостаточной эффективности мер государственной поддержки в отрасли авиационного транспорта.

В проверяемый период парк воздушных судов российских авиакомпаний обновлялся в основном за счет самолетов и вертолетов иностранного производства. Так, из 1 477 воздушных судов, поступивших на эксплуатацию, самолеты и вертолеты иностранного производства составили 1 230 единиц, или 83 %. При этом 73 самолета иностранного производства, или 5,9 % их общего количества приобретены авиакомпаниями в лизинг с учетом полученных из федерального бюджета субсидий на частичную компенсацию лизинговых платежей.

Из федерального бюджета авиакомпаниям на частичное субсидирование лизинговых платежей перечислено 2 985,6 млн. рублей, в том числе в 2012 году – 934,4 млн. рублей, в 2013 году – 1 626,2 млн. рублей и в 2014 году – 425,0 млн. рублей.

В 2011 – 2014 годах Росавиацией продолжалось субсидирование авиакомпаниям части затрат по лизинговым платежам за воздушные суда отечественного производства, полученные от лизингодателей в 2002 – 2010 годах в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 2002 г. № 466.

Из федерального бюджета авиакомпаниям направлены средства в размере 1 986,7 млн. рублей, в том числе в 2011 году – 621,1 млн. рублей, в 2012 году – 630,2 млн. рублей, в 2013 году – 496,5 млн. рублей и в 2014 году – 238,9 млн. рублей.

При этом в 2011 году субсидия предоставлялась авиакомпаниям на возмещение части затрат по лизинговым платежам по 30 воздушным судам, в 2014 году - по 19 судам, что обусловлено расторжением авиакомпаниями договоров лизинга или окончанием их срока действия.

В рамках осуществления антикризисной программы Правительства Российской Федерации ставка возмещения части затрат по лизинговым платежам постановлением Правительства Российской Федерации от 20 августа 2009 г. № 690 была увеличена в 2009 году в 1,5 раза (с 0,5 до 0,75).

Следует отметить, что в 2011 – 2014 годах авиакомпаниями за счет собственных средств приобретено у заводов-изготовителей и с вторичного рынка 247 воздушных судов отечественного производства, что в 8-13 раз больше общего количества самолетов, приобретаемых в лизинг с использованием мер государственной поддержки.

7.4.5.2.2. Анализ эффективности мер государственной поддержки в целях обеспечения доступности воздушных перевозок для населения показал следующее.

Росавиацией в проверяемый период авиакомпаниям на реализацию субсидируемых программ перевозок пассажиров перечислены средства федерального бюджета в сумме 19 995,6 млн. рублей, в том числе в 2011 году – 2 570,1 млн. рублей, в 2012 году – 3 102,9 млн. рублей, в 2013 году – 6 272,4 млн. рублей и в 2014 году – 8 050,2 млн. рублей.

За период с 2009 по 2014 год отмечается расширение сети субсидируемых из федерального бюджета программ перевозки пассажиров и увеличение почти в 24 раза общего числа перевезенных пассажиров (3 845,5 тыс. человек) (с 161,2 тыс. человек в 2009 году до 1 366,9 тыс. человек в 2014 году).

Увеличение программ перевозок пассажиров, субсидируемых из федерального бюджета, расширение в 2011 – 2014 годах их маршрутной сети способствовали росту перевозок на внутренних российских авиалиниях. Вместе с тем доля перевезенных пассажиров с учетом оказываемых мер государственной поддержки в общем объеме внутренних перевозок остается незначительной, что характеризуют приведенные в таблице данные.

(млн. человек)

| Вид авиационного сообщения | 2010 год | 2011 год | 2012 год | 2013 год | 2014 год |
|--|----------|----------|----------|----------|----------|
| Внутренние пассажирские перевозки | 29,2 | 32,7 | 35,4 | 39,2 | 46,3 |
| в т.ч. по субсидируемым программам перевозок* | 0,3 | 0,4 | 0,5 | 1,1 | 1,4 |
| Доля пассажиров, перевезенных по субсидируемым программам в общем объеме внутренних пассажирских перевозок | 1,1 % | 1,1 % | 1,4 % | 2,9 % | 3 % |

*) – в 2009 – 2014 годах действовало 5 программ перевозок пассажиров с использованием мер государственной поддержки (из Дальнего Востока и г. Калининграда в европейскую часть страны и обратно, внутренние региональные

перевозки в Приволжском ФО, в г. Симферополь и обратно, региональные воздушные перевозки на территории России и формирование региональной маршрутной сети).

Контроль соблюдения условий, целей и порядка предоставления субсидий их получателями осуществлялся Росавиацией в основном в виде камеральной проверки представленных отчетов (проведено только две проверки по субсидируемым программам перевозок пассажиров с выходом на объект).

В ходе проведения проверки установлено наличие просроченной задолженности ОАО «Авиакомпания «Татарстан» в размере 7,9 млн. рублей за невозвращенную в установленный договором срок (31 января 2014 года) субсидию по перевозкам пассажиров в Приволжском федеральном округе.

Определением Арбитражного суда Республики Татарстан от 2 июня 2014 года в отношении ОАО «Авиакомпания «Татарстан» введена процедура банкротства – наблюдение. Учитывая, что определением Арбитражного суда Республики Татарстан требование Росавиации включено в состав третьей очереди реестра требований кредиторов в размере основного долга (7 935,0 тыс. рублей) и неустойки (266,2 тыс. рублей), существуют риски по возврату указанных средств в федеральный бюджет.

7.4.5.2.3. В соответствии с Федеральным законом от 30 ноября 2011 г. № 371-ФЗ «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» Росавиации предусматривались бюджетные ассигнования на предоставление межбюджетных трансфертов в общей сумме 1 570,0 млн. рублей в целях увеличения уставных капиталов открытых акционерных обществ для финансирования мероприятий по строительству и реконструкции аэропортовых комплексов, из них ОАО «Международный аэропорт Минеральные Воды» для последующего финансирования мероприятий по строительству, реконструкции зданий и сооружений аэропорта и приобретению аэропортовой и аэродромной специальной техники - 600,0 млн. рублей.

По соглашению от 24 декабря 2012 г. № С-235-14 (далее – соглашение), заключенному Росавиацией с Правительством Ставропольского края, состав планируемых работ по строительству, реконструкции зданий и сооружений в аэропорту включал в себя 4 мероприятия с общим объемом финансирования за счет источников от увеличения уставного капитала ОАО «Международный аэропорт Минеральные Воды» на сумму 629,8 млн. рублей, в том числе межбюджетных трансфертов из федерального бюджета - 600,0 млн. рублей.

По состоянию на 31 декабря 2014 года не были завершены в установленный срок три мероприятия (реконструкция энергетического аэропортового и аэровокзального комплексов, строительство павильона для

перронной механизации и аэродромной службы), что свидетельствует о недостаточной эффективности использования средств государственной поддержки.

При этом предусмотренная соглашением форма отчета о ходе выполнения мероприятий не позволяет качественно оценить выполнение мероприятий и целевое использование межбюджетных трансфертов. Так, в отчете не отражаются этапы выполняемых мероприятий (по содержанию и по стоимости), отсутствует информация о стоимости выполненных работ, а также источники фактического финансирования мероприятий.

Несмотря на то, что по условиям соглашения Росавиация должна осуществлять контроль за ходом выполнения и завершением мероприятий, выездная проверка выполнения ОАО «Международный аэропорт Минеральные Воды» условий соглашения не проводилась.

7.4.6. В сфере внешнеэкономической деятельности

7.4.6.1. Механизмы поддержки российского экспорта высокотехнологичной продукции с использованием предоставляемой федеральным бюджетом субсидии Внешэкономбанку определены правилами предоставления из федерального бюджета субсидии в виде имущественного взноса Российской Федерации в государственную корпорацию «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» на возмещение части затрат, связанных с поддержкой производства высокотехнологичной продукции, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 декабря 2012 г. № 1302. Средства федерального бюджета в виде субсидии в сумме 3 000,0 млн. рублей перечислены Внешэкономбанку в конце декабря 2012 года.

Следует отметить, что согласование Внешэкономбанком с Минпромторгом России и Минэкономразвития России необходимых документов завершилось в декабре 2013 года или через год после предоставления Внешэкономбанку субсидии, в результате чего поддержка экспорта за счет указанного механизма государственной поддержки в 2013 году не осуществлялась.

Фактическое использование средств федерального бюджета, выделенных в виде субсидии, началось только во втором квартале 2014 года (использовано 19,3 млн. рублей, зарезервировано 288,9 млн. рублей).

По состоянию на 1 июля 2014 года одобренные и согласованные проекты (всего – 6 проектов) предполагают использование субсидии в общем объеме более 1 млрд. рублей или порядка 22 % средств федерального бюджета,

перечисленных Внешэкономбанку. Предоставление субсидии в размере 1 млрд. рублей обеспечивает экспорт продукции российского производства в объеме до 600 млн. долларов США, что указывает на потенциальную эффективность данного механизма государственной поддержки.

Федеральным законом от 1 декабря 2014 г. № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» средства на предоставление субсидии предусмотрены в размере 5 024,0 млн. рублей, в том числе в 2015 году – 4 961,0 млн. рублей и в 2016 году – 63,0 млн. рублей. Вместе с тем, по мнению Счетной палаты, имеются риски дальнейшего удорожания фондирования операций Внешэкономбанка с учетом действующих международных санкций, что может потребовать выделения дополнительных объемов средств (на основе инструментов кредитования Банка России, средств федерального бюджета и других источников финансирования).

7.4.6.2. Механизм государственного экспортного кредитования в целях государственной финансовой поддержки экспорта российских товаров и услуг использовался недостаточно эффективно.

Плановые значения программ предоставления государственных финансовых и государственных экспортных кредитов иностранным государствам в проверяемый период в полном объеме не исполнялись. Предусмотренные в 2011 - 2013 годах бюджетные ассигнования для осуществления расчетов с экспортерами за выполненные работы и поставки использовались в среднем на 45 %.

Финансирование поставок на экспорт российской техники и оборудования в процессе реализации межправительственных соглашений осуществлялось в рамках соответствующих соглашений о финансировании, заключенных между Минфином России, экспортером и Внешэкономбанком.

В проверяемом периоде объемы финансирования экспорта с использованием данного механизма составили 1,62 млрд. долларов США (более 50,0 млрд. рублей).

Следует отметить, что механизм предоставления государственных экспортных кредитов иностранным государствам является важным инструментом укрепления не только внешнеэкономических связей, но и внешнеполитического взаимодействия Российской Федерации с этими странами, а также финансовой поддержки российских экспортеров высокотехнологичной продукции.

В то же время объем государственного экспортного кредитования в целях поддержки несырьевого экспорта в Российской Федерации значительно ниже показателей как развитых, так и ряда развивающихся стран.

7.4.6.3. Уровень использования государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте для оказания поддержки экспорта промышленной продукции остается низким.

Так, в 2009 – 2010 годах общий объем предоставленных гарантий в иностранной валюте составил 380,4 млн. долларов США, в том числе в 2009 году – 282,0 млн. долларов США и в 2010 году – 98,4 млн. долларов США.

В 2011 – 2014 годах всего было предоставлено 12 государственных гарантий для оказания поддержки экспорта промышленной продукции (товаров, работ, услуг) на общую сумму около 920 млн. долларов США или менее 10 % объема, предусмотренного программами государственных гарантий в иностранной валюте. В результате объем поддержанного государственными гарантиями экспорта с 2011 года по 1 июля 2014 года составил более 1,1 млрд. долларов США или около 300 млн. долларов в год.

Таким образом, несмотря на заметное совершенствование нормативно-правовой базы государственной гарантийной поддержки, данный механизм до настоящего времени используется недостаточно эффективно. Одной из причин является фактор невысокого спроса со стороны иностранных покупателей на промышленную продукцию российского производства.

Кроме того, многоступенчатая и продолжительная по времени система принятия решений о возможности предоставления государственных гарантий и необходимость соответствия сделки параметрам, предусмотренным рядом распорядительных документов, практически исключает возможность оказания гарантийной поддержки по небольшим и средним экспортным проектам.

По мнению Счетной палаты, представляется целесообразным привести показатели программ государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте (в части объема предоставляемых государственных гарантий), которые в настоящее время определяются на основе оценок агентов Правительства Российской Федерации, к реально достижимым показателям.

7.4.6.4. Одновременно с реформированием мер финансовой поддержки экспорта проводится работа по развитию нефинансовых инструментов поддержки (промоутерских, информационно-консультационных и др.). Так, в рамках Концепции формирования нового облика торговых представительств Российской Федерации в иностранных государствах на 2012 - 2016 годы Минэкономразвития России осуществляется деятельность по реформированию

системы торгпредств, которая должна в большей степени отвечать задачам активного продвижения российской высокотехнологической продукции.

В настоящее время в деятельности торгпредств недостаточно реализован «клиентоориентированный» подход; их географическая структура не оптимизирована применительно к интересам российских компаний и регионов. Не обеспечен межведомственный характер взаимодействия в рамках реализации новых Страновых планов действий на 2013 – 2018 годы с 50 странами – партнерами, утвержденных Минэкономразвития России в декабре 2012 года.

7.4.6.5. Проведенный анализ показал, что, начиная с 2011 года, несмотря на принятые меры, существенного повышения эффективности системы государственной поддержки экспорта и расширения масштабов ее применения не произошло. Использование практически всех механизмов государственной поддержки экспорта не оказало какого-либо значимого влияния на объемы внешнеторгового оборота и не привело к принципиальным изменениям в его структуре. Использование инструментов, обеспечивающих среднесрочное и долгосрочное финансирование на условиях, сопоставимых по стоимости ресурсов в развитых странах, ограничено.

Структура внешней торговли Российской Федерации по-прежнему сохраняет направленность, характерную для сырьевой экономики. Так, по данным ФТС России с января по ноябрь 2014 года экспорт топливно-энергетических товаров составил более 70 % в общем объеме экспорта. На долю несырьевых товаров приходилось около 136,8 млрд. долларов США (за аналогичный период 2013 года – 141 млрд. долларов США).

Функции по предоставлению различных видов государственной финансовой поддержки экспорта распределены между различными ведомствами (Минпромторг России, Минфин России, Минэкономразвития России), банками-агентами Правительства Российской Федерации (Внешэкономбанк, ЗАО «Росэксимбанк»), а также ОАО «ЭКСАР». При этом координация их деятельности в целях предоставления комплексной государственной финансовой поддержки российским экспортерам на должном уровне не организована.

Кроме того, ни для одного из финансовых институтов, за исключением ОАО «ЭКСАР», поддержка экспорта не является основным приоритетом, также не предусмотрена ответственность за отсутствие результатов в данной деятельности.

7.4.7. В сфере культуры

7.4.7.1. Согласно части 2 Программы антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год в целях выполнения в полном объеме социальных обязательств государства перед населением и развития человеческого потенциала важнейшим направлением антикризисных мер являлась поддержка развития культуры.

В рамках 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) в сфере культуры предусматривалось два мероприятия «Сохранение льгот на посещение учреждений культуры, расширение категорий лиц, имеющих право на приобретение билетов в учреждения культуры по льготным ценам» и «Сохранение объемов государственной поддержки деятельности творческих союзов, в том числе на оказание материальной помощи неработающим членам творческих союзов и на государственную поддержку деятелей культуры и искусства, имеющих почетные звания народный артист СССР и народный художник СССР».

Вместе с тем Минкультуры России порядок реализации мероприятий, предусмотренных Программой антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год, не разрабатывался, показатели и индикаторы их достижения установлены не были, нормативные правовые акты, направленные на реализацию основных мероприятий, предусмотренных указанной Программой в части регулирования установления льгот на посещение учреждений культуры и прав на приобретение билетов в учреждениях культуры по льготным ценам отдельным категориям лиц, не принимались.

В соответствии со статьей 52 Основ законодательства Российской Федерации о культуре, утвержденных Верховным Советом Российской Федерации 9 октября 1992 г. № 3612-1, учреждения культуры при организации платных мероприятий могут устанавливать льготы для детей дошкольного возраста, обучающихся, инвалидов, военнослужащих, проходящих военную службу по призыву. Порядок установления таких льгот для учреждений (организаций) культуры, находящихся в федеральном ведении, в 2011 – 2014 годах устанавливался Минкультуры России.

Так, в соответствии с пунктом 5.2 Положения о Министерстве культуры Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 г. № 590 (далее – Положение), Минкультуры России на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов,

актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации наделено полномочиями по самостоятельному принятию следующих нормативных правовых актов:

определяющих порядок бесплатного посещения музеев лицами, не достигшими 18 лет (в редакции, действовавшей до 2015 года);

определяющих порядок установления льгот организациями культуры, находящимися в федеральном ведении, для детей дошкольного возраста, учащихся, инвалидов и военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, при организации платных мероприятий.

В то же время на момент проведения контрольного мероприятия, указанные нормативные правовые акты Минкультуры России разработаны и утверждены не были.

В настоящее время Минкультуры России подготовлен проект приказа «Об утверждении положения о порядке бесплатного посещения музеев лицами, не достигшими 18 лет, а также лицами, обучающимися по основным профессиональным программам».

В соответствии с действующим законодательством льготы на посещение учреждений культуры и право на приобретение билетов в учреждения культуры по льготным ценам предусмотрены для 10 категорий граждан. Категории лиц, имеющих право на указанные льготы, сформированы различными нормативными правовыми актами, принятыми в период с 1992 по 1996 годы. В дальнейшем число льготных категорий граждан не увеличивалось.

Более того, начиная с 2013 года, в связи с отменой Федерального закона от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и принятием Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» право на бесплатное пользование услугами государственных и муниципальных библиотек, а также на бесплатное посещение государственных и муниципальных музеев студентам высших учебных заведений не предоставлено.

Таким образом, мероприятие Программы фактически не исполнено, в частности, льготы на посещение учреждений культуры в полном объеме не сохранены. Перечень категорий лиц, имеющих право на льготы, в том числе при посещении ими платных мероприятий, проводимых организациями культуры в отношении посещения музеев и библиотек (за исключением пользования библиотечно-информационными ресурсами образовательной организации), сократился.

В то же время ежегодно отмечается положительная динамика посещаемости льготными категориями граждан музеев. Так, анализ статистических данных ФГУП «ГИВЦ Минкультуры России» показал, что в 2013 году посещаемость музеев, по сравнению с 2011 годом, увеличилась на 9 743,9 человек, или на 10,5 %, посещаемость посетителей льготных категорий возросла на 5 044,4 человек, или на 19,2 %. В 2011 – 2013 годах посещаемость музеев, находящихся в ведении Минкультуры России, возросла на 3 702,5 человек, или на 12,4 %, из них льготных категорий – на 2 684,9 человек, или 27,5 %.

В нарушение пункта 3 постановления Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 г. № 712 «О предоставлении льгот отдельным категориям посетителей федеральных государственных организаций культуры» контроль за порядком предоставления льгот организациями, находящимися в ведении Минкультуры России, Министерством не осуществлялся.

В 2011 – 2014 годах Минкультуры России компенсация выпадающих доходов в части предоставления льгот на посещение учреждений культуры и права на приобретение билетов в учреждениях культуры по льготным ценам отдельным категориям лиц и подведомственным учреждениям не производилась.

7.4.7.2. Меры государственной поддержки творческим союзам осуществлялись в виде предоставления субсидий из федерального бюджета в соответствии с правилами предоставления из федерального бюджета субсидий творческим союзам, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2009 г. № 1034 (далее – правила предоставления субсидии).

В проверяемом периоде субсидии творческим союзам в размере возмещения налога на прибыль предоставлялись только трем творческим союзам: Союзу театральных деятелей Российской Федерации (далее - СТД РФ), Союзу художников России, Союзу Кинематографистов Российской Федерации. Субсидии на оказание материальной помощи членам творческих союзов в соответствии с заявками предоставлялись 26 творческим союзам.

При этом статистическая отчетность или иная информация о количестве творческих союзов, зарегистрированных в Российской Федерации, в Минкультуры России отсутствует.

Действующими нормативными правовыми актами не определены критерии отбора творческих союзов и порядок подачи ими заявок на получение субсидий (в размере уплаченного налога на прибыль). Минкультуры России

определяет с какими творческими союзами заключить соглашения на предоставление из федерального бюджета указанных субсидии самостоятельно. Информация о предоставлении творческим союзам указанных субсидий Минкультуры России в открытых источниках не публикуется.

За период 2011 – 2013 годов и 11 месяцев 2014 года Минкультуры России перечислены субсидии за счет средств федерального бюджета на поддержку творческих союзов в общей сумме 1 335,7 млн. рублей, в том числе: 175,7 млн. рублей – субсидии в размере возмещения налога на прибыль, 560,0 млн. рублей – субсидии на оказание материальной помощи и 600,0 млн. рублей – субсидии на поддержку театральной деятельности.

В проверяемом периоде отмечается положительная динамика объема субсидии творческим союзам на оказание материальной помощи членам творческих союзов. Так, в 2014 году объем указанной субсидии составил 160,0 млн. рублей, что в 2 раза больше объема, выделенного в 2011 году (80,0 млн. рублей).

Вместе с тем Минкультуры России анализ эффективности мер государственной поддержки творческим союзам в виде предоставления субсидий не осуществлялся, социальный эффект не рассчитывался.

При проверке Счетной палатой использования средств субсидии на развитие театральной деятельности, полученной из федерального бюджета в 2011 – 2014 годах (633,3 млн. рублей), установлено, что СТД РФ в соответствии с соглашениями о предоставлении субсидий на поддержку развития театральной деятельности, заключенными в указанный период с Минкультуры России, осуществлялись расходы в сумме 25 400,5 тыс. рублей на финансирование издательской деятельности журналов «Театр», «Сцена», «Иные берега», «Страстной бульвар»; в сумме 2 645,1 тыс. рублей – на оплату расходов на информационные, консультационные и юридические услуги и в сумме 1 008,0 тыс. рублей – на выплату стипендий молодым деятелям театра. Между тем, пунктом 2 Правил предоставления из федерального бюджета субсидий на поддержку развития театральной деятельности, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации № 1034 (далее – Правила), предоставление субсидий на осуществление указанных расходов не предусмотрено.

Таким образом, Минкультуры России, заключив с СТД РФ в указанный период соглашения о предоставлении субсидий на поддержку развития театральной деятельности, фактически осуществило направление средств

федерального бюджета на оплату расходов, не соответствующих целям, определенным Правилами.

В результате отсутствия контроля со стороны Минкультуры России в части рассмотрения документального подтверждения обоснования необходимости оказания поддержки членам творческих союзов за счет средств субсидии СТД РФ, в соответствии с соглашениями о предоставлении субсидий на оказание материальной помощи, заключенными в период 2012 – 2013 годов с Минкультуры России, средства федерального бюджета в сумме 1 020,0 тыс. рублей направлены на компенсацию издержек, связанных с выплатой материальной помощи членам союза (оплата услуг связи, почтовые и банковские расходы, выплата заработной платы бухгалтеру).

Вместе с тем, пунктом 2 Правил предоставления из федерального бюджета субсидий на оказание единовременной материальной помощи членам творческих Союзов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации № 1034, предоставление субсидий на осуществление указанных расходов не предусмотрено.

Таким образом, Минкультуры России, заключив с СТД РФ в указанный период соглашения о предоставлении субсидий на оказание материальной помощи членам творческих Союзов, фактически осуществило направление средств федерального бюджета на оплату расходов, не соответствующих целям, определенным Правилами предоставления из федерального бюджета субсидий на оказание единовременной материальной помощи членам творческих Союзов, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации № 1034.

7.4.7.3. При проверке федерального государственного бюджетного учреждения (далее – ФГБУ) культуры «Центральный музей древнерусской культуры и искусства имени Андрея Рублева» (далее - Музей) установлено.

В соответствии с пунктом 6.2 части I приказов Минкультуры России об установлении в 2011 – 2014 годах государственного задания Музею предусмотрено, что Музей самостоятельно определяет возможность оказания платных услуг по основным видам деятельности, исходя из наличия материальных и трудовых ресурсов, спроса на соответствующие услуги (работы) и иных факторов, формирует перечень оказываемых им платных услуг и устанавливает размер платы за услуги.

Цены на входные билеты на постоянную экспозицию и временные выставки, действующие с 1 сентября 2012 года до 1 июня 2014 года, утверждены приказом директора Музея от 21 августа 2012 г. № 101. Согласно

указанному приказу стоимость посещения гражданами льготных категорий составляла для учащихся средних и специальных учебных заведений, студентов высших учебных заведений, членов Союза краеведов Российской Федерации, Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации, полных кавалеров Ордена Славы, преподавателей детских художественных школ системы Минкультуры России, пенсионеров – 75,0 рублей.

Следует отметить, что Положение о реализации билетов посетителям Музея, в том числе категориям лиц, имеющим право на льготы при посещении ими платных мероприятий, проводимых организациями культуры, не разрабатывалось.

Перечень категорий лиц, имеющих право на льготы при посещении Музея, утвержден приказом директора Музея (Г.В.Попов) от 3 августа 2012 г. № 87 (далее – Приказ № 87). При этом в перечень категорий лиц, которым предоставлено право бесплатного посещения экспозиции и временных выставок (льготная категория) не включены граждане России, удостоенные званий Героя Советского Союза, Героя Российской Федерации и являющиеся полными кавалерами ордена Славы, что противоречит статье 7 Закона Российской Федерации от 15 января 1993 г. № 4301-1 «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы».

В соответствии с Федеральным законом от 29 ноября 2007 г. № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации» Музей представляет Росстату по г. Москве первичные статистические данные и административные данные, необходимые для формирования официальной статистической информации в части культурно-просветительской деятельности.

В соответствии с пунктом 5 Положения об условиях предоставления в обязательном порядке первичных статистических данных и административных данных субъектам официального статистического учета, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 18 августа 2008 г. № 620 (далее – Положение о статистических данных), руководитель юридического лица назначает должностных лиц, уполномоченных предоставлять статистическую информацию (первичные статистические данные). При этом приказ директора Музея о назначении должностных лиц, уполномоченных представлять статистическую информацию от имени юридического лица, не издавался.

В 2013 – 2014 годах Н.И.Комашко, исполняющая обязанности ученого секретаря Музея на основании приказа директора Музея от 4 сентября 2000 г. № 402л/с о назначении на должность, фактически подписывала отчетность Музея, представляемую в Росстат по г. Москве.

Данные статистической отчетности по форме № 8-НК «Сведения о деятельности музея», утвержденной приказом Федеральной службы государственной статистики от 11 июля 2011 г. № 324 «Об утверждении статистического инструментария для организации Минкультуры России федерального статистического наблюдения за деятельностью учреждений культуры», направляемые Музеем Росстату по г. Москве и ФГУП «ГИВЦ Минкультуры России», формируются, согласно справке исполняющей обязанности ученого секретаря (Н.И.Комашко), на основании сведений, предоставляемых ей руководителями отдельных подразделений Музея.

Следует отметить, что в показатель «Число индивидуальных посещений выставок и экспозиций, из них льготными категориями граждан» раздела 6 «Научно-просветительская деятельность» отчетной формы № 8-НК «Сведения о деятельности музея» (далее – отчет) в графе «льготные посетители» учитываются сведения о количестве посетителей льготных категорий постоянной экспозиции Музея и общее количество посетителей Галереи-Трапезной, которая является пунктом общественного питания со свободным бесплатным посещением.

Так, в отчете Музея за 2013 год в общем количестве льготных посетителей 71,4 тыс. чел. учтены посетители Галереи-Трапезной – 68,0 тыс. чел., за I полугодие 2014 года – 47,2 тыс. чел и 45,2 тыс. чел. соответственно.

Недостоверная информация о количестве посетителей льготных категорий ведет к искажению финансовых показателей об объеме выручки, полученной от реализации льготных билетов, за 2013 год на сумму 5 100,0 тыс. рублей (расчетно 75 рублей x 68 000 чел.), за I полугодие 2014 года – на сумму 3 390,0 тыс. рублей (расчетно 75 рублей x 45 200 чел.).

В данной связи действия Н.И.Комашко в части неправильного определения числа индивидуальных посещений выставок и экспозиций посетителями льготных категорий привели к формированию недостоверных первичных статистических данных. При этом Минкультуры России проведена сверка и согласование указанных отчетов за 2013 и I полугодие 2014 года, представленных в Росстат по г. Москве.

В соответствии с пунктом 14 Положения о статистических данных предоставление недостоверных первичных статистических данных или

административных данных влечет ответственность респондентов, предусмотренную законодательством Российской Федерации.

7.4.7.4. В ходе проверки ФГБУ культуры «Государственный театр наций» (далее – Театр) выявлены следующие недостатки:

установление льгот или льготных цен для отдельных групп населения на театральные билеты Положением о театральном билете, утвержденным приказом директора Театра от 2 августа 2013 г. № 141, не предусмотрено;

билеты по доступным ценам предлагаются льготным категориям граждан без учета возможного наличия у данных граждан физических ограничений слухового и зрительного восприятия театрального представления. При этом указанные билеты реализуются в основном на места, расположенные в последних ценовых поясах (последний ряд балкона и бельэтажа Основной сцены и последний ряд Малой сцены Театра);

отчетные данные Театра по реализации билетов по доступным ценам не содержат точной информации о посещении культурных мероприятий Театра лицами, относящимися к льготной категории граждан.

7.4.8. В сфере бюджетных инвестиций

В 2008 – 2014 годах Росимуществом бюджетные инвестиции предоставлялись в основном организациям, включенным в перечень акционерных обществ, в отношении которых определение позиции акционера - Российской Федерации осуществляется Правительством Российской Федерации (распоряжение Правительства Российской Федерации от 23 января 2003 г. № 91-р).

Всего в период 2008 – 2014 годов Росимуществом осуществлены взносы в уставные капиталы 6 акционерных обществ (ОАО «АИЖК», ОАО Банк ВТБ, ОАО «Росагролизинг», ОАО «Объединенная зерновая компания», ОАО «Россельхозбанк» и ОАО «Небанковская депозитно-кредитная организация «Агентство кредитных гарантий») в общем объеме 428 000,0 млн. рублей. Из указанного выше общего объема средств взносы на общую сумму 289 000 млн. рублей были осуществлены в рамках антикризисных мер, в том числе в 2008 году – 60 000,0 млн. рублей (ОАО «АИЖК»), в 2009 году – 225 000,0 млн. рублей (ОАО «АИЖК», ОАО Банк ВТБ, ОАО «Росагролизинг») и в 2010 году - 4 000,0 млн. рублей (ОАО «Росагролизинг» и ОАО «Объединенная зерновая компания»).

Вместе с тем, поскольку Росимущество не осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сферах строительства, ЖКХ, АПК и банковской деятельности (области, в

которых осуществляют свою деятельность указанные выше акционерные общества), оценка эффективности и результативности оказанных мер государственной поддержки в форме бюджетных инвестиций в период 2008 – 2014 годов Росимуществом не осуществлялась.

В 2008 – 2014 годах в целях реализации решений Правительства Российской Федерации Росимуществом заключено 12 договоров передачи акций в собственность Российской Федерации (далее – Договоры). Оформление заключения двух Договоров с ОАО «АИЖК» (от 21 июля 2008 г. б/н и от 17 августа 2009 г. № 01-14/340) осуществлено Росимуществом по истечении более чем 6 месяцев после вступления в силу федерального закона о федеральном бюджете, что не соответствует пункту 3 статьи 80 Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно которому договор должен оформляться в течение трех месяцев после дня вступления в силу закона (решения) о бюджете.

В Договоре от 26 декабря 2012 г. № 01-09/900, заключенном между Росимуществом и ОАО «Россельхозбанк», не отражены обязательные положения, предусмотренные пунктом 9 постановления Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2011 г. № 1249 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов», а именно: целевое назначение и показатели эффективности использования бюджетных инвестиций; порядок и сроки представления отчетности; право ГРБС и уполномоченных органов контроля и надзора на проведение проверок соблюдения условий их предоставления.

Правительством Российской Федерации до настоящего времени не утверждены общие требования к договорам, заключенным в связи с предоставлением бюджетных инвестиций юридическим лицам за счет средств федерального бюджета, наличие которых предусмотрено пунктом 3 статьи 80 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Учитывая, что Программой антикризисных мер на 2009 год ожидаемые измеримые показатели не предусмотрены, а в отчетах Правительства Российской Федерации за 2009 и 2010 годы не представлен факторный анализ достигнутых результатов, оценить эффективность и результативность антикризисных мер на достижение общего результата в части осуществления взносов в уставные капиталы, общий размер которых составил 289 000,0 млн. рублей, не представляется возможным.

7.4.9. В сфере труда и занятости

7.4.9.1. В 2009 году в соответствии с Федеральным законом от 24 ноября 2008 г. № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» Роструд направил в бюджеты субъектов Российской Федерации бюджетные ассигнования в виде субвенций на осуществление полномочий Российской Федерации в области занятости населения в сумме 77,5 млрд. рублей, а также субсидии на реализацию региональных программ, предусматривающих дополнительные мероприятия по снижению напряженности на рынке труда во всех субъектах Российской Федерации, на общую сумму 35,6 млрд. рублей.

Федеральным законом от 2 декабря 2009 г. № 308-ФЗ «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» в 2010 году Роструду были предусмотрены бюджетные ассигнования в виде субвенций на осуществление полномочий Российской Федерации в области занятости населения в сумме 88,7 млрд. рублей, а также субсидии на реализацию региональных программ, предусматривающих дополнительные мероприятия по снижению напряженности на рынке труда во всех субъектах Российской Федерации, на общую сумму 35,4 млрд. рублей.

Следует отметить, что в 2009 году коэффициент напряженности на рынке труда в целом по Российской Федерации увеличился с 1,9 до 3,3 (более чем в 1,7 раза). В течение 2010 - 2011 годов в ходе реализации дополнительных мероприятий произошло существенное снижение указанного показателя (1,2 по состоянию на 1 января 2012 года).

Вместе с тем анализ указанного показателя в разрезе субъектов Российской Федерации показал, что установленные Рострудом значения не были достигнуты в 2010 году в 11 регионах (Курская, Орловская, Астраханская области, Республики Ингушетия, Северная Осетия – Алания, Мордовия, Алтайский, Красноярский, Хабаровский, Забайкальский края, Чукотский автономный округ) и в 2011 году - в 6 регионах (Курская, Волгоградская, Ульяновская, Амурская области, Республика Калмыкия, Чукотский автономный округ).

В 2009 году уровень регистрируемой безработицы в целом по Российской Федерации увеличился с 2,0 % до 2,8 % (в 1,4 раза). В течение 2010 - 2011 годов в ходе реализации дополнительных мероприятий произошло существенное снижение указанного показателя, который на 1 января 2012 года составил 1,7 %.

В то же время установленные значения по снижению уровня зарегистрированной безработицы не достигнуты в 2010 году в 4 регионах

(Краснодарский край, Республики Мордовия, Алтай, Забайкальский край), и в 2011 году - в 3 регионах (Чеченская Республика, Краснодарский край, Забайкальский край).

7.4.9.2. Анализ показателей, характеризующих состояние регистрируемого рынка труда (численность безработных граждан, уровень зарегистрированной безработицы, коэффициент напряженности на рынке рабочей силы) за период с 2012 по 2014 годы, показал, что наблюдается положительная динамика ситуации на регистрируемом рынке труда Российской Федерации.

Так, численность граждан, зарегистрированных в качестве безработных, из года в год снижается (с 1 064,7 тыс. человек в 2012 году до 917,7 тыс. человек в 2013 году и 885,6 тыс. человек в 2014 году). Аналогичные тенденции наблюдаются и по уровню безработицы – 1,4 % в 2012 году, 1,2 % - в 2013 и 2014 годах.

Последовательное снижение коэффициента напряженности с 0,9 (в 2012 году) до 0,8 (в 2013 году) и до 0,7 (в 2014 году) обусловлено снижением численности зарегистрированных безработных граждан, а также увеличением заявленной работодателями общей (в течение года) потребности в работниках (от 7,5 до 7,65 млн. единиц).

В целях реализации дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда, Правительством Российской Федерации принимались правила предоставления субсидии из федерального бюджета.

В 2012 году Рострудом заключено 81 Соглашение о реализации дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда (далее – соглашения), со всеми субъектами Российской Федерации (кроме городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) и 43 дополнительных соглашения с 37 субъектами Российской Федерации на общую сумму 1 614,1 млн. рублей.

В 2013 году заключено 81 соглашение со всеми субъектами Российской Федерации (кроме городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) и 23 дополнительных соглашения с 20 субъектами Российской Федерации на общую сумму 3 478,0 млн. рублей. При этом 6 дополнительных соглашений на сумму 1 471,9 млн. рублей заключены в рамках реализации дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда регионов, пострадавших в результате крупномасштабного

наводнения (Республика Саха (Якутия), Приморский и Хабаровский края, Амурская и Магаданская области, Еврейская автономная область).

В 2014 году заключено 81 Соглашение со всеми субъектами Российской Федерации (кроме городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга Севастополя и Республики Крым) и 82 дополнительных соглашения с субъектами Российской Федерации на общую сумму 1 438,1 млн. рублей.

Соглашениями устанавливались показатели результативности предоставления субсидии, в том числе: коэффициент напряженности на рынке труда субъекта, уровень регистрируемой безработицы в субъекте и численность участников мероприятий.

Общий объем финансирования дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации в 2012 - 2014 годах и дополнительных мероприятий в сфере занятости населения, составил 6 535,2 млн. рублей, в том числе: субсидии из федерального бюджета – 6 113,6 млн. рублей (с учетом разрешенного к использованию остатка); средства субъектов Российской Федерации – 421,6 млн. рублей.

Доля средств федерального бюджета не превышала 95 % (2012 год – 92,9 %, 2013 год – 94,1 %, 2014 год – 93,2 %).

Согласно отчетным данным кассовое исполнение расходов, направленных на указанные выше цели в 2012 - 2014 годах, составило 6 432,7 млн. рублей, или 98,4 % полученного финансирования, в том числе субсидий из федерального бюджета – 6 021,3 млн. рублей (98,5 %) и средств бюджета субъекта Российской Федерации – 411,4 млн. рублей (97,6 %).

Анализ использования субсидии показал, что у субъектов Российской Федерации ежегодно образуются остатки денежных средств, что свидетельствует о некачественном планировании расходов, приводящем к отвлечению средств федерального бюджета. Так, по состоянию на 1 января 2012 года остаток неиспользованной субсидии составлял 299,2 млн. рублей, на 1 января 2013 года – 13,6 млн. рублей (из них по Кабардино-Балкарской Республике – 10,2 млн. рублей, или 75,3 % от общего объема неиспользованных средств), на 1 января 2014 года – 104,9 млн. рублей (из них на Хабаровский край – 101,5 млн. рублей, или 96,7 % общего объема неиспользованных средств).

7.4.9.3. Реализация дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда, определенных Правительством Российской Федерации, характеризуется следующими данными.

Содействие в трудоустройстве незанятых инвалидов, многодетных родителей, родителей, воспитывающих детей-инвалидов, на оборудованные (оснащенные) для них рабочие места

В мероприятии, которое реализовывалось в 2012 году всеми субъектами Российской Федерации, приняли участие 14 538 человек или 101 % запланированной численности (7 948 человек - незанятые инвалиды, 1 516 человек - родители, воспитывающие детей - инвалидов, 5 074 человека - многодетные родители).

Кассовые расходы на реализацию мероприятия составили 591,5 млн. рублей, или 99,3 % объема финансирования, из них средства федерального бюджета – 543,0 млн. рублей (99,7 %).

Целевые показатели по содействию трудоустройству указанных выше категорий лиц выполнены всеми субъектами Российской Федерации, за исключением Тульской области (трудоустроены 193 человека, или 82 % запланированной численности), Республики Адыгея (49 человек или 94 %), Ленинградской области (165 человек, или 95 %), Тверской области (115 человек, или 96 %), Приморского края (157 человек, или 96 %).

Содействие трудоустройству незанятых инвалидов на оборудованные (оснащенные) для них рабочие места

В 2013 году создано 14,7 тыс. рабочих мест для трудоустройства незанятых инвалидов (101,7 % от запланированных в Соглашениях показателей), на которые трудоустроены 14 712 инвалидов. Целевые показатели по созданию оборудованных рабочих мест для инвалидов выполнены всеми субъектами Российской Федерации.

Средний размер возмещения затрат за счет средств субсидии из федерального бюджета на оборудование (оснащение) одного рабочего места для незанятого инвалида в 2013 году составил 66,2 тыс. рублей. Создание оборудованных (оснащенных) рабочих мест для инвалидов и трудоустройство их на созданные рабочие места осуществлялось в рамках договоров, заключаемых органами службы занятости с работодателями.

Кассовые расходы на реализацию мероприятия составили 856,7 млн. рублей, или 99,6 % объема финансирования, из них средства федерального бюджета – 792,0 млн. рублей (99,7 %).

Содействие в трудоустройстве незанятых инвалидов на оборудованные (оснащенные) для них рабочие места в 2014 и 2015 годах и создание в 2014 году инфраструктуры, необходимой для беспрепятственного доступа к рабочим местам

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 22 августа 2014 года № 841 средний размер возмещения затрат работодателей на оборудование (оснащение) рабочего места для незанятого инвалида и создание инфраструктуры, необходимой для беспрепятственного доступа к рабочим местам в 2014 году, увеличен с 69,3 тыс. рублей до 100,0 тыс. рублей.

Кассовые расходы на реализацию данного мероприятия по состоянию на 1 июля 2014 года составили 334,0 млн. рублей, или 48,4 % общего объема финансирования, из них средства федерального бюджета – 306,9 млн. рублей (47,8 %).

По оперативным данным Роструда по состоянию на 1 января 2015 года создано 14 953 рабочих мест, трудоустроены 15 018 инвалидов (с учетом сменного режима работы).

Необходимо особо отметить, что в 2012 – 2013 годах в субъектах Российской Федерации с напряженной ситуацией на рынке труда, перечень которых ежегодно утверждался приказами Роструда, в 2012 – 2013 годах реализовывались следующие мероприятия.

Опережающее профессиональное обучение и стажировку в 2012 году прошли 5 580 работников организаций, включая работников, находящихся под риском увольнения (простой, введение режима неполного рабочего времени, проведение мероприятий по высвобождению работников), или 130 % запланированной численности, в 2013 году – 2 607 работников или 119 %.

Данное мероприятие было ориентировано на граждан трудоспособного возраста, которым необходимо повышение квалификации, получение новой или смежной профессии.

Кассовые расходы на реализацию мероприятия в 2012 – 2013 годах составили 83,8 млн. рублей или 96,7 % объема финансирования, из них средства федерального бюджета – 82,4 млн. рублей (99,1 %).

Профессиональное обучение и аттестацию с целью получения документа, удостоверяющего профессиональную квалификацию, в 2012 году прошли 1 962 гражданина, или 110 % запланированной численности; в 2013 году – 3 010 граждан (128 %).

Кассовые расходы на реализацию мероприятия в 2012 – 2013 годах составили 43,9 млн. рублей или 98,9 % объема финансирования, из них средства федерального бюджета – 42,0 млн. рублей (99,1 %).

В 2012 году прошли стажировку, в том числе в других субъектах Российской Федерации 6 250 выпускников учреждений профессионального

образования или 118 % запланированной численности; в 2013 году – 7 199 человек (113 %).

Мероприятие направлено на приобретение выпускниками организаций профессионального образования практического опыта работы по полученной профессии, а также освоение новых технологий, форм и методов организации труда непосредственно на рабочем месте.

Кассовые расходы на реализацию мероприятия в 2012 – 2013 годах составили 501,7 млн. рублей или 97,5 % объема финансирования, из них средства федерального бюджета – 470,7 млн. рублей (97,5 %).

Стимулирование работодателей, осуществляющих деятельность в субъектах Российской Федерации с уровнем регистрируемой безработицы ниже среднероссийского показателя, к замещению свободных рабочих мест (вакантных должностей) признанными в установленном порядке безработными гражданами и гражданами, ищущими работу, проживающими в субъектах Российской Федерации, отнесенных к территориям с напряженной ситуацией на рынке труда

В 2012 году были трудоустроены в других субъектах Российской Федерации 1 988 безработных и ищущих работу граждан, проживающих в субъектах Российской Федерации с напряженной ситуацией на рынке труда, или 105 % запланированной численности; в 2013 году – 1 691 безработный (106 %).

В рамках мероприятия осуществлялось частичное возмещение работодателю затрат на выплату заработной платы на период испытательного срока, установленного работникам (из расчета не более МРОТ, увеличенного на сумму страховых взносов, при условии заключения трудового договора на срок не менее года).

Кассовые расходы на реализацию указанного мероприятия в 2012 – 2013 годах составили 378,2 млн. рублей или 99,9 % объема финансирования, из них средства федерального бюджета – 373,8 млн. рублей (99,9 %).

Реализация мероприятия позволила создать реальные условия для перемещения избытка рабочей силы, в том числе молодежи, в регионы, где фактически отмечается недостаток в рабочей силе.

Содействие трудоустройству безработных граждан на дополнительные рабочие места, созданные гражданами из числа безработных, открывших собственное дело в рамках региональных программ

В 2012 году трудоустроены на дополнительные рабочие места, созданные гражданами из числа безработных, открывших собственное дело в рамках

региональных программ по снижению напряженности на рынке труда, 8 860 безработных граждан или 100 % от запланированной численности участников мероприятия; в 2013 году – 9 107 безработных граждан (103 %).

Мероприятие направлено на стимулирование предпринимателей к созданию дополнительных рабочих мест для трудоустройства безработных граждан. Меры стимулирования включали в себя, в том числе выплаты предпринимателям из числа бывших безработных, трудоустроившим безработных граждан, в размере 12-кратной максимальной величины пособия по безработице.

Кассовые расходы на реализацию указанного мероприятия в 2012 – 2013 годах составили 1 120,5 млн. рублей или 99,9 % объема финансирования, из них средства федерального бюджета – 1 037,9 млн. рублей (99,9 %).

Содействие трудоустройству в других субъектах Российской Федерации граждан, проживающих в субъектах Российской Федерации с напряженной ситуацией на рынке труда, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа (далее – СКФО), государственным казенным учреждением службы занятости населения Ставропольского края «Межрегиональный ресурсный центр» (далее - МРЦ)

При содействии МРЦ в других российских регионах трудоустроено 1 545 граждан, или 101 % запланированной численности, проживающих в субъектах Российской Федерации с напряженной ситуацией на рынке труда, входящие в состав СКФО (республики Дагестан, Ингушетия, Северная Осетия-Алания, Кабардино-Балкарская Карачаево-Черкесская республики).

Кассовые расходы на реализацию мероприятия в 2012 – 2013 годах составили 1 120,5 млн. рублей или 99,9 % объема финансирования, из них средства федерального бюджета – 1 037,9 млн. рублей (99,9 %).

Содействие занятости граждан Российской Федерации, пострадавших от крупномасштабного наводнения в субъектах Российской Федерации, указанных в пункте 1 Указа Президента Российской Федерации от 31 августа 2013 г. № 693

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 октября 2013 г. № 1790-р бюджетам субъектов Российской Федерации, пострадавших в результате крупномасштабного наводнения, выделено 1 398,3 млн. рублей.

Рострудом заключены дополнительные соглашения со всеми пострадавшими регионами (Республика Саха (Якутия), Приморский и Хабаровский края, Амурская и Магаданская области, Еврейская АО) о

реализации мероприятий по содействию занятости граждан, пострадавших от наводнения.

В 2013 году в мероприятиях приняли участие 45 189 пострадавших граждан, включая работников организаций, расположенных на территориях, подвергшихся наводнению (участие во временных работах по преодолению последствий наводнения (44 339 человек), открытие собственного дела (392 человека), трудоустройство граждан гражданами, открывшими собственное дело (454 человека), адресная поддержка гражданам в связи с переездом для трудоустройства в другую местность (4 человека).

Кассовые расходы на реализацию указанного мероприятия в 2012 – 2013 годах составили 1 367,4 млн. рублей или 92,9 % объема финансирования, из них средства федерального бюджета – 1 296,7 млн. рублей (92,7 %).

В 2014 году в мероприятии принимал участие только Хабаровский край. Фактическая численность участников мероприятия составила 4 834 человека, что в 3,9 раза выше планового показателя. Кассовые расходы федерального бюджета на реализацию мероприятия в Хабаровском крае в 2014 году составили 100,5 млн. рублей, или 99,1 %.

7.4.9.4. В соответствии с Правилами предоставления субсидии оценка эффективности их использования осуществлялась Рострудом путем анализа степени достижения субъектами Российской Федерации следующих показателей результативности: уровень регистрируемой безработицы; коэффициент напряженности на рынке труда; количество участников дополнительных мероприятий.

Количественный показатель по численности участников дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда, достигнут всеми субъектами Российской Федерации. По состоянию на 1 января 2013 г. и на 1 января 2014 г. показатель по численности участников дополнительных мероприятий в целом по Российской Федерации перевыполнен и составил 39 178 человек (107,5 %) и 85 060 человек (152,6 %) соответственно.

В течение 2012 – 2013 годов во всех регионах отмечено снижение численности безработных граждан, зарегистрированных в органах службы занятости (1,7 % - на 1 января 2012 г., 1,4 % на – 1 января 2013 г. и 1,2 % - на 1 января 2014 г.). В течение 2014 года уровень регистрируемой безработицы не изменился и по состоянию на 1 января 2015 года составил 1,2 %.

Согласно отчетности Роструда²¹ целевой показатель по уровню регистрируемой безработицы достигнут всеми регионами, за исключением Чеченской Республики и Амурской области (в 2012 году) и Республики Ингушетия и Челябинской области (в 2013 году).

В анализируемом периоде отмечается постепенное снижение коэффициента напряженности на рынке труда в целом по Российской Федерации (1,2 - на 1 января 2012 г., 0,9 - на 1 января 2013 г., 0,8 - на 1 января 2014 г. и 0,7 - на 1 января 2015 г.).

Целевой показатель по снижению коэффициента напряженности на рынке труда достигнут всеми регионами, за исключением Республики Ингушетия (в 2012 году), Кемеровской области, Ханты-Мансийского АО и Республики Ингушетия (в 2013 году).

Несмотря на невыполнение в 2012 – 2013 годах отдельными субъектами Российской Федерации установленных показателей, средства, предоставленные из федерального бюджета в виде субсидии, израсходованы в 2012 году в полном объеме Чеченской Республикой (154,3 млн. рублей) и Амурской областью (4,2 млн. рублей) и на 99,7 % - Республикой Ингушетия (48,9 млн. рублей); в 2013 году израсходованы в полном объеме Республикой Ингушетия (175,1 млн. рублей) и Ханты-Мансийским АО (4,7 млн. рублей); на 99,9 % - Кемеровской областью (15,6 млн. рублей), на 98,5 % - Челябинской областью (13,6 млн. рублей).

Реализация мероприятий, направленных на опережающее профессиональное обучение и стажировку работников организаций, включая работников, находящихся под риском увольнения, а также профессиональное обучение ищущих работу граждан с целью получения документа, удостоверяющего профессиональную квалификацию, не сопровождается дальнейшим анализом изменения профессионального и квалификационного статуса таких граждан. Это, в свою очередь, затрудняет формирование объективной оценки результатов осуществляемых мероприятий, а также повышает риск неэффективного использования бюджетных средств на указанные цели.

Сохраняется необходимость совершенствования нормативных правовых актов, принятых Правительством Российской Федерации, в части включения в показатели результативности предоставления субсидий такого показателя, как «уровень общей безработицы в субъекте Российской Федерации». Отсутствие

²¹ форма 1 РПР «Отчет о достижении значений показателей результативности предоставления субсидии бюджету субъекта Российской Федерации».

указанного показателя содержит в себе риски снижения объективности при проведении оценки эффективности расходов бюджетов Российской Федерации на дополнительные мероприятия в сфере занятости населения.

7.4.10. В сфере регионального и территориального развития

7.4.10.1. В 2009 году субъектам Российской Федерации оказывалась дополнительная финансовая поддержка в связи с финансовым кризисом в размере 305,9 млрд. рублей, в том числе дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов - 150,0 млрд. рублей, субсидии – 86,9 млрд. рублей и субвенции – 69,0 млрд. рублей.

В 2010 году финансовая поддержка предоставлялась в виде дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации для оказания поддержки монопрофильным муниципальным образованиям в размере 10,0 млрд. рублей.

Кроме того, 77 субъектам Российской Федерации в 2010 году из федерального бюджета предоставлены бюджетные кредиты на общую сумму 169,8 млрд. рублей, в том числе 114,7 млрд. рублей на финансирование дефицита бюджета, 49,4 млрд. рублей – на ремонт и реконструкцию автомобильных дорог общего пользования и 5,7 млрд. рублей – на мероприятия по модернизации моногородов.

7.4.10.2. В 2010 году была продолжена реализация комплекса мер, разработанных в 2009 году и направленных на стабилизацию социально-экономической ситуации в стране.

Основными направлениями антикризисных действий Правительства Российской Федерации на 2010 год в части межбюджетных отношений предусматривалось сохранение финансовой поддержки регионов, реструктуризация экономики ряда моногородов, государственная поддержка малого и среднего предпринимательства, разработка механизмов поддержки создания промышленных парков в регионах, обеспечение мер социальной поддержки населения (в т.ч. ветеранов Великой Отечественной войны), реализация программ переселения граждан из аварийного жилищного фонда, снижение напряженности на рынке труда, а также другие мероприятия.

Обеспеченность расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации доходами без учета безвозмездных перечислений в 2010 – 2012 годах составила порядка 77 %. В регионах сохраняется тенденция сокращения в общем объеме расходов консолидированных бюджетов доли расходов, направляемых на увеличение стоимости основных средств (в 2009 году - 17,2 %, в 2011 году – 15,1 %, в 2012 году – 13,4 %).

С 2013 года финансовая поддержка региональных бюджетов из федерального бюджета в виде межбюджетных трансфертов, а также бюджетных кредитов осуществлялась в рамках государственной программы Российской Федерации «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации»²². Однако указанная госпрограмма не стала эффективным инструментом решения задач по обеспечению сбалансированности бюджетов регионов, сокращению их дефицита; в ней не отражены как реально существующие риски, так и механизмы управления ими.

Фактически реальные потребности региональных бюджетов недооцениваются, что приводит к выделению дополнительных объемов межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, а также к росту объемов предоставляемых бюджетных кредитов бюджетам субъектов Российской Федерации (как вынужденной мере).

Наблюдается снижение общего объема средств, выделяемых из федерального бюджета в виде дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Так, в 2011 году дотации на сбалансированность перечислены 82 субъектам Российской Федерации в сумме 154,3 млрд. рублей (на 45,6 % больше, чем в 2010 году), в 2012 году – 74 регионам в сумме 117,2 млрд. рублей или на 24 % меньше, чем в 2011 году, без учета уровня собственных доходов региональных бюджетов.

За период с 2009 по 2013 год объем государственного долга субъектов Российской Федерации увеличился почти в 2 раза и по состоянию на 1 января 2014 года составил 1 737,5 млрд. рублей, что свидетельствует о возрастающей дефицитности и увеличении долгового финансирования при исполнении региональных бюджетов.

Итоги исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2013 году отражают тенденцию замедления экономического роста и нарастание объемов несбалансированности бюджетов, а также свидетельствуют о недостаточности структурных реформ, проведенных при реализации антикризисных мероприятий.

²² Первоначально указанная программа была утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 марта 2013 г. № 376-р, которое в 2014 году утратило силу в связи с принятием постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 310.

На протяжении ряда лет сохраняется проблема достоверности качества бюджетного планирования и прогнозирования. В частности, ежегодно наблюдается значительное превышение объемов межбюджетных трансфертов из федерального бюджета над первоначально запланированными (в 2010 году - на 23 %, в 2011 году – на 17 %, в 2012 году – на 13 %).

7.4.10.3. Приказом Минэкономразвития России от 8 апреля 2010 г. № 133 утвержден План мероприятий по реализации основных направлений антикризисных действий и политики модернизации российской экономики Правительства Российской Федерации на 2010 год (далее - План мероприятий), включающий в себя 88 пунктов. Проведенный анализ показал, что мероприятия по 4 пунктам Плана мероприятий Минэкономразвития России выполнены не были, по 8 пунктам Плана мероприятий их исполнение осуществлялось с задержкой от установленных сроков.

В 2010 – 2011 годах оказана государственная поддержка 49 моногородам с наиболее сложной социально-экономической ситуацией, отобранным из общего перечня монопрофильных населенных пунктов Российской Федерации²³.

В 2010 – 2011 годах общий объем средств, направленных на оказание государственной поддержки моногородам, составил 24 155,2 млн. рублей, в том числе:

11 500,0 млн. рублей – дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации (в целях строительства инфраструктуры для запуска инвестиционных проектов);

5 655,2 млн. рублей – бюджетные кредиты на строительство инфраструктуры для запуска инвестиционных проектов;

5 000,0 млн. рублей – субсидии государственной корпорации - Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства на осуществление программ по капитальному ремонту жилых домов и переселение граждан из аварийного жилищного фонда;

2 000,0 млн. рублей – субсидии в рамках программ по развитию малого и среднего предпринимательства.

Кроме того, из федерального бюджета были выделены средства в размере 3 500,0 млн. рублей в форме субсидий на снижение напряженности рынков труда в моногородах.

²³ В настоящее время перечень моногородов Российской Федерации, утвержденный приказом Минрегиона России от 23 декабря 2011 г. № 597, насчитывает 333 муниципальных образования.

При отборе моногородов - получателей государственной поддержки учитывалось также наличие разработанного комплексного инвестиционного плана модернизации экономики моногорода, который должен был включать в себя, в том числе инвестиционные проекты по снижению зависимости от деятельности градообразующего предприятия, а также по созданию альтернативных постоянных и временных рабочих мест.

Согласно информации Минфина России²⁴ об использовании средств федерального бюджета, предоставленных для финансовой поддержки моногородов в 2010 году, в ряде моногородов отмечался низкий уровень технической готовности объектов, создаваемых в рамках инвестиционных проектов.

Так, по состоянию на 1 октября 2014 года в г. Ленинск-Кузнецкий уровень технической готовности составил 63,7 % при объеме финансовой поддержки из федерального бюджета в размере 1 406,1 млн. рублей; в г. Сатка – 65,6 % (250,0 млн. рублей); г. Байкальск – 16,3 % (347,4 млн. рублей); г. Пикалево – 55,4 % (532,7 млн. рублей); и г. Новочебоксарск – 66,4 % (613,3 млн. рублей). Только в 9 моногородах техническая готовность составила 100 %.

По моногородам, которым финансовая поддержка за счет средств федерального бюджета оказана в 2011 году, наиболее низкий уровень технической готовности по состоянию на 1 октября 2014 года отмечен в г. Карачев - 30,4 % (объем средств федерального бюджета – 157,5 млн. рублей); г. Первомайский – 9,4 % (59,7 млн. рублей); г. Краснокаменск – 16,8 % (198,6 млн. рублей). При этом в трех моногородах (г. Гусиноозерск, г. Тургенево и г. Вольск) техническая готовность составила 0 процентов. Только в 2 моногородах техническая готовность составила 100 %.

7.4.10.4. В План мероприятий, направленных на повышение устойчивости экономики Российской Федерации в 2012 году, утвержденный Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым 14 июля 2012 г. N 3496п-П13 (далее – План мероприятий), включены мероприятия по реализации бюджетной и социальной политики, поддержки финансового и реального секторов.

В Плане мероприятий в качестве мер в сфере регионального и территориального развития предусматривалось формирование резерва на предоставление целевой субсидии федерального бюджета для поддержки

²⁴ Письмо Минфина России от 14 января 2015 г. № 06-04-05/680

программ развития моногородов (пункт 3.3) и финансирование Внешэкономбанком проектов, реализуемых в моногородах (пункт 6).

Вместе с тем в 2012 – 2013 годах бюджетные ассигнования на предоставление указанной целевой субсидии в федеральном бюджете не предусматривались.

По мнению Минэкономразвития России (письмо от 16 июля 2012 г. № 14517-ОС/Д14), с учетом опыта реализации антикризисных мер в 2009 – 2010 годах, на федеральном уровне необходимо разработать механизм поддержки моногородов, имеющий комплексный и системный характер. При этом необходимо отказаться от ранее применявшегося принципа «стартового», единовременного оказания поддержки из федерального бюджета, а также создать систему индикаторов (показателей) эффективности такой поддержки. Кроме того, необходимо также определить обязательства субъектов Российской Федерации (в виде софинансирования) при оказании поддержки из федерального бюджета в форме целевой субсидии.

7.4.10.5. Минэкономразвития России как координирующим на федеральном уровне органом исполнительной власти по обеспечению стабильного развития моногородов организован и регулярно осуществляется комплексный мониторинг социально-экономического положения в моногородах, результаты которого каждые полгода (1 марта и 1 сентября) представляются в Правительство Российской Федерации.

Для выполнения аналитических мероприятий, в том числе в части мониторинга социально-экономического состояния в моногородах, Минэкономразвития России используется государственная автоматизированная система «Управление» (далее – ГАС «Управление»), функционирование которой осуществляется в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2009 г. № 1088.

В ходе проведения выборочной проверки полноты внесения данных по моногородам в ГАС «Управление» установлено, что отчетные, статистические и аналитические данные в указанную систему органами власти субъектов Российской Федерации, федеральными министерствами и службами введены не полностью. Сведения по закрытым административным территориальным образованиям отсутствуют в полном объеме.

При этом фактически источником сведений для комплексного мониторинга социально-экономического развития моногородов является не статистическая отчетность, а данные органов исполнительной власти субъектов

Российской Федерации и муниципальных образований, предоставляемые в течение 2014 года по запросам Минэкономразвития России.

Нормативные правовые документы в части правильности, своевременности, полноты и контроля за вводом данных, предоставляемых органами власти субъектов Российской Федерации, федеральными министерствами и службами по монопрофильным муниципальным образованиям, не разработаны и не утверждены. Также не определены и нормативно не закреплены источники (в том числе отчетности) для ввода данных.

Необходимо отметить, что регламент ведения комплексного мониторинга социально-экономического положения монопрофильных муниципальных образований, утвержденный приказом Минэкономразвития России от 26 декабря 2014 г. № 854, носит формальный характер, так как порядок, сроки и лица, ответственные за его проведение, четко не регламентированы.

Минрегионом России в рамках осуществления мероприятий по его упразднению не предоставлены Минэкономразвития России отчеты о выполненной научно-исследовательской работе по созданию информационно-аналитической системы для осуществления мониторинга социально-экономического положения моногородов, а также информация о возможности ее передачи на баланс Минэкономразвития России.

По итогам совещания у Президента Российской Федерации 28 апреля 2014 года в г. Петрозаводске Правительству Российской Федерации дан ряд поручений по вопросам развития моногородов. Одновременно Внешэкономбанку поручено создать проектный офис по реализации инвестиционных проектов в моногородах.

Решением наблюдательного совета Внешэкономбанка от 25 сентября 2014 года (протокол № 15) создана некоммерческая организация «Фонд развития моногородов» (далее – Фонд), основной целью деятельности которой является формирование необходимых условий для создания новых рабочих мест и привлечения инвестиций в моногорода с наиболее сложной социально-экономической ситуацией.

На финансовое обеспечение деятельности Фонду в декабре 2014 года перечислены средства федерального бюджета в размере 3 млрд. рублей.

Одним из ключевых целевых показателей деятельности Фонда является количество создаваемых рабочих мест в моногородах. Вместе с тем подсчет высокопроизводительных рабочих мест из числа предназначенных к созданию

в рамках деятельности Фонда, в том числе в конкурентных отраслях экономики утвержденными формами статистической отчетности не предусмотрен.

7.4.10.6. Анализ данных, представленных 8 субъектами Российской Федерации (Ленинградская, Челябинская, Кемеровская, Свердловская области, Пермский и Хабаровский край, республики Карелия и Чувашия) в ходе проверки эффективности и результативности оказания мер государственной поддержки в сфере регионального и территориального развития, показал, что специализированных антикризисных мероприятий в сфере регионального и территориального развития указанными регионами не проводилось.

Реализация антикризисных мер осуществлялась опосредованно через решение вопросов, связанных с импортозамещением, поддержкой рынка труда и отраслей экономики, малого и среднего предпринимательства, в том числе в рамках реализации государственных программ, комплексных инвестиционных планов модернизации моногородов.

7.4.11. В сфере обеспечения мониторинга реализации проектов, одобренных Комиссией при Президенте Российской Федерации по модернизации и технологическому развитию экономики России

В 2010 – 2011 годах ФГБУ «Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации» (далее – Аналитический центр) осуществляло деятельность по реализации антикризисных мер в рамках мероприятия «Организация мониторинга разрабатываемых и реализуемых высокотехнологичных проектов модернизации экономики Российской Федерации» (распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2009 г. № 2092-р), а также по экспертно-аналитическому сопровождению проектов Комиссии при Президенте Российской Федерации по модернизации и технологическому развитию экономики России (далее – Комиссия) и контролю за их реализацией (распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 января 2011 г. № 13-р).

Всего на указанные цели в 2010 – 2011 годах выделены средства федерального бюджета в размере 154,9 млн. рублей, в том числе в 2010 году – 50,0 млн. рублей и в 2011 году – 104,9 млн. рублей. При этом нормативные правовые акты и иные документы, определяющие порядок использования средств в размере 42,49 млн. рублей, или 40,5 % общей суммы за год, выделенных в 2011 году Аналитическому центру на цели экспертно-аналитического сопровождения проектов и контроля за их реализацией, приняты не были.

В 2012 году мониторинг и оценка хода исполнения указанных проектов

продолжали осуществляться Аналитическим центром в рамках государственного задания, на выполнение которого выделено 203,9 млн. рублей.

Проведение мониторинга проектов осуществлялось Аналитическим центром с использованием разработанной и введенной в эксплуатацию информационной системы, позволяющей получать сводную информацию о ходе и результатах реализации проектов, выполнении поставленных целей и задач, реализации отдельных мероприятий и ключевых событий, а также выявлять отклонения в ходе реализации проектов.

Всего в процессе мониторинга проектов Аналитическим центром в 2010 - 2012 годах подготовлен 1 071 информационно-аналитический материал по таким направлениям как стратегические компьютерные технологии и программное обеспечение, ядерные технологии, космос и телекоммуникации, медицинская техника и фармацевтика, энергоэффективность.

Вместе с тем, в Аналитическом центре отсутствует информация об утверждении Правительством Российской Федерации отчетов о выполнении работ в рамках государственного задания, а также документы по оценке эффективности деятельности Аналитического центра со стороны Аппарата Правительства Российской Федерации и Комиссии.

По результатам проверки общий объем нарушений, выявленных в Аналитическом центре при использовании средств федерального бюджета в 2011 году, составил 41 146,6 тыс. рублей в том числе:

848,0 тыс. рублей - нецелевое использование средств федерального бюджета, выраженное в закупке товаров, не относящихся к целям экспертно-аналитического сопровождения проектов (приобретение вентиляторных модулей, кондиционеров, металлических дверей);

375,2 тыс. рублей - неэффективное использование имущества, выраженное в длительном неиспользовании приобретенного компьютерного оборудования или его использовании ненадлежащими лицами;

27 423,3 тыс. рублей - выполнение 409 договоров гражданско-правового характера сотрудниками Аналитического центра по тематике, входившей в круг их должностных обязанностей;

160,1 тыс. рублей - иные финансовые нарушения (оплата работ штатным сотрудникам в отсутствие заключенных с ними договоров, отчетов по их выполнению и актов выполненных работ);

12 340,0 тыс. рублей - нефинансовые нарушения (неотражение в бухгалтерском учете результатов интеллектуальной деятельности по

государственным контактам от 18 июля 2011 г. № 13, от 19 сентября 2011 г. № 16, от 11 ноября 2011 г. № 18, от 12 декабря 2011 г. № 41 и № 42 и непредставление сведений о сформированных объектах нематериальных активов в территориальный орган Росимущества).

7.4.12. Анализ объемов бюджетных ассигнований, предусматриваемых Минфину России по разделу 04 «Национальная экономика» подразделу 0401 «Общэкономические вопросы» и их перераспределения на цели поддержки отраслей экономики и социальной сферы.

Федеральным законом от 24 ноября 2008 г. № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» (с изменениями) Минфину России по разделу 0400 «Национальная экономика», подразделу 0401 «Общэкономические вопросы» в 2009 году утверждены бюджетные ассигнования в объеме 464 247,6 млн. рублей.

В соответствии с частью 6 статьи 25 указанного Федерального закона Правительством Российской Федерации принято решение о направлении в 2009 году средств федерального бюджета в размере до 450 000,0 млн. рублей на реализацию мер по поддержке финансового рынка, рынка труда и отраслей экономики Российской Федерации, социальному обеспечению населения и других мер социальной политики.

Общий объем средств, направленный в 2009 году на реализацию антикризисных мер на основании соответствующих постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, составил 448 681,58 млн. рублей, или 99,7 % предусмотренного объема.

Федеральным законом от 2 декабря 2009 г. № 308-ФЗ «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» (с изменениями) Минфину России по разделу 0400 «Национальная экономика», подразделу 0401 «Общэкономические вопросы» в 2010 году утверждены бюджетные ассигнования в объеме 321 117,9 млн. рублей.

В соответствии с частью 5 статьи 24 указанного Федерального закона Правительством Российской Федерации принято решение о направлении в 2010 году средств федерального бюджета в размере до 295 000,0 млн. рублей на реализацию дополнительных мер по поддержке отраслей экономики Российской Федерации, рынка труда, отраслей социальной сферы, по социальному обеспечению населения и реализацию инвестиционных проектов в монопрофильных муниципальных образованиях.

Общий объем средств, направленных в 2010 году на реализацию

антикризисных мер на основании соответствующих постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, составил 294 691,1 млн. рублей, или 99,9 % предусмотренного объема.

7.4.13. Анализ результатов работы комиссий, образованных Минфином России в целях реализации мер государственной поддержки финансового рынка, банковской системы, рынка труда, отраслей экономики Российской Федерации, социального обеспечения населения и других мер социальной политики.

В целях реализации мер государственной поддержки финансового рынка, банковской системы, рынка труда, отраслей экономики Российской Федерации, социального обеспечения населения и других мер социальной политики Минфином России (приказ от 30 октября 2008 г. № 533) образована Межведомственная комиссия по поддержке стратегических предприятий и организаций оборонно-промышленного комплекса – исполнителей государственного оборонного заказа, испытывающих финансовые трудности в условиях сложившейся ситуации на финансовом рынке (далее – Комиссия).

Другие комиссии Минфином России в 2008 – 2011 годах не образовывались.

В соответствии с утвержденным Положением о Межведомственной комиссии по поддержке стратегических предприятий и организаций оборонно-промышленного комплекса – исполнителей государственного оборонного заказа, испытывающих финансовые трудности в условиях сложившейся ситуации на финансовом рынке, утвержденном приказом Минфина России от 30 октября 2008 г. № 533 (далее Положение о работе Комиссии), Комиссия являлась межведомственным координационным органом, образованным в целях обеспечения взаимодействия ФОИВ при подготовке согласованной позиции по вопросам определения механизма обеспечения выполнения в установленные сроки стратегическими предприятиями и организациями ОПК принятых обязательств в соответствии с заключенными контрактами по государственному оборонному заказу.

Всего Межведомственной комиссией в период с 20 октября 2008 года по 29 ноября 2011 года было проведено 57 заседаний (в 2008 году – 5 заседаний, в 2009 году – 36 заседаний, в 2010 году – 10 заседаний и в 2011 году – 6 заседаний).

В отсутствие необходимого кворума (более половины членов) проведено пять заседаний Комиссии, по результатам которых решения были оформлены соответствующими протоколами (от 12 февраля 2009 г. № 7, от 23 марта 2009 г.

№ 15, от 1 апреля 2009 г. № 16, от 7 июля 2009 г. № 26, от 20 августа 2009 г. № 29). На указанных заседаниях Комиссии рассмотрены вопросы по оказанию различных мер государственной поддержки 9 предприятиям ОПК на общую сумму 47 560,7 млн. рублей.

Утвержденный Комиссией перечень механизмов обеспечения выполнения в установленные сроки предприятиями и организациями ОПК, испытывающими финансовые затруднения при осуществлении производственной деятельности, обязательств, принятых в соответствии с заключенными контрактами по ГОЗ, включал в себя 12 различных видов господдержки.

Как следует из анализа решений, принятых Комиссией в 2008 – 2011 годах, основными видами господдержки являлись предоставление субсидий организациям ОПК на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях; предоставление государственных гарантий Российской Федерации по заимствованиям организаций ОПК, являющихся головными исполнителями (исполнителями) ГОЗ и внесение взносов Российской Федерации в уставный капитал (уставный фонд) организаций ОПК.

Так, в 2009 – 2011 годах Комиссией приняты решения о предоставлении субсидий 94 предприятиям ОПК в объеме до 14 022,1 млн. рублей, в том числе в 2009 году – до 6 645,1 млн. рублей, в 2010 году – до 4 104,1 млн. рублей, в 2011 году – до 3 272,9 млн. рублей. Кассовые расходы на предоставление субсидий за указанный выше период составили 12 516,7 млн. рублей, в том числе в 2009 году – 5 522,7 млн. рублей, в 2010 году – 4 000,0 млн. рублей и в 2011 году – 2 994,0 млн. рублей.

Согласно принятым в 2009 году решениям Комиссии общий объем государственной поддержки в виде государственных гарантий по заимствованиям организаций ОПК был определен в сумме 79 684,8 млн. рублей. Всего в 2009 – 2010 годах на основании решений Комиссии, а также решений Правительственной комиссии по повышению устойчивости развития российской экономики, принятых по представлению Комиссии, Минфином России в 2009 – 2010 годах предоставлена 41 гарантия организациям ОПК на общую сумму 73 180,0 млн. рублей, в том числе в 2009 году – 18 гарантий по 13 организациям в сумме 28 385,0 млн. рублей и в 2010 году - 23 гарантии по 13 организациям в сумме 44 795,0 млн. рублей.

В ряде случаев фактическое предоставление государственных гарантий с момента принятия на Комиссии решения об оказании такой формы

господдержки производилось со значительной задержкой. Так, 4 предприятиям (ОАО «НПО «Сатурн», ОАО «НПК «Уралвагонзавод» им. Ф.Э.Дзержинского», ОАО «АМЗ» и ОАО «ЧТЗ – УРАЛТРАК») государственные гарантии на общую сумму 20 836,0 млн. рублей были предоставлены в период от 10 до 13 месяцев с момента принятия на заседании Комиссии соответствующего решения.

Кроме того, в отдельных случаях решения Комиссии об оказании поддержки отдельным предприятиям ОПК (ОАО «НПО Энергомаш имени академика В.П.Глушко», ОАО «Моторостроитель», ОАО «Красный гидропресс», ОАО «Уфимское моторостроительное производственное объединение», ОАО «Зеленодольский завод имени А.М.Горького») в виде предоставления государственных гарантий оформлялись с нарушением требований Положения о работе Комиссии, утвержденного приказом Минфина России от 30 октября 2008 г. № 533 (отсутствие сведений о сумме, сроке и цели кредита, информации о бенефициаре, а также другой необходимой информации).

В ряде случаев в решениях Комиссии информация отражалась некорректно. Так, в ряде решений Межведомственной комиссии об отборе принципала для предоставления госгарантии неправильно указан ИНН бенефициара - Банка ВТБ (открытое акционерное общество) (протоколы №№ 28, 35, 39, 41).

В решении Межведомственной комиссии от 10.09.2009 г. (протокол № 30, вопрос 1) об отборе в качестве принципала ОАО «Зеленодольский завод имени А.М.Горького» для предоставления государственной гарантии не совпадают написанные прописью (четыреста семьдесят один миллион двести тысяч) и цифрами (417 200,0 тыс. рублей) предельные суммы гарантии.

В период 2008 – 2011 годов Комиссией также приняты решения об оказании государственной поддержки путем направления бюджетных ассигнований за счет средств федерального бюджета на увеличение уставного капитала (уставного фонда) 13 предприятий ОПК на общую сумму в 53 761 681,0 тыс. рублей. На основании соответствующих распоряжений Правительства Российской Федерации кассовые расходы по указанному виду господдержки исполнены в полном объеме.

8. Всего по результатам проверки оформлено 33 акта, из них 5 актов – с замечаниями (разногласиями) и пояснениями (комментариями) проверяемой стороны. На замечания и разногласия составлены соответствующие заключения Счетной палаты, перечень которых приведен в приложении к отчету.

9. Выводы:

9.1. По оценке Счетной палаты, общий объем средств финансовой поддержки, предусмотренный на осуществление мероприятий по преодолению кризисных явлений в экономике и социальной сфере, за период с 2008 по 2010 годы составил 25 978,6 млрд. рублей и 50,0 млрд. долларов США (фактически предоставлено 19 839,5 млрд. рублей и 11,6 млрд. долларов США).

9.2. В период формирования в 2008 - 2009 годах кризисных явлений в экономике Российской Федерации состояние кредитных организаций характеризовалось падением уровня их капитализации, ухудшением качества кредитного портфеля, ростом объемов просроченной задолженности, а также снижением объемов пассивов.

Одной из причин резкого ухудшения состояния банков в период кризиса являлось отсутствие у кредитных организаций разработанных планов действий в кризисных условиях, включающих мероприятия по оперативному противодействию негативным факторам в экономике, защите интересов клиентов, сохранению стабильности и ликвидности. Подобные планы отсутствовали также и у Банка России, являющегося регулятором деятельности банковского сектора Российской Федерации.

Основным источником восстановления и сохранения стабильности банковского сектора в период кризиса являлись средства федерального бюджета и средства Банка России, направленные в 2009 и 2010 годах на поддержку кредитных организаций.

Принимаемые Правительством Российской Федерации и Банком России меры реализовывались в виде прямой и косвенной финансовой помощи. Прямая государственная поддержка кредитных организаций осуществлялась на платной и возвратной основе, при этом наибольшая доля средств приходилась на кредиты Банка России. Косвенной поддержкой со стороны государства являлось размещение государственными корпорациями и компаниями средств на депозитах в кредитных организациях.

Мероприятия, реализованные Правительством Российской Федерации и Банком России в рамках антикризисных мер, способствовали существенному расширению предложений банковских услуг и созданию условий для преодоления кризиса. Вместе с тем при выделении средств государственной поддержки не обеспечивалось четкое указание конкретных проектов по приоритетным отраслям экономики и финансирующих их банков, а также

сведений, позволяющих однозначно определить направления использования средств. Отчетность, позволяющая оценивать соответствие использования выделенных средств государственной поддержки заявленным целям, не предусматривалась.

Общий объем государственных средств, направленных на осуществление мер, предусмотренных Федеральным законом от 13 октября 2008 г. № 173-ФЗ «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации», составил 11 636,2 млн. долларов США и 1 130,0 млрд. рублей. Так, в соответствии со статьями 6, 6.1 Федерального закона № 173-ФЗ Внешэкономбанк предоставил российским кредитным организациям в 2008 – 2009 годах субординированные кредиты на общую сумму 404,0 млрд. рублей.

В 2008 – 2014 годах во Внешэкономбанке на депозиты размещены средства Фонда национального благосостояния в общем размере 524,0 млрд. рублей и 12,5 млрд. долларов США для их последующего использования на предоставление субординированных кредитов в целях поддержания ликвидности банковской системы и экономики в целом.

По состоянию на 1 января 2015 года на депозитах во Внешэкономбанке находятся средства Фонда национального благосостояния в сумме 195,0 млрд. рублей со сроками погашения в 2016 - 2020 годах и 6,3 млрд. долларов США со сроками погашения в 2019 и 2029 годах.

Общий объем бюджетных инвестиций и субсидий, предоставленных из федерального бюджета российским кредитным организациям и Внешэкономбанку в соответствии с федеральными законами о федеральном бюджете в период 2008 - 2014 годов, составил 740,4 млрд. рублей, в том числе в виде инвестиций в уставный капитал Внешэкономбанка, ОАО Банк ВТБ и ОАО «Россельхозбанк» - 596,3 млрд. рублей и в виде субсидий – 144,1 млрд. рублей.

Из общего объема предоставленных Внешэкономбанку бюджетных инвестиций средства в размере 139,6 млрд. рублей направлены на формирование новых финансовых институтов (Фонд прямых инвестиций и Фонд развития Дальнего Востока и Байкальского региона), основной целью деятельности которых является привлечение частных и иностранных инвестиций для реализации крупных инновационных и инвестиционных проектов в сфере промышленной, транспортной и энергетической инфраструктуры.

Механизм размещения средств федерального бюджета на банковских депозитах использовался в качестве одной из мер поддержки банковской системы. При этом цели размещения бюджетных средств на банковских депозитах нормативными правовыми актами не установлены, что затрудняет проведение оценки их эффективности.

В период кризиса (2009 – 2010 годы) было заключено 139 договоров банковского депозита с 23 кредитными организациями с общим объемом размещенных средств на общую сумму 1 074 300,0 млн. рублей. Сумма возвращенных средств составила 915 900,0 млн. рублей, объем уплаченных процентов – 23 726,6 млн. рублей.

Всего в 2009 – 2014 годах Федеральным казначейством на банковских депозитах размещены средства федерального бюджета в 40 кредитных организациях на общую сумму 20 051,4 млрд. рублей, возвращено – 19 741,4 млрд. рублей, процентный доход составил 144,9 млрд. рублей.

При проверке выполнения статьи 3 Федерального закона № 173-ФЗ установлено, что в результате принятия руководством Банка России решений в отношении сделки между ОАО Банк ВТБ и ЗАО «Межпромбанк» образовалась безнадежная к взысканию задолженность по компенсационному депозиту Банка России в ОАО Банк ВТБ, размер которой по состоянию на 1 июля 2014 года составил 2 258,6 млн. рублей.

При этом недопоступление средств в федеральный бюджет из-за уменьшения прибыли Банка России расчетно составит 1,65 млрд. рублей или 75 % суммы безнадежной к взысканию задолженности на дату ее списания.

В рамках реализации мер по предупреждению банкротства банков государственной корпорацией «Агентство по страхованию вкладов» использованы средства имущественного взноса Российской Федерации и кредиты Банка России в общей сумме 789,7 млрд. рублей.

По состоянию на 1 июля 2014 года на балансе Агентства числились низколиквидные неденежные активы в сумме 58,8 млрд. рублей, приобретенные за счет имущественного взноса Российской Федерации, что создает риски невозмещения в полном объеме средств имущественного взноса за счет их реализации.

Возвратность санируемыми банками денежных средств, использованных Агентством на выдачу займов, составляет только 35,4 % выданного объема займов. При этом 40,4 % общего размера погашенной задолженности возвращено банками и инвесторами в виде активов ненадлежащего качества.

ОАО «Ангстрем-Т» в 2007 – 2014 годах реализовывался инвестиционный проект «Создание контрактного производства субмикронных полупроводниковых изделий» общей стоимостью 896,9 млн. евро (из них 815,0 млн. евро - кредитные средства Внешэкономбанка), завершить который первоначально предполагалось в 2013 году. В настоящее время ОАО «Ангстрем-Т» в качестве прогнозируемой даты начала производства продукции на пилотной линии определено 30 июня 2015 года.

По состоянию на 1 января 2015 года общая стоимость поставленного в Россию оборудования для производства полупроводниковых приборов составляет 202,5 млн. евро. Вместе с тем, как следует из условий договора от 20 декабря 2007 года, заключенного между ОАО «Ангстрем-Т» и компанией Runica Investments Limited, у компании AMD Saxony LLC (завод AMD Fab 30, Дрезден, Германия) приобретается подержанное оборудование.

Проверкой установлены риски, связанные с реализацией указанного проекта, к основным из которых можно отнести неспособность ОАО «Ангстрем-Т» своевременно и в полном объеме обслуживать кредитную линию; негативное влияние изменения состава участников проекта на сроки его реализации; уровень и качество залогового обеспечения, а также введение экономических санкций в отношении Российской Федерации.

9.3. Оказанные меры господдержки сельскохозяйственных организаций в форме субсидий в целом улучшили финансовые результаты их деятельности и имели положительный отраслевой эффект. Так, в период с 2009 по 2011 годы прибыль организаций АПК до налогообложения (без учета оказания им господдержки в форме субсидий) имела отрицательные значения, тогда как с учетом оказания господдержки аналогичный показатель был положительным.

Ведомственные (отраслевые) целевые программы Минсельхоза России, разработанные в рамках выполнения комплекса мер, направленных на реализацию потенциала импортозамещения в пищевой промышленности, носили в основном декларативный характер и как программные документы не были реализованы в полном объеме.

Так, например, предусмотренные в отраслевой программе «Развитие маслоделия и сыроделия на 2011 – 2013 годы» цели по увеличению объемов производства сливочного масла и сыра из собственных сырьевых ресурсов, повышению потребления населением этих видов продукции и максимальному сокращению импорта, а также обеспечению к 2013 году прироста объемов

производства сливочного масла и сыра из собственных сырьевых ресурсов на 14,0 % и 19,7 % к уровню 2009 года, соответственно, достигнуты не были.

Анализ нормативных правовых актов, принятых в 2008 – 2010 годах в области осуществления мероприятий по снижению рисков в сельском хозяйстве, направленных на сокращение потерь доходов при производстве сельхозпродукции в случае неблагоприятных событий природного характера и ценовых колебаниях, а также ситуации на рынке сельскохозяйственного страхования показал неэффективность действующей системы сельскохозяйственного страхования с господдержкой.

Несмотря на оказанную господдержку, задачи в области технической и технологической модернизации сельского хозяйства, определенные Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года и государственной программой Российской Федерации «Развитие сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008 – 2012 годы», ОАО «Росагролизинг», осуществляющим функции финансового института развития сельского хозяйства, в полном объеме выполнены не были. Так, в 2013 году в рамках подпрограммы «Техническая и технологическая модернизация, инновационное развитие» указанной государственной программы показатель по объемам реализации производителями сельхозтехники новой техники сельхозпроизводителям выполнен по тракторам – на 3 %, по зерноуборочным комбайнам – на 50,5 %, по кормоуборочным комбайнам – на 7,8 %.

Информация о погашении обязательств по кредитным договорам, а также остатках ссудной задолженности на начало 2011, 2012, 2013 и 2014 годов в разрезе принципалов, получивших государственные гарантии, в Минсельхозе России в полном объеме отсутствовала.

В нарушение требований Правил предоставления в 2009 - 2010 годах государственных гарантий Российской Федерации по кредитам, привлекаемым организациями, отобранными в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2009 г. № 103, контроль за целевым использованием кредитов, обеспеченных государственными гарантиями, за соблюдением требований по отмене премиальных выплат высшему менеджменту, выполнением работодателем обязательств при увольнении работников, а также за сохранением рабочих мест для инвалидов и других социально уязвимых категорий работников Минсельхозом России не осуществлялся.

ООО «Холдинговая компания «Оптифуд» (далее – ООО «ХК «Оптифуд») в рамках оказания поддержки предоставлена государственная гарантия в размере 1 623,0 млн. рублей. Вместе с тем значительная часть кредитов, полученных ООО «ХК «Оптифуд», была направлена на поддержку торговых организаций, входящих в группу компаний (47,4 % от объема привлеченных кредитных ресурсов с господдержкой), а не на развитие производства.

Поддержка, оказанная системообразующим предприятиям и организациям АПК в рамках антикризисных мер в форме предоставления государственных гарантий и возмещения части процентной ставки по кредитам, положительно повлияла на их финансовое состояние (ОАО «ЭФКО» и ЗАО «Курский Агрохолдинг»). В то же время такие организации, как ООО «ХК «Оптифуд», ОАО АПК «ОГО», группа компаний «САХО», по которым размер предоставленных государственных гарантий составил 5 353,5 млн. рублей (22,6 % общего объема по организациям АПК), в настоящее время находятся в стадии процедуры банкротства.

9.4. Всего в 2009 - 2010 годах Минфином России в рамках антикризисных мер предоставлены 132 государственные гарантии Российской Федерации на общую сумму 242,8 млрд. рублей, в том числе по постановлению Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2009 г. № 103 «О предоставлении в 2009 - 2010 годах государственных гарантий Российской Федерации по кредитам, привлекаемым организациями, отобранными в порядке, установленном Правительством Российской Федерации» – 91 государственная гарантия на общую сумму 169,6 млрд. рублей и по постановлению Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2009 г. № 104 «О предоставлении в 2009 - 2010 годах государственных гарантий Российской Федерации по кредитам, привлекаемым стратегическими организациями оборонно-промышленного комплекса» – 41 государственная гарантия на общую сумму 73,2 млрд. рублей.

Общий объем предоставленных гарантий составил 80,9 % объема, предусмотренного Программой антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год и Основными направлениями антикризисных действий Правительства Российской Федерации на 2010 год (до 300 млрд. рублей).

Гарантии предоставлялись на срок от 1,5 до 5 лет. По состоянию на 1 марта 2015 года действовали обязательства Российской Федерации по 7 выданным гарантиям на общую сумму 10,9 млрд. рублей, или 4,5 % суммы предоставленных гарантий.

Минфином России в 2012–2013 годах исполнено 12 государственных гарантий на общую сумму 5,8 млрд. рублей по кредитным соглашениям, заключенным принципалами (ОАО «Волгоградский завод железобетонных изделий № 1», ЗАО «Житница», ОАО «ЛМЗ «Свободный сокол» и другие) в 2009 – 2010 годах с ОАО «Сбербанк России» и ОАО «Россельхозбанк» в рамках антикризисной поддержки.

Согласно данным аналитического учета Внешэкономбанка, общая сумма задолженности принципалов перед Российской Федерацией (с учетом начисленных штрафных санкций) по состоянию на 1 января 2015 составляла 7,74 млрд. рублей. Вся задолженность является просроченной, в отношении принципалов проводятся процедуры банкротства.

Общая сумма задолженности перед Российской Федерацией, взысканной в судебном порядке, составила только 34,8 млн. рублей (ОАО «Волгоградский завод железобетонных изделий № 1»).

В отдельных случаях бенефициары ОАО Сбербанк России и Сибирский банк ОАО «Сбербанк России» информировали Минфин России о дате и сумме полученных от принципала и (или) третьих лиц денежных средств во исполнение обязательств принципала по возврату суммы кредита с нарушением установленных сроков (в течение 2 рабочих дней после получения платежа). Задержка в предоставлении информации составила 10 и 45 рабочих дней соответственно. Нарушение бенефициарами установленных сроков информирования, в свою очередь, приводило к несвоевременному внесению Минфином России записей в Государственную долговую книгу внутреннего долга Российской Федерации.

В нарушение пункта 21 Правил предоставления в 2009 - 2010 годах государственных гарантий Российской Федерации по кредитам, привлекаемым стратегическими организациями оборонно-промышленного комплекса, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2009 г. № 104:

форма отчета об использовании и обслуживании принципалами кредитов, обеспеченных государственными гарантиями, об исполнении принципалами обязательств по кредитным договорам Минфином России не утверждалась;

ежеквартальные отчеты об использовании и обслуживании принципалами кредитов, обеспеченных гарантиями, с информацией о фактах их нецелевого использования, об исполнении принципалами обязательств по кредитным договорам Минпромторгом России в период с марта 2013 года – по февраль

2015 года в Минфин России не направлялись.

Контроль за целевым использованием кредитов, обеспеченных государственными гарантиями, исполнением принципалами обязательств по кредитным договорам и выполнением установленных требований и ограничений для принципалов Минпромторгом России осуществлялся формально (в виде мониторинга собранной информации).

В ходе проведения контрольных мероприятий на ОАО «АМЗ» и ОАО «Обуховский завод» установлено, что привлеченные кредиты использованы по целевому назначению в соответствии с Правилами предоставления в 2009 - 2010 годах государственных гарантий Российской Федерации по кредитам, привлекаемым стратегическими организациями оборонно-промышленного комплекса, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2009 г. № 104.

Привлечение ОАО «Обуховский завод» кредита в сумме 5 000,0 млн. рублей, обеспеченного государственной гарантией, позволило предприятию в целом улучшить показатели своей финансово-хозяйственной деятельности. В то же время привлечение ОАО «АМЗ» кредита в сумме 7 840,0 млн. рублей под государственную гарантию Российской Федерации существенного влияния на изменение финансового состояния предприятия не оказало.

Выделение незначительного объема средств (806,3 млн. рублей, или 16,1 %) из общей суммы кредита, обеспеченного госгарантией, направленных ОАО «Обуховский завод» на финансирование инвестиционного проекта по созданию Северо-Западного регионального центра ОАО «Концерн ПВО «Алмаз-Антей» (СЗРЦ), привело к сокращению общего количества строящихся объектов и переносу сроков завершения строительства СЗРЦ.

В нарушение подпункта «а» пункта 9.1 указанных Правил предоставления государственных гарантий Российской Федерации по кредитам, привлекаемым стратегическими организациями оборонно-промышленного комплекса, ОАО «АМЗ» за период 2011 – 2013 годов и I полугодие 2014 года выплачены премии по итогам работы за год, а также в течение года за выполнение особо важных производственных заданий 24 руководителям (директор структурного подразделения, главный инженер) на общую сумму 3,04 млн. рублей.

По состоянию на 1 марта 2015 года объем обязательств Российской Федерации по государственной гарантии, предоставленной ОАО «АМЗ», составляет 5 530,0 млн. рублей. Просроченная задолженность по кредитному

соглашению с ОАО Банк ВТБ, обеспеченному государственной гарантией, на момент проверки у предприятия отсутствовала.

Вместе с тем невыполнение ООО «Русские машины» своих обязательств по погашению в срок до 16 февраля 2015 года задолженности перед ОАО «АМЗ» (3 582,3 млн. рублей) по кредитному соглашению от 16 февраля 2010 г. № 2486 существенно увеличивает риск наступления гарантийного случая по кредитному соглашению, обеспеченному государственной гарантией Российской Федерации.

9.5. В 2011 - 2014 годах меры государственной поддержки отраслей экономики были направлены на сохранение производственного и финансового потенциала хозяйствующих субъектов реального сектора, поддержание стабильности их работы и повышение инвестиционной активности.

Кассовые расходы Минпромторга России в виде оказания финансовой помощи предприятиям различных отраслей промышленности в рамках антикризисных мер в 2009 – 2010 годах составили 210 248,5 млн. рублей, в том числе в 2009 году - 161 076,9 млн. рублей (98,7 % предусмотренного объема бюджетных ассигнований) и в 2010 году - 49 171,6 млн. рублей (99,5 %).

Объем неисполненных ассигнований составил 2 387,3 млн. рублей, из них 2 077,2 млн. рублей – средства, выделенные на поддержку автомобильной промышленности и транспортного машиностроения (19,2 % объема бюджетных ассигнований на указанные цели), 150,9 млн. рублей (23,2 %) – лесопромышленного комплекса, 159,1 млн. рублей (5,3 %) - стратегических организаций ОПК с целью предупреждения их банкротства.

Показатели (индикаторы) по отраслям и предприятиям, позволяющие дать оценку эффективности использования средств федерального бюджета, выделенных в рамках антикризисных мер, Минпромторгом России не установлены. Начиная с 2009 года, мониторинг показателей результатов деятельности организаций осуществлялся Минпромторгом России только в отношении организаций ОПК.

Меры, направленные в 2009 - 2010 годах на финансовое оздоровление отдельных предприятий отраслей промышленности в рамках антикризисных мер, способствовали их сохранению, улучшению структуры баланса, а также расширению объемов их хозяйственной деятельности. Вместе с тем окончательная стабилизация финансово-экономического положения отдельных предприятий (ОАО «Концерн ПВО Алмаз-Антей») так и не произошла. По ряду других предприятий (ОАО «Научно-производственная корпорация

«Уралвагонзавод» имени Ф.Э.Дзержинского») отмечается значительное ухудшение их финансового состояния.

Финансовая помощь из федерального бюджета, полученная ОАО «АвтоВАЗ» в 2009 - 2010 годах, позволила предприятию избежать банкротства, погасить кредиторскую задолженность перед поставщиками и банками, снизить долговую нагрузку, улучшить структуру баланса и запустить инвестиционную программу развития совместно со стратегическим инвестором.

Вместе с тем объемы производства и продаж автомобилей в 2010 - 2014 годах до уровня 2008 года достигнуты не были. Объем выпуска автомобилей с 2012 года снижался и, начиная с 2013 года, производство стало убыточным.

Инвестиционный импортозамещающий проект по организации опытно-промышленного производства субстанций и лекарственных средств, на реализацию которого израсходованы средства федерального бюджета в размере 285,0 млн. рублей, в установленные сроки ЗАО «БИОКАД» не завершен. Так, при плановом сроке окончания реализации проекта в июне 2012 года и проведении клинических исследований и регистрации препаратов в 2013 году, по состоянию на 30 января 2015 года зарегистрирован только один из трех препаратов - ацеллбия (ритуксимаб), два других находятся в стадии регистрации.

9.6. В 2011 – 2014 годах из федерального бюджета на государственную поддержку железнодорожного и авиационного транспорта, включая реализацию антикризисных мероприятий, направлено 378 891,7 млн. рублей, в том числе Росжелдором – 339 373,8 млн. рублей, или 46,1 % общего объема финансирования указанного ведомства, Росавиацией – 39 517,9 млн. рублей, или 18,1 %.

Критерии и показатели, позволяющие произвести оценку эффективности использования средств федерального бюджета в рамках господдержки, включая реализацию антикризисных мер, а также их влияния на состояние железнодорожного и авиационного транспорта, в Росжелдоре и Росавиации отсутствуют.

Правила предоставления субсидий, утвержденные постановлениями Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2007 г. № 916 «Об утверждении правил предоставления субсидий организациям железнодорожного транспорта на компенсацию потерь в доходах от выравнивания тарифов при перевозке пассажиров в сообщении из (в)

Калининградской области в (из) другие регионы Российской Федерации» и от 7 апреля 2007 г. № 207 «Об утверждении правил предоставления субсидий организациям железнодорожного транспорта на компенсацию потерь в доходах, возникающих в результате государственного регулирования тарифов на перевозку пассажиров в дальнем следовании (в плацкартных и общих вагонах)» не приведены в соответствие с подпунктом 5 пункта 3 статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно которым в них должны содержаться положения об обязательной проверке главным распорядителем бюджетных средств, предоставляющим субсидии, и уполномоченными контролирующими органами соблюдения условий, целей и порядка предоставления субсидий их получателями.

Предусмотренные Правительством Российской Федерации меры по субсидированию части затрат лизинговых платежей за воздушные суда, приобретаемые авиакомпаниями, не оказали значительного влияния на обновление парка воздушных судов российских авиакомпаний в 2011 – 2014 годах. Из общего количества приобретенных воздушных судов только 5,9 % были приобретены авиакомпаниями в лизинг с учетом субсидий, полученных из федерального бюджета.

Программы перевозки пассажиров, субсидируемые из федерального бюджета, способствовали росту перевозок пассажиров внутри Российской Федерации. В то же время их доля в общем количестве перевезенных пассажиров остается незначительной (от 1,1 % в 2011 году до 3,0 % в 2014 году).

Просроченная дебиторская задолженность в сумме 7,9 млн. рублей по невозвращенным остаткам субсидии на перевозку пассажиров в Приволжском федеральном округе, числящаяся за ОАО «Авиакомпания «Татарстан», в отношении которой введена процедура банкротства (наблюдения), создает риск невозврата средств федерального бюджета.

В 2011 – 2014 годах мерами государственной поддержки была обеспечена большая часть перевезенного количества пассажиров в поездах дальнего следования (от 63,9 % в 2011 году до 62,2 % в 2013 году). Принятые меры государственной поддержки не обеспечили достижение установленного уровня доступности транспортных услуг. Так, в 2013 году фактическое значение показателя «Транспортная подвижность населения на железнодорожном транспорте» оказалось ниже на 7,1 процентного пункта показателя, установленного действовавшей в проверяемый период государственной

программой Российской Федерации «Развитие транспортной системы», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 2600-р.

Субсидии на перевозку отдельных видов товаров в рамках реализации антикризисных мер предоставлялись перевозчикам, а не производителям (потребителям) товаров, что не обеспечивало адресный характер расходования бюджетных средств на указанные цели.

Низкий уровень исполнения расходов Росжелдором на государственную поддержку инвестиционных проектов за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации, а также недостаточный объем освоения бюджетных средств подрядчиками, создают риски несоблюдения сроков реализации инвестиционных проектов и недостижения предусмотренных ими целей.

Контроль соблюдения условий, целей и порядка предоставления всех видов субсидий их получателями в основном осуществлялся Росжелдором и Росавиацией в виде камеральной проверки представленных отчетов.

Отсутствие действенного механизма контроля со стороны Росжелдора за использованием денежных средств, вносимых в качестве вклада Российской Федерации в уставные капиталы открытых акционерных обществ для реализации соответствующих инвестиционных проектов, создает риски снижения эффективности расходов федерального бюджета на указанные цели.

9.7. В 2009 – 2010 годах в рамках принятых антикризисных мер ФНС России, ФТС России и Росгранице выделены бюджетные ассигнования на закупку автотранспортных средств на общую сумму 578,2 млн. рублей, на которые приобретено 857 автомобилей отечественного производства и автомобилей иностранных брендов, произведенных на территории Российской Федерации.

Отсутствие в 2010 году утвержденного перечня автомобильной техники, производимой на территории Российской Федерации, предназначенной для закупки федеральными органами исполнительной власти, позволило ФНС России закупить автомобили бизнес класса (BMW 523i, Тойота Камри, Ниссан Тиана, Форд Мондео) и представительского класса (BMW 750ixDrive), стоимостью от 825,9 тыс. рублей до 5 445,0 тыс. рублей за один автомобиль для центрального аппарата службы.

В период 2009 – 2010 годов был существенно обновлен парк автотранспортных средств ФНС России, ФТС России и Росграницы и повышен

уровень укомплектованности структурных подразделений автомобильной техникой.

По данным Минпромторга России, реализация Правительством Российской Федерации антикризисных мер, направленных на поддержку автомобилестроения, привела более чем к двукратному увеличению в 2010 году объема производства легковых автомобилей (1 209 тыс. штук) по сравнению с 2009 годом.

9.8. В период 2008 – 2014 годы Росимуществом осуществлены взносы в уставные капиталы шести открытых акционерных обществ в общем объеме 428 000,0 млн. рублей, в том числе в рамках антикризисных мер в 2008 – 2010 годах – 289 000 млн. рублей. Вместе с тем, оценка эффективности оказанных мер государственной поддержки в форме бюджетных инвестиций Росимуществом не проводилась, поскольку данный федеральный орган исполнительной власти не осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сферах деятельности указанных акционерных обществ.

До настоящего времени Правительством Российской Федерации не утверждены общие требования к договорам, заключаемым в связи с предоставлением бюджетных инвестиций юридическим лицам за счет средств федерального бюджета, установление которых предусмотрено пунктом 3 статьи 80 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

При заключении Росимуществом с ОАО «АИЖК» двух договоров передачи акций в собственность Российской Федерации (от 2 июля 2008 г. б/н и от 17 августа 2009 г. № 01-14/340) не были соблюдены требования пункта 3 статьи 80 Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно которым оформление указанных договоров должно производиться в течение трех месяцев после дня вступления в силу закона (решения) о бюджете.

В Договор передачи акций в собственность Российской Федерации от 26 декабря 2012 г. № 01-09/900, заключенный между Росимуществом и ОАО «Россельхозбанк», не включены обязательные положения, предусмотренные пунктом 9 постановления Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2011 г. № 1249 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» (целевое назначение и показатели эффективности использования бюджетных инвестиций; порядок и сроки представления отчетности; право ГРБС и уполномоченных органов контроля и надзора на проведение проверок

соблюдения условий их предоставления).

9.9. В 2009 – 2010 годах на реализацию мероприятий в области занятости в рамках антикризисных мер выделены средства федерального бюджета на общую сумму 237,2 млрд. рублей, в том числе субвенции на осуществление полномочий Российской Федерации в области занятости населения в сумме 166,2 млрд. рублей и субсидии на реализацию региональных программ, предусматривающих дополнительные мероприятия по снижению напряженности на рынке труда – 71,0 млрд. рублей.

Анализ финансирования мероприятий в сфере занятости населения свидетельствует о выполнении в полном объеме и в установленном порядке соглашений, заключенных Рострудом с субъектами Российской Федерации в части предоставления субсидий за счет средств федерального бюджета. Доля средств федерального бюджета не превышала 95 % (2012 год – 92,9 %, 2013 год – 94,1 %, 2014 год – 93,2 %).

Общий объем средств, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации в 2012 – 2013 годах и на дополнительные мероприятия в сфере занятости населения в 2014 году составил 6 638,0 млн. рублей (субсидии федерального бюджета – 6 215,6 млн. рублей и средства субъектов Российской Федерации – 422,5 млн. рублей) и соответствовал заявленным потребностям субъектов Российской Федерации.

Субъектами Российской Федерации средства, предусмотренные на реализацию дополнительных мероприятий освоены не в полном объеме: по состоянию на 1 января 2012 года остаток составил 299,2 млн. рублей, на 1 января 2013 года – 13,6 млн. рублей и на 1 января 2014 года – 104,9 млн. рублей. Образование остатков денежных средств может свидетельствовать о некачественном планировании при расчете потребности в бюджетных ассигнованиях на реализацию дополнительных мероприятий, а также создавать риски отвлечения средств федерального бюджета.

Анализ показателей результативности предоставления субсидии из федерального бюджета в целом по Российской Федерации показал, что в период 2012 – 2014 годов, в результате осуществления мероприятий по снижению напряженности на рынке труда, отмечается уменьшение значений показателей уровня зарегистрированной безработицы на 0,2 % и коэффициента напряженности на рынке труда на 0,2 единицы.

Вместе с тем анализ показателей результативности предоставления субсидии в разрезе субъектов Российской Федерации показал, что в 2012 –

2013 годах по 6 регионам (Республика Ингушетия, Чеченская Республика, Амурская область, Кемеровская область, Челябинская область и Ханты-Мансийский автономный округ) без достижения заданных результатов израсходованы средства федерального бюджета на общую сумму 416,4 млн. рублей.

Реализация мероприятий, направленных на опережающее профессиональное обучение и стажировку работников организаций, включая работников, находящихся под риском увольнения, а также профессиональное обучение ищущих работу граждан с целью получения документа, удостоверяющего профессиональную квалификацию, не сопровождается дальнейшим анализом изменения профессионального и квалификационного статуса таких граждан. Это, в свою очередь, затрудняет формирование объективной оценки результатов осуществляемых мероприятий, а также повышает риск неэффективного использования бюджетных средств на указанные цели.

Сохраняется необходимость совершенствования нормативных правовых актов, принятых Правительством Российской Федерации, в части включения в показатели результативности предоставления субсидий такого показателя, как «уровень общей безработицы в субъекте Российской Федерации». Отсутствие указанного показателя содержит в себе риски снижения объективности при проведении оценки эффективности расходов бюджетов Российской Федерации на дополнительные мероприятия в сфере занятости населения.

9.10. Несмотря на принятые меры, существенного повышения эффективности системы государственной поддержки экспорта и расширения масштабов ее применения, начиная с 2011 года, не произошло. Использование практически всех механизмов государственной поддержки экспорта не оказало значимого влияния на объемы внешнеторгового оборота и не привело к принципиальным изменениям в структуре внешнеторгового оборота. Структура внешней торговли Российской Федерации по-прежнему сохраняет направленность, характерную для сырьевой экономики.

Функции по предоставлению различных видов государственной финансовой поддержки экспорта распределены между различными ведомствами (Минпромторг России, Минфин России и Минэкономразвития России), Внешэкономбанком, ЗАО «Росэксимбанк», а также ОАО «ЭКСПАР». При этом координация их деятельности в целях предоставления комплексной

государственной финансовой поддержки российским экспортерам на должном уровне не организована.

Средства субсидии из федерального бюджета в размере 3 000,0 млн. рублей, перечисленной Внешэкономбанку в декабре 2012 года в целях поддержки российского экспорта высокотехнологичной продукции, фактически не использовались в течение полутора лет, в том числе по причине длительного согласования документов между Внешэкономбанком, Минпромторгом России и Минэкономразвития России.

Механизм государственного экспортного кредитования в целях государственной финансовой поддержки экспорта российских товаров и услуг до настоящего времени используется недостаточно эффективно. Плановые значения программ предоставления государственных финансовых и государственных экспортных кредитов иностранным государствам исполнялись не в полном объеме. Предусмотренные в 2011 - 2013 годах бюджетные ассигнования для осуществления расчетов с экспортерами за выполненные работы и поставки использовались в среднем на 45 %.

Уровень использования государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте для оказания поддержки экспорта промышленной продукции остается невысоким, что свидетельствует о недостаточно эффективном использовании указанного механизма. Так, за 2011 – 2014 годы всего было предоставлено 12 государственных гарантий для оказания поддержки экспорта промышленной продукции (товаров, работ, услуг) на общую сумму около 920 млн. долларов США, или менее 10 % объема, предусмотренного программами государственных гарантий в иностранной валюте.

9.11. Порядок реализации двух мероприятий в сфере культуры, предусмотренных Программой антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год («Сохранение льгот на посещение учреждений культуры, расширение категорий лиц, имеющих право на приобретение билетов в учреждения культуры по льготным ценам» и «Сохранение объемов государственной поддержки деятельности творческих союзов, в том числе на оказание материальной помощи неработающим членам творческих союзов и на государственную поддержку деятелей культуры и искусства, имеющих почетные звания народный артист СССР и народный художник СССР»), не разрабатывался, показатели и индикаторы их достижения не установлены.

При этом мероприятие «Сохранение льгот на посещение учреждений культуры, расширение категорий лиц, имеющих право на приобретение билетов в учреждения культуры по льготным ценам» фактически не исполнено, в частности, не были сохранены в полном объеме льготы на посещение учреждений культуры. Так, отменены льготы на бесплатное пользование услугами государственных и муниципальных библиотек, а также на бесплатное посещение государственных и муниципальных музеев для студентов высших учебных заведений (за исключением пользования библиотечно-информационными ресурсами образовательной организации).

Минкультуры России не были утверждены нормативные правовые акты, определяющие порядок бесплатного посещения музеев лицами, не достигшими 18 лет, а также порядок установления льгот организациями культуры, находящимися в федеральном ведении, для детей дошкольного возраста, учащихся, инвалидов и военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, при организации платных мероприятий.

В нарушение пункта 3 Постановления Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 г. № 712 «О предоставлении льгот отдельным категориям посетителей федеральных государственных организаций культуры» Минкультуры России контроль за порядком предоставления льгот организациями, находящимися в его ведении, не осуществлялся.

За период 2011 – 2013 годов и 11 месяцев 2014 года Минкультуры России в качестве мер государственной поддержки перечислены субсидии за счет средств федерального бюджета на поддержку творческих союзов в общей сумме 1 335,7 млн. рублей, в том числе: 175,7 млн. рублей – субсидии в размере возмещения налога на прибыль, 560,0 млн. рублей – субсидии на оказание материальной помощи и 600,0 млн. рублей – субсидии на поддержку театральной деятельности. При этом анализ эффективности мер государственной поддержки творческим союзам в виде предоставления субсидий Минкультуры России не осуществлялся, социальный эффект не рассчитывался.

Предоставление субсидий осуществлялось в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2009 г. № 1034 «Об утверждении правил предоставления из федерального бюджета субсидий творческим союзам». Вместе с тем действующими нормативными правовыми актами не определены критерии отбора творческих союзов и порядок подачи им заявок на получение субсидий (в размере уплаченного

налога на прибыль) и на оказание единовременной материальной помощи членам творческих союзов.

При проверке установлен факт расходования Минкультуры России средств субсидии, предоставленной Союзу театральных деятелей Российской Федерации на цели, не соответствующие целям, определенным Правилами предоставления из федерального бюджета субсидий на поддержку развития театральной деятельности, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2009 г. № 1034:

29 053,6 тыс. рублей израсходованы на финансирование издательской деятельности (25 400,5 тыс. рублей), оплату расходов на информационные, консультационные и юридические услуги (2 645,1 тыс. рублей) и выплату стипендий молодым деятелям театра (1 008,0 тыс. рублей), что не соответствует пункту 2 Правил предоставления из федерального бюджета субсидий на поддержку развития театральной деятельности, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2009 г. № 1034;

1 020,0 тыс. рублей израсходованы на компенсацию издержек, связанных с выплатой материальной помощи членам Союза театральных деятелей Российской Федерации (оплата услуг связи, почтовые и банковские расходы, выплата заработной платы бухгалтеру), что не соответствует пункту 2 Правил предоставления из федерального бюджета субсидий на оказание единовременной материальной помощи членам творческих Союзов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации № 1034.

9.12. В 2010 – 2011 годах общий объем средств, направленных на оказание государственной поддержки 49 моногородам с наиболее сложной экономической ситуацией в виде дотаций, субсидий и бюджетных кредитов, составил 24 155,2 млн. рублей. Кроме того, из федерального бюджета выделены средства в размере 3 500,0 млн. рублей в форме субсидий на снижение напряженности рынков труда в моногородах.

Специализированных антикризисных мероприятий в сфере регионального и территориального развития субъектами Российской Федерации не предусматривалось. Реализация антикризисных мер осуществлялась опосредованно в рамках решения вопросов, связанных с импортозамещением, поддержкой рынка труда и отраслей экономики, малого и среднего предпринимательства, а также комплексных инвестиционных планов модернизации моногородов.

Несмотря на то, что одним из условий получения государственной поддержки являлось наличие разработанного комплексного инвестиционного

плана модернизации экономики моногорода, содержащего перечень мероприятий, в том числе в виде инвестиционных проектов, по состоянию на 1 октября 2014 года по 11 моногородам, получившим в 2010 – 2011 годах финансовую поддержку из федерального бюджета, отмечался низкий уровень технической готовности объектов, создаваемых в рамках инвестиционных проектов. Лишь по 11 моногородам техническая готовность объектов (инвестиционных проектов) на указанную выше дату составила 100 %.

В целях формирования необходимых условий для создания новых рабочих мест и привлечения инвестиций в моногорода с наиболее сложной социально-экономической ситуацией в сентябре 2014 года создана некоммерческая организация «Фонд развития моногородов». Одним из ключевых целевых показателей деятельности Фонда является количество создаваемых рабочих мест в моногородах. Вместе с тем подсчет высокопроизводительных рабочих мест, в том числе в конкурентных отраслях экономики в рамках деятельности Фонда утвержденными формами статистической отчетности не предусмотрен.

10. Предложения:

10.1. Направить представления Счетной палаты Российской Федерации:
в Министерство культуры Российской Федерации;
в Федеральную службу по труду и занятости;
в Открытое акционерное общество «ГОЗ Обуховский завод»;
в Открытое акционерное общество «Арзамасский машиностроительный завод».

10.2. Направить:
обращение в Генеральную прокуратуру Российской Федерации;
сопроводительное письмо в Федеральную службу безопасности с приложением акта проверки, проведенной в Государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)».

10.3. Направить информационные письма:
Первому заместителю Председателя Правительства Российской Федерации И.И.Шувалову;
в Министерство экономического развития Российской Федерации;
в Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации;
в Федеральную службу государственной статистики.

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

- Приложение:
1. Перечень законов и иных нормативных правовых актов, исполнение которых проверено в ходе контрольного мероприятия, на 6 л. в 1 экз.
 2. Перечень актов, оформленных по результатам контрольного мероприятия на объектах, на 4 л. в 1 экз.
 3. Перечень заключений, оформленных на замечания (разногласия), полученные от объектов контрольного мероприятия, на 2 л. в 1 экз.

Председатель


Т.А.Голикова